

24.20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

**LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO  
FACTOR DE DESARROLLO  
EN MEXICO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

**GABRIEL YANEZ ALBARRAN**



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1989

TEJIC CON  
FOLIA EN BOLSAS



## **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

## INTRODUCCION

## PAGINA

### CAPITULO I.- MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES

I.1.- El Estado.	
I.1.1.- Aspectos teóricos del Estado	12
I.1.2.- Orígenes del Estado	21
I.2.- El Gobierno	43
I.3.- La Administración Pública	
I.3.1.- Aspectos Teóricos	45
I.3.2.- Surgimiento y Evolución	52
I.3.3.- Las Instituciones Públicas	60
I.4.- El Desarrollo	63
I.5.- La Planificación	70
I.6.- La Administración Pública para el Desarrollo	73

### CAPITULO II.- LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL     PROCESO DE DESARROLLO DE MEXICO

II.1.- Papel del Estado en el Patrón de Acumulación	77
II.2.- Evolución de la Administración Pública	90
II.3.- La Política de Desarrollo en México	98
II.4.- La Reforma Administrativa en México, 1976-1985	144
II.5.- La Planificación del Desarrollo y la Administración Pública	159
II.6.- Importancia de las Empresas Paraesta- tales	170

<b>CAPITULO III.- ¿HA SIDO LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA UN FACTOR DE DESARROLLO?</b>	
<b>III.1.- Los Resultados</b>	<b>181</b>
<b>III.2.- Principales Obstáculos Encontrados para Lograr el Desarrollo en México</b>	<b>202</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>208</b>
<b>NOTAS DE PIE DE PAGINA</b>	<b>228</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>247</b>

## INTRODUCCION

La inquietud fundamental para desarrollar la presente tesis es: ¿Hasta qué punto puede considerarse a la Administración Pública como factor de desarrollo en México?.

Teóricamente se ha planteado que para poder desempeñar un papel de esta naturaleza, deben reunirse ciertas condiciones, como por ejemplo, tener capacidad para cambiar en función de las condiciones político-socio-económicas del país, actuar con criterio planificador y considerando también la idiosincrasia y la cultura de la sociedad, y actuando con espíritu de verdadero servicio hacia la comunidad.

Por otra parte se hace necesario el examen de las determinaciones que aparecen para la acción de la Administración Pública, tales como el contexto político y el grado de dependencia o independencia que el Estado guarde con respecto a otros Estados Nacionales, dado que la época actual vivimos una economía internacionalizada.

En la presente investigación se busca determinar:

a) Hasta qué grado las instituciones han orientado el

proceso de desarrollo en México.

- b) Cómo se ha conceptualizado y practicado la política de desarrollo.
- c) Cómo la Administración Pública Mexicana puede ser un factor de desarrollo en nuestro país (Administración Pública para el desarrollo).

Para dar cuenta o entender si la Administración Pública ha sido un factor de desarrollo en nuestro país, ha sido necesario entender las circunstancias en que surge el Estado Mexicano.

Entre 1821 a 1880, se puede hablar de una consolidación de capital propio del país para su desarrollo económico, sin perder de vista que se dieron varios períodos para lograr lo antes dicho.

El problema, después de la independencia, consistió en definir las características básicas del Estado Mexicano, y la forma en que solventaría la crisis económica y su planteamiento estructural, atendiendo su proyecto social.

De 1854 a 1880 se plantea otra fase, donde se dan una serie de hechos, como: de 1854-1867, la Reforma Liberal Me

xicana, al reestructurarse la República, pero esa resolución planteó el problema clasista del control del Estado. Por una parte los Conservadores y por otra los Liberales.

Las corrientes buscaban contar con la simpatía ciudadana, proponiendo el tipo de Estado que ellos consideraban conveniente.

La Reforma Liberal se planteó la posibilidad de construir una economía nacional, de tal forma que se rompieran las estructuras heredadas por la Colonia para responder a la solicitud mundial de productos primarios: significó un reordenamiento profundo de las estructuras del país, para adecuarlas a las necesidades del país y a la visión del mundo con ciertos sectores económicos dinámicos de las clases dominantes, con perspectivas a producir para exportar; además, lo que constituyó la acumulación de capital y medios de producción para la burguesía, fue la expropiación de los bienes eclesiásticos y comunales, significando esto, propiedad; separación de trabajadores de los medios de producción para ampliar el mercado de trabajo y el proceso económico de México.

La necesidad de un Estado-Nación en México, tenía que

hacerse realidad mediante la formación de una fracción nueva de propietarios, al interior del país, capaz de reorganizar bajo su control los centros de producción internos dedicados a la explotación, y de establecer vínculos con la red de comercialización comandada por Inglaterra.

Se puede afirmar que el proceso de acumulación de capital no se había iniciado aún, al finalizar la Guerra de la Reforma, cuando el Estado ya se encontraba consolidado bajo una orientación capitalista, donde una oligarquía o corporación privilegiada de propietarios (empresarios-comerciantes), sustentaban la dominación, liberales por excelencia. El Estado Mexicano, ya realizado, se enfrenta ahora, con los problemas del pago de la deuda pública.

Entre 1824 y 1829, con la promulgación de la Constitución Federalista, se paralizaron las pugnas en torno de -- los Federalistas y centralistas, dándose así, la identificación clara de las oligarquías dominantes, con un proyecto social diferente. Sus formas políticas de agrupamiento se hicieron a través de las Logias Masónicas. Por una parte las Logias Yorkinas, apoyados por el Embajador Norteamericano Poinsett, nutridos por burócratas, profesionales liberales, empleados del comercio, pequeños propietarios, --

etc.; reclamando autonomía política regional y; por otro lado de la Logia Escocesa, querían restaurar el antiguo régimen de poder, unidos con la fracción de propietarios, altas jerarquías eclesiásticas y militares; proclamando un poder centralista.

Si el problema era la acumulación de capital, el Estado Mexicano al finalizar la Guerra de la Reforma, solamente había planteado su carácter capitalista, mas no de acumulación de capital; ésto se logra con el Gobierno de Porfirio Díaz en el transcurso de los años 1876 a 1900.

La lucha por la consolidación económica se da en dos períodos: de 1880 a 1893, se logró adecuar administrativamente y contablemente las finanzas estatales; se modificó el sistema de impuestos, se redujo el gasto público, para tener divisas y pagar la deuda interna y externa. El último período fue de 1894 a 1910, logrando el equilibrio presupuestal federal, operando con superávit, incrementando las erogaciones para estimular el desarrollo.

La mayor inversión del Estado en la economía, se realizó posterior a los gobiernos de 1910; aunque la administración colonial fue esencialmente intervencionista.

Así pues, para entender si la Administración Pública Mexicana es un factor de desarrollo, ha sido necesario explicar la formación y origen del Estado; que nace impulsando un tipo de sistema económico e interviniendo en la Administración Pública; además, comprometido por las exigencias de sus acreedores por una deuda pública no contraída por él, pero si heredada.

Si bien las referencias a la formación del Estado mexicano en el siglo XIX son relevantes, la forma legal-constitucional adoptada a partir de 1917, impregnará en el México posrevolucionario el programa a seguir en la política económica, con una base de institucionalización del poder público y una consecuente organización administrativa.

México empieza su política llamada "desarrollista" en 1940, donde el Estado asume el compromiso del desarrollo económico. Aquí la Administración Pública se expande rápidamente. Se acelera la construcción de infraestructura; se estimula la intervención extranjera; se desarrolla rápido el sistema financiero; etc.

A efecto de estudiar el desarrollo de México que se inicia en 1940, se pueden establecer tres grandes períodos:

1935-1956, "Crecimiento con Inflación", en el que se producen cambios estructurales que definen la forma de acumulación; 1956-1972, "Desarrollo Estabilizador", con un acelerado crecimiento del producto industrial, estabilidad cambiaria y lento crecimiento de precios y salarios, consolidando un sistema financiero y; 1972 en adelante, "Desarrollo Compartido", que corresponde a la idea de compartir la riqueza acumulada, de una forma equitativa, ante una presión de masas cada vez más insistentes.

Gloria Salazar considera que entre 1954 a 1970, se dio el llamado "Desarrollo Estabilizador", donde la política económica adoptada fue acumular, en un sentido de crear primero y distribuir después; caracterizándose el Estado como un proteccionista para los sectores empresariales en detrimento o marginación de los grupos populares.

El "Desarrollo Estabilizador" provocó la concentración de ingresos en pocas manos, canalizando la mayor parte de recursos hacia los centros industriales urbanos, disminuyendo la inversión en el agro y desarrollando unas cuantas regiones del país.

Obviamente, que a la larga, el "Desarrollo Estabiliza

dor", produciría una crisis estructural social, como veremos en el desarrollo de este trabajo.

La presencia de la Reforma Administrativa se hace más fuerte, a partir de 1965, para lograr adecuar, orientar y organizar a las instituciones públicas, acorde al tipo de modelo de crecimiento adoptado. En su defecto, con el objetivo de atacar los desequilibrios políticos, económicos y sociales que se visualizaban por las desatinadas políticas económicas, implementadas por el Estado.

Los desequilibrios económicos, sociales y políticos, planteaban la urgencia de hablar de planificación con más seriedad y gran sentido científico de la Administración Pública. Hoy en día se habla de Planes Nacionales de desarrollo, de sexenio en sexenio.

Los aspectos que se han señalado anteriormente tienden pues a encontrar las articulaciones básicas entre lo que se ha denominado el proceso de desarrollo mexicano, y el papel que en éste juega la Administración Pública.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos:

En el primero, Marco Conceptual y Antecedentes, se --

trata de entender, cómo ha sido interpretado el Estado por los diferentes teóricos, así como la de entender el origen y evolución de éste, desde una perspectiva teórica y saber cuáles han sido sus modalidades, y sus diferencias con lo que se entiende por Gobierno.

En cuanto a la Administración Pública, se presenta -- una serie de interpretaciones y definiciones. A su vez, - se hizo necesario conocer su origen y cómo ha evolucionado en términos generales. Entender también qué es la Institución Pública, la Planificación, la Administración Pública para el Desarrollo y cómo se entiende el Desarrollo.

Lo antes dicho ha sido necesario para manejar la conceptualización que se considera más pertinente.

En el segundo capítulo: La Administración Pública en el Proceso de Desarrollo en México, se intenta explicar cómo la Administración Pública Mexicana ha intervenido en el desarrollo del país.

En una primera instancia, se explica el papel del Estado Mexicano en el patrón de acumulación capitalista; es decir, cómo ha sido la formación del capitalismo en México;

a su vez, dar cuenta de cómo ha evolucionado la Administración Pública en el país, en cuanto a la literatura y a los cambios en su estructura orgánica. Se expone también, la llamada "Política de Desarrollo", atendiendo a las diferentes prácticas que empiezan a partir de 1940, y que a largo plazo se entiende como un "Modelo de Industrialización". Se presenta la manera en que la Reforma Administrativa ha ido cambiando, de acuerdo a las necesidades sociales en términos de eficiencia y eficacia, los intentos de planificación como instrumento básico de la Administración Pública para lograr el desarrollo, así como sus alcances y limitaciones. Finalmente se expone la importancia y el papel que cumplen las Empresas Públicas.

El tercer capítulo: ¿Ha sido la Administración Pública Mexicana un factor de Desarrollo?, se centra en los resultados obtenidos; es decir, dar elementos cuantitativos para apreciar la realidad desarrollista, a partir de 1917; más concretamente, empezando por el año de 1940, mediante la exposición de los obstáculos que no han permitido lograr un pleno desarrollo en el país.

En el cuarto capítulo: Conclusiones, se pretende dar razón de si la Administración Pública ha sido en verdad un

factor de desarrollo del país, a la vez señalar algunas pe  
queñas deficiencias que denotan la incongruencia de lo di-  
cho a los hechos.

**CAPITULO I**  
**MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES.**

**I.1.- EL ESTADO.**

**I.1.1.- Aspectos Teóricos del Estado.**

El presente trabajo se refiere a la Administración Pública. Sin embargo se hace necesario recurrir al significado de Gobierno, Estado y Política, precisando algunos -- conceptos o categorías para contar con un marco conceptual que sea útil en la fundamentación del presente trabajo.

Haciendo una visión retrospectiva, Arnaldo Córdova, - considera que "para los griegos el Estado (en realidad la polis) era la sociedad misma, la ciudad en la que lo político y lo jurídico se identificaban con lo religioso y con lo moral... puede decirse que no existe distinción alguna entre lo público y lo privado, de manera tal que la vida - del hombre era inmediatamente vida en y para la comunidad y la vida de la comunidad se identificaba con la vida de - cada momento de sus intereses."<sup>1/</sup>

Conviene destacar que el concepto de Estado fue utiliz

zado por vez primera, por Nicolás Maquiavelo al hablar éste del "STATO". En la antigüedad fueron términos tales como: Civitas, Regnum e Imperium.

Si bien a Nicolás Maquiavelo se le atribuye el concepto "Stato", ello responde en que su momento histórico, ya estaba surgiendo una realidad política, en la cual había un deterioro de las instituciones básicas del feudalismo y se perfilaban con mayor claridad las diferencias de las funciones estatales.

Por su parte Carlos Marx, en el Siglo XIX, haciendo un análisis histórico-materialista de las características adoptadas por el sistema productivo en un momento dado, encontró cuatro modalidades de Estado, a saber: el Estado -- Despótico, el Estado Esclavista, el Estado Feudal y el Estado Capitalista.<sup>2/</sup> "El Estado antiguo era, ante todo, el Estado de los esclavistas para tener sometidos a los esclavos. El Estado Feudal era el órgano de que se valía la nobleza para tener sujetos a los campesinos siervos, y el moderno Estado representativo es el instrumento de que se sirve el capitalismo para explotar al trabajo asalariado"<sup>3/</sup>

Nicos Poulantzas, nos dice que "La ideología dominan-

te de la clase esclavista fue una ideología moral y filosófica, y la de la clase Feudal una ideología religiosa, la ideología de la clase burguesa una ideología jurídico-política."<sup>4/</sup>

Son básicamente tres los elementos que posee una clase dominante o hegemónica que le permite consolidarse como tal: Poder Político, Poder Económico y el más importante, una Ideología. La ideología es el discurso legitimador de la existencia del Estado, por tal razón, la filosofía legitimadora o política del Estado es necesaria; y varía cuando la sociedad civil se da cuenta de la realidad fetichizada, pasando a otro tipo de Estado con otra filosofía política que se gesta en la estructura social, anterior al Estado naciente.

"El Estado no ha existido eternamente, ha habido sociedades que se las arreglan sin él, que no tuvieron la menor noción del Estado, ni de su poder. Al llegar a cierta fase del desarrollo económico, que estaba ligado necesariamente a la división de la sociedad en clases, esta división hizo del Estado una necesidad".<sup>5/</sup>

En la antigüedad, la primera forma de explotación, -- fue el esclavismo; le sucedió la servidumbre en la Edad Me

dia, y en los tiempos modernos, el trabajo asalariado.

Se infiere que el Estado "no es más que un instrumento de dominación de clase, que obedece a los intereses de la clase dominante y que se coloca por encima de la sociedad, absorbiéndola y dominándola".<sup>6/</sup> El Estado entonces, se reserva el monopolio del poder y todo puede negociar, - menos su persistencia y su poder hegemónico.

Desde una perspectiva diferente al Estado se le concibe como "Una persona jurídica con derechos y deberes; como una corporación organizada, política, jurídica y administrativamente; que representa los intereses de una comunidad dentro de un territorio determinado. Además, es un instrumento mediador entre los diferentes grupos sociales"<sup>7/</sup>.

El "Estado Gendarme", se basa en criterios liberales, realizan funciones de seguridad nacional, de orden y -- otros de educación con restricción; pero no de carácter -- económico, dejando éste, a los particulares.<sup>8/</sup>

El "Estado Gendarme" se puede considerar como uno de los primeros en los Estados Nacionales. Sus funciones o -

facultades se pueden resumir en:

- a) **Garantizar** cierto orden social, en cuanto a las -- actividades y conductas del hombre, en base a un sistema jurídico, donde el gobierno puede ejercer algunas facultades coercitivas.
- b) **Registrar** actos, donde sirva de aval para formalizar pactos entre particulares; y en el caso del no cumplimiento de alguna de las partes, actuar coercitivamente.
- c) **Orientar** la forma de conducirse (el individuo) y las actividades.
- d) **Autorizar o prohibir**. Se encargará de que las obligaciones pactadas por particulares, sean cumplidas y en su defecto indicar qué es lo ilícito.
- e) **Arbitrar**, en cuanto a los conflictos y derechos de cada particular, conforme a las obligaciones que el Estado ha establecido.<sup>9/</sup>

En la medida en que las necesidades sociales avanzan y exigen al Estado la atención de éstas, el Estado se va caracterizando en forma diferente, llegando así, a conformarse como un Estado Bienestar o Benefactor, por sus prácticas o políticas públicas. Parte de la premisa del reco-

nocimiento y el derecho del hombre por su condición de ser humano, a darle un mínimo de bienestar a través de las políticas económicas.<sup>10/</sup>

Las funciones de este tipo de Estado se pueden resumir en:

- "a) Producir bienes de producción y de consumo, ya sea con fines de regulación de mercado o bien reservándose la producción exclusiva por razones de estrategia.
- b) Comercializar directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación y redistribución de la riqueza.
- c) Consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien para ejercer una acción reguladora de la economía.
- d) Redistribuir la riqueza material y cultural en su conjunto, en el sentido del desarrollo económico."  
11/

Por su parte, el "Estado Promotor" como Carrillo Castro lo denomina, surge por la necesidad de promover cier-

tas actividades de una manera más directa (sobre todo económica), en atención a objetivos concretos para lograr el desarrollo del país del que se trate.

Sus funciones se pueden resumir en:

- a) **Fomentar**, por medio de estímulos, ya sea a través de financiamiento o exención de impuestos por algún tiempo determinado, o transfiriendo recursos a algún sector en especial y gravando más a otros.
- b) **Informar**, las actividades o programas que llevará a cabo para el desarrollo del país.<sup>12/</sup>

El "Estado Planificador Integral", se entiende como el que esta facultado para dirigir integralmente la economía y la sociedad; donde la facultad de dirigir le permite planificar y administrar el funcionamiento global de la soiedad. La planificación implica, el cumplimiento de objetivos en cada una de las instituciones, sectores o sistemas, conforme a la estrategia de desarrollo adoptado.<sup>13/</sup>

Habiendo precisado las funciones que el Estado ha venido adquiriendo a lo largo de su evolución no resulta difícil afirmar que todos los Estados Nacionales, llevan a cabo con cierto grado, las funciones expuestas.

A continuación se considera pertinente la presentación de otros enfoques con relación a la noción de Estado. Por ejemplo, autores como Gramsci lo entiende, tomando en cuen dos bloques históricos, en las que figuran una Sociedad Civil y una Sociedad Política; y lo define como un "Organismo a través del cual un grupo social logra su máxima expansión (sin llegar al interés económico o corporativo) me-- diante un conjunto de equilibrios con las clases subalternas que mantiene a través de la coersión y el consumo".14/

Para Gaetano Mosca, el "Estado es la organización de las principales fuerzas sociales en un sistema coordinado capaz de realizar las funciones políticas."15/

Max Weber, por su parte, define al Estado moderno como "Una asociación de dominación con carácter institucio-- nal que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos -- los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerar-- quías supremas".16/

El enfoque de la política comparada, lo identifica -- con el sistema político y esto a su vez, con el gobierno, Es aquí donde Manuel Camacho lo define de la siguiente forma: "En la política comparada el término de Estado en su sentido estricto se le sustituyó por el sistema político... por sistema político nos referimos (se refiere el autor) - al conjunto de instituciones gubernamentales que cumplen - funciones de dominación política, dirección política y administración social, así como el personal directivo que -- (en sus interacciones con los ciudadanos y con los grupos) los sostiene y los utiliza."<sup>17/</sup>

Al hablar del Estado, no ha sido intención mía, hacer un examen minucioso de las implicaciones teóricas que aglutina, sino exponer su caracterización evolutiva, en cuanto al papel que adopta en su devenir histórico; así como perfilar algunas perspectivas de análisis que se pueden considerar como paradigmáticas.

En mi opinión desde una perspectiva actual, yo entiendo por Estado: al conjunto de organismos públicos, que cumplen funciones sustantivas y adjetivas, de la cual la sociedad se vale para imponerse a los diferentes intereses - de grupo y a los Estados-Países, que obstaculizan el desa-

rrollo del país: por lo tanto, el Estado (para el caso del Estado mexicano), se debe entender como un Estado comprometido con las mayorías, porque es un producto de un movimiento social, pero que no surge como benefactor de los pobres, sino como un movimiento de las masas. En consecuencia, no pierde su esencia o carácter, en cuanto a que es un instrumento represivo y que obedece a una clase en especial.

#### I.1.2.- Orígenes del Estado.

"En las sociedades primitivas no parece haber rastros de la explotación de la mujer por el hombre, ni del hombre por el hombre y se ignora la existencia del Estado. La sociedad primitiva asume un rechazo radical de la autoridad, para evitar el riesgo mortal para el grupo que implica todo poder ligado a la coerción. Como medio inventado para evitar la virulencia de lo político, en un movimiento único se constituye al jefe y se le niega todo poder. Se le otorga y hace cumplir una función ambigua y se la anula por reducción del poder político del jefe a través de su sumisión a las normas del sistema social entero que lo contienen y logran impedirle el ejercicio, salvo en ciertas circunstancias excepcionales, de un poder real."<sup>18/</sup>

Es posible que por el número reducido de individuos en tribus o clanes y por la vigilancia estrecha hacia sus representantes, no haya podido haber una diferencia de clases. Sin embargo en la medida en que la población crecía se iba perdiendo el control y la vigilancia de sus representantes, dando así, la primera fase del Estado, surgió en Atenas, transformando los órganos de la constitución gentil, reemplazándolos por nuevos órganos, hasta llegar a imponer organismos auténticos de la administración del Estado, que en todo caso podría ser dirigida contra el pueblo. Esta fuerza pública la habían creado en los gens, -- las fraternías y las tribus en auto defensa.

El Estado, se estima que surge en el Estado Superior de la Barbarie, constituido en la época heroica, por cuatro tribus atenienses, distribuidas territorialmente en la Atica.<sup>19/</sup>

Como vemos, el desplazamiento de actividades privadas poco a poco (de una manera sutil), el representante de la tribu o clan, va retomando para sí, las actividades del -- ciudadano-individuo, que tal vez las realizó con organizaciones civiles, hasta llegar a formar verdaderos órganos -- institucionales públicos, adquiriendo un poder personal, -

por el carácter institucional público de sus funciones, -- dando como resultado una pequeña diferencia entre los demás que se fue formando un hábito entre sus súbditos, hasta que las generaciones venideras se encontraron en una división, en las que mandaban y obedecían.

El comercio marítimo por el mar Egeo, de los fenicios; la compra venta de las tierras, la creciente división del trabajo entre la agricultura y los oficios manuales, produjeron la unión o mezcla entre: gens, fratrias y tribus. Ante los sucesos anteriores, individuos extraños o extranjeros, se asentaron en territorios de las fratrias y tribus, donde no podían participar en la administración, ya que cada fratria y tribu, se administraban ellos mismos en tiempos de paz, sin consultar al consejo del pueblo.

En los desequilibrios expresados, hubo un cambio institucional: la administración centralizada en Atenas; además, las tribus pasaron a ser un solo pueblo, naciendo así un sistema de derecho, que estaba por encima de las costumbres jurídicas de las tribus y de los gens. En el rompimiento de los lazos de tribu, se da la división del pueblo en tres clases sociales: Eupátridas o nobles, los Geomoras o agricultores y Demiurgos o artesanos. 20/

"El primer intento de formación del Estado consiste en destruir los lazos gentilicios, dividiendo los miembros de cada gens en privilegiados y no privilegiados, y a estos últimos, en dos clases, según su oficio, oponiéndolas, en virtud de esta misma división, una a la otra."21/

"Las causas que impulsaron a los hombres a constituir un Estado y someterse a un poder soberano son, por una parte, el temor recíproco... y por otra, el deseo de su propia seguridad y conservación y de lograr una vida más armónica..."22/

Dado que el hombre ha vivido siempre en sociedad, en sus relaciones naturales, se da el dominio anárquico de unos hombres sobre otros: esto plantea la necesidad de instaurar un poder que sobrepase cualquier individuo particular, que sea capaz de imponer universalmente la voz de la razón. Esta necesidad da origen al Estado; siendo dos los requisitos fundamentales para la institución del Estado; - la fuerza y la razón.23/

En el lenguaje antiguo, en las provincias o regiones autónomas, Estado era aplicado a provincias sometidas a un régimen autocrático y centralista.24/

De acuerdo a una teoría antigua, el origen del Estado se funda en la familia, donde la convivencia de padres e hijos, constituye la condición natural del primer orden social; fungiendo el abuelo como legislador, es decir, da la pauta del deber ser, del orden social; por lo tanto, existe una relación coactiva.25/

De acuerdo al análisis marxista, el primer Estado, o el Estado que aparece en la antigüedad, sería el Estado esclavista.

Aristóteles afirmaba que la naturaleza, disponía que unos hombres nacieran libres y otros esclavos.26/

"En el sistema esclavista la sociedad se divide en -- dos grupos fundamentales: el de los hombres libres y el de los esclavos. Los esclavos constituyen una casta, la más inferior de todas, mientras que los hombres libres pueden constituir una o varias castas, según sea la riqueza y el modo como la adquieren. La manera en que el esclavista extrae el excedente del trabajo del esclavo, consiste en adquirirlo en propiedad; al principio la adquisición de esclavos era un resultado de la guerra; posteriormente se -- los obtenía mediante la reducción a esclavitud de los hom-

bres libres por deudas. En todo caso la esclavitud constituyó el sojuzgamiento total de unos hombres por otros a la más feroz explotación por medio de la violencia... pero en ocasiones entre los mismos hombres libres se formaban grupos desiguales entre sí: unos no tenían esclavos y vivían de su propio trabajo; otros no tenían acceso a la tierra - que era el principal medio para producir el sustento; ---- otros no tenían acceso a la tierra que era el principal medio para producir el sustento; otros no tenían en absoluto medios para trabajar y practicaban la mendicidad o prostitución." 27/

En el régimen esclavista, el esclavo no era considerado como un hombre, sino que se le trataba como una bestia de trabajo; donde era propiedad, como un caballo, un buey, etc. El esclavista se contentaba con alimentar al esclavo y procurarle vestido y abrigo indispensable; pero a cambio de ser él el único dueño del fruto del trabajo del esclavo. 28/

La forma para acabar en la libertad común fue la invención del dinero y la usura.

La nobleza residía en Atenas, donde practicaba (oca--

sionalmente) el comercio marítimo y la piratería; enriqueciéndose y concentrando el dinero. Desde entonces el sistema monetario penetró y se desarrolló en la vida de los gens, fratrias y tribus (si es que todavía se identificaban); además se usó la letra de cambio y la hipoteca.<sup>29/</sup>

Con el uso del dinero, se creó el derecho consuetudinario para garantía del acreedor contra el deudor y para consagrar la explotación del pequeño agricultor por el poseedor del dinero.

El uso del sistema hipotecario, por no pagar el agricultor los intereses y el dinero, le era quitada su tierra, pasando a manos como propiedad del usuario noble. El campesino era feliz cuando le dejaban en su parcela como colono y que le pagaran un sexto del producto de su trabajo. Si con la tierra recogida al campesino, como pago de su deuda no era suficiente para saldar su cuenta, era necesario que vendiera a sus hijos como esclavos al extranjero, y aún si no cubría su cuenta, el amo tenía el derecho de venderlo a él, como esclavo para recuperar su dinero.<sup>30/</sup>

Retomando a la teoría marxista, de que cuando se entra en contradicción con la fuerza de trabajo y las relaciones

de producción, se pasa a otro sistema productivo, se llega así, a conformar el Estado Feudal.

"El régimen Feudal surgió como consecuencia de la -- ocupación militar de los países de Europa Occidental y Central por los pueblos germanos, conocidos con el nombre de bárbaros, a la caída del imperio romano en el siglo V de nuestra era. Al ocupar una determinada región, los reyes bárbaros encomendaban a sus jefes militares que administraran en su nombre ciertas comarcas a donde eran enviados. - Lo primero que estos jefes militares hacían era apropiarse de las tierras que consideraban necesarias para su sostenimiento y el de sus guerreros e imponer tributos a las poblaciones que vivían en dichas comarcas. Con el tiempo los descendientes de esos jefes militares se apropiaron de todas las tierras, sometiendo a las poblaciones locales a una forma de sujeción personal que se conoce como servitutum in re". 31/

En estos términos el feudo venía a ser la tierra que se concedía, por los reyes a sus jefes militares y que luego, pasaba en herencia a sus descendientes; a cambio de ésto, los señores que recibían la tierra se consideraban vasallos de los reyes; pero dentro del feudo, los señores a

su vez concedían parte de estas tierras a quienes la labo-  
raban, y a cambio de ello recibían un tributo y la fide-  
lidad de los labradores. La servidumbre consistía en la su-  
jeción absoluta de los labradores a la tierra que trabaja-  
ban y a su dueño, el señor feudal.

Los señores feudales, ejercían las funciones de mando:  
dictaban leyes, impartían justicia, imponían tributos, etc.

"La institución política que corresponde a esta no-  
ción de la ley era el sacro Imperio Romano Germánico. La  
estructura del sistema feudal la constituía la iglesia un-  
versal, es decir, una perfecta trinidad que reinaba sobre  
la Europa Occidental. El Papa y el Emperador se dividían  
la autoridad que estuvo unida antes bajo los emperadores -  
romanos; el primero actuaba como supremo señor espiritual,  
y el segundo en la misma calidad, pero en lo temporal. De  
esto resultaba que la posición del Emperador era más in-  
cierta que la del Papa."<sup>32/</sup>

La magnitud territorial, conquistada por un rey era -  
tal, que era imposible centralizar la Administración y di-  
rigirla él mismo; pero en realidad, entregaba la mayor par-  
te de la tierra a los barones y señores a cambio de algu-

nos servicios; estos a su vez, daban las tierras recibidas del rey, a los que estaban debajo de los señores, a cambio, también, de servicios prestados, encontrando así, al siervo, con multitud de obligaciones y muy pocos derechos, ya que en este tipo de sociedad, la ley se encontraba en una situación de costumbre y de tradición.<sup>33/</sup>

En teoría, el rey lo poseía todo, pero en la práctica, vemos que todo lo daba, a cambio de protección militar y - tributos.

"La civilización era católica, y el catolicismo era - civilización. Vinculado a la tierra, limitado en su comercio y apegado a sus leyes, el hombre medieval era un ciudadano de un país religioso que abarcaba la totalidad del mundo occidental. Por este motivo, su pensamiento como su cultura y su música, eran esencialmente eclesiásticos. En él no había nada más allá que la teología como no había tierra más allá del dominio de la iglesia, la teología --- constituía el summum de la sabiduría y el Papa su señor espiritual.<sup>34/</sup>

En esas condiciones el rey carecía de todo poder real, porque la ideología la sustentaba y la promovía la igle--

sia. El Estado se podría considerar como un Estado eclesiástico, donde el rey sólo reinaba, mas no gobernaba, como actualmente sucede con los países que poseen títulos de nobleza. Llego a esta conclusión, porque la ideología es el elemento legitimador de un sistema operacional, esto se puede constatar con la siguiente cita:

"El feudalismo, el ancien régime, había sancionado el privilegio con la religión; nadie podía negar ni discutir los diseños de la jerarquía social. La divinidad había dispuesto a todos los seres integrantes del universo en una jerarquía que no tocaba a los hombres modificar, pues era y había sido siempre asunto exclusivo de la divinidad."<sup>35/</sup>

Se nota que el Rey subsiste a la gracia y apoyo de la iglesia, porque la estabilidad de una sociedad, depende -- del poder real o la legitimidad que se de en relación a lo ideológico. En este caso el rey para manipular y el rey con el apoyo de los siervos, pero como la iglesia los manipula, es imposible que los siervos le den apoyo real. La pregunta que cabría hacerse ¿Cómo la iglesia se colocó sobre toda instancia jerarquizada?.

Para contestar esa pregunta diremos -citando a Arnaldo Córdoba que el rey era la instancia íntima y después le seguían los señores feudales: pero con el tiempo, los reyes se fueron distanciando cada vez más de sus vasallos. Organizando los reyes y los señores feudales un nuevo poder, el de la iglesia, que se presentaba a sí mismo como la comunidad universal de todos los cristianos. Esto permitió que la iglesia pronto se convirtiera en una potencia, no solamente espiritual, sino económica y política; acumulando bienes en cantidades asombrosas donde su influencia sobre los reyes y señores feudales fue extraordinaria. -- Aparte de la estructura organizada del rey y de los señores feudales, la iglesia conformó una unidad jerarquizada interna, y se presentaba, hacia afuera, con una autonomía propia y con intereses propios; donde además, aparecía como una entidad con una situación especial reconocida por todos. 36/

La Edad Media no se extinguió en un año, en una década ni en un siglo. La transición al Estado-Nación, fue -- muy lenta, ya que algunos países, están en esa fase todavía, como España, Alemania, etc. El Renacimiento y la Reforma aceleraron la ruptura completa de la Edad Media; además en la época del renacimiento nació la teoría del Estado-Nación. 37/

"Desde el año 1300, el crecimiento y la unidad nacional de Francia, España e Inglaterra bajo monarcas locales, puso término a dichos sueños, y entonces comenzó una lucha real entre los reinos nacionales y la iglesia imperial".<sup>38/</sup>

Dentro de la estructura feudal, se gesta una nueva -- clase social, con una diferente concepción ideológica que poco a poco fueron transformando las relaciones económicas y de producción.

Nicolás Maquiavelo, es el que presencia el nacimiento del Estado Moderno, la separación y la contraposición entre el Estado y la sociedad, donde el Estado y el príncipe llevan a cabo la función política, sectorizando las funciones religiosas, morales, económicas o simplemente privadas.<sup>39/</sup> Con esto pues, se rompe todo vínculo eclesiástico con el Estado y forma una teoría política para fortalecer y para la defensa del Estado.

El Estado-Nación, no surgió como un propósito del hombre, sino como fuerzas ciegas fuera del control del hombre, y no se basa en principios perfectamente definidos, sino originados por determinados cambios económicos y sociales que ocurrieron en la Europa entre el siglo XIII y XVI.<sup>40/</sup>

Conforme a la cita, el Estado Moderno no surge tal y como lo conocemos hoy, sino que surge como un Estado centralizador, defensor de una clase y con fronteras cerradas; para confirmar una sospecha, Crossman nos dice: "El Estado debe poseer o surgir de una base de nacionalidad, y una nación debe someterse a una forma de control centralizado, - si es que cualquiera de ambas organizaciones quiere perdurar".<sup>41/</sup>

El Estado-Nación como concepción moderna de Estado, - trataba de mantener otro nuevo orden, cuando la concepción de nación la define Crossman como:

"Un pueblo que vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias".<sup>42/</sup>

Esto indica una conexión entre la Nación Moderna y el Estado Moderno.

El Estado Moderno, después de haber disuelto la sociedad feudal y haber destruido el Estado Absolutista con la revolución burguesa, este (el Estado Moderno), se presenta como una entidad que encarna, no los intereses de la clase

determinada o la clase hegemónica saliente, sino que se --  
presenta como el protector de todos los intereses de la so-  
ciedad, del pueblo; pero de una u otra forma, la clase sa-  
liente gobernaba y era el Estado mismo, es decir, que el -  
Estado adoptaba los intereses de la clase dominante, ha-  
ciendo que los intereses de clase, aparezcan como los inte-  
reses de toda la sociedad.<sup>43/</sup>

Esto quiere decir, que el Estado-Nación, era el Esta-  
do Absolutista o Estado de transición, donde el monarca --  
era la ley y Estado al mismo tiempo.

Para Kant, "Lo importante es encontrar el medio que -  
asegure la propiedad; un Estado en el que de modo permanen-  
te cada uno de los ciudadanos, con su participación indivi-  
dual en los asuntos de todos, pusiera entredicho aquella -  
seguridad que él buscaba, sencillamente significaba repro-  
ducir condiciones de inseguridad que veía en el Estado de  
naturaleza".<sup>44/</sup>

En esas condiciones solamente el derecho puede consti-  
tuir el elemento de seguridad a la propiedad y solamente -  
puede hacer el 'Estado General', donde no se identifica --  
con ningún propietario en especial; por lo tanto el Estado

debe de nacer como una idea de todos.

El Estado Moderno aparece como un órgano autónomo respecto de la sociedad, es el órgano del poder social, además tiene la característica de que cuenta con autonomía -- respecto de las formaciones sociales. Con lo anterior, de nota la vida moderna del hombre que realice actividad económica privada, como actividad autónoma y como asunto exclusivamente individual.<sup>45/</sup>

Haciendo una diferencia de los Estados que venimos -- analizando, diríamos que el Estado en la antigüedad, fue -- el Estado de la sociedad esclavista y que se identifica -- con su comunidad; en la época medieval el Estado es el señor Feudal y se identifica con sus mesnadas armadas y; en la época moderna, el Estado es un poder aparte que se identifica consigo mismo como poder general de la sociedad, su interés no es sólo un grupo, sino que se presenta como el interés general de la sociedad.<sup>46/</sup>

Los planteamientos del Estado Moderno, es pues el propio Estado Capitalista Burgués donde: en la sociedad capitalista se usa el derecho, como voluntad de la sociedad hecha ley, para justificar la propiedad privada sobre los me

dios de producción y con ellos las desigualdades económicas entre los hombres.

El derecho hace de la propiedad un derecho inherente a la persona humana, como parte esencial dada, eterna y da da siempre, donde el Estado garantiza contra todo y contra todos. Y su filosofía ideológica se fundamenta en justicia, igualdad, una sociedad más justa e igualitaria.<sup>47/</sup>

Kant para justificar al Estado Moderno dice: "La ley es la voluntad universal que como tal es soberana sobre el Estado y la sociedad... a partir de ella comienza a existir el Estado y todas las relaciones entre los hombres".<sup>48/</sup>

Esto quiere decir que el Estado y la sociedad son un régimen de ley o de derecho, por ser superior (Derecho) a ellos.

En la sociedad moderna existen dos tipos de relaciones: 'relaciones de cambio', donde el hombre es económico, para el cambio o intercambio, así como poseedor de mercancía; y 'relaciones políticas', donde el hombre garantiza el intercambio.<sup>49/</sup>

Por lo tanto, al hombre se le concibe como mercancía, por poseer fuerza y sus relaciones son puramente voluntarias.

"En la forma, el Estado Moderno constituye por lo tanto el resultado del acuerdo de voluntades de todos los integrantes de la sociedad. En los hechos, el Estado Moderno nace como resultado de una revolución política cuyo objetivo es la equiparación jurídica de los individuos, atados a la jerarquía de la comunidad natural y a la transformación de las viejas relaciones de propiedad".<sup>50/</sup>

De una forma más actualizada, conforme al análisis del Dr. Omar Guerrero, la Administración Pública vía Estado, - se encuentra caracterizada por una doble naturaleza: Dirección y Dominio; donde "El Estado, como Estado de clase, encarna del dominio de la burguesía sobre las clases productoras, haciendo de la Administración Pública un vínculo para la realización de dominio de clase. La Administración Pública capitalista, pues, nace del antagonismo de clases para imponer el dominio de las clases dominantes sobre las clases dominadas."<sup>51/</sup>

"El Estado..., no solamente asume un carácter de domi

nación. El Estado también armoniza, integra y coordina, - bajo el sello burgués de la nación, las funciones públicas que se desprenden de su caracter universal. Por lo tanto, el Estado solo es autoridad, coerción y represión; también es, por la necesidad de realización de las funciones p<sup>u</sup>blicas, la dirección de una sociedad civil construida a ima-- gen y semejanza de la burguesía. Por lo tanto, la Adminis-- tración Pública no tiene características propias: sus ca-- racterísticas son las del mismo Estado: dominio y direc-- ción de la sociedad civil".<sup>52/</sup>

Por lo anterior, "... el Estado capitalista -que ha - impuesto el Poder Ejecutivo por encima del Legislativo- al entrar en relación con la sociedad civil, hace que el Eje-- cutivo mismo establezca el enlace como dominación y, a la par, como dirección de la sociedad. Sin embargo, el domi-- nio y la dirección del Estado sobre la sociedad no es el - dominio y la dirección del Estado... sino de las clases de - minantes, aquellas que a través del Estado han establecido la unidad burguesa de la nación."<sup>53/</sup>

"El Estado que primitivamente solo encarnaba una fun-- ción social, ahora también encarna el poder político de -- clase; a la función pública de dirigir la sociedad y sus -

esfuerzos, se suma ahora la función de dominio político de las clases explotadas."<sup>54/</sup>

"...el Estado, para garantizar esa unidad burguesa de la nación, para defender su propio interés político de clase, entra en contacto con las clases dominadas pretendiendo representarlas, sin hacerlo realmente. La autonomía relativa del Estado implica su independencia con respecto de la sociedad civil y de las clases dominantes, en la medida en que se apoya en las dominantes, en la medida en que el Estado representa a las clases dominadas, a la vez que encarna el dominio de las clases dominantes."<sup>55/</sup>

"El Estado es un producto de las clases y sus conflictos y, por tanto, el Estado administrativo puro no es sino el germen del Estado político que ha sido engendrado en el seno de la sociedad clasista. Sin embargo, el Estado político creado tras la disolución de la sociedad comunal, no dejó de ser un Estado administrativo. Es a la vez, un Estado político y administrativo que se caracteriza paralelamente por la dominación política y la dirección administrativa. La dominación política corre pareja a la dirección administrativa, porque la primera no subsiste si la segunda... no es realizada. La dirección Administrativa, que - conjuga una serie de funciones públicas indispensables y -

variadas -económicas, sociales, religiosas, judiciales, -- etc.- es el soporte material de la dominación política y, frecuentemente, su legitimación ideológica".<sup>56/</sup>

Desde una perspectiva jurídica, el Estado, en pala--- bras de Jellinek, existen tres formas de concebirlo: como objeto de Derecho, éste supone que todo objeto de Derecho supone un sujeto, y este sujeto son los hombres que dirigen al Estado; como relación jurídica, en correlación al Estado, se observa que existen gobernantes y gobernadores, y en sus relaciones mutuas nos parece hallar lo que como Estado conocemos y; como sujeto de Derecho, esto quiere decir que se encuentra con el orden jurídico en una relación que está determinada por normas de igual naturaleza. En otras palabras, es que el hombre tiene para sí derechos naturales como sujeto-individuo y que el Estado es un reflejo de éste.

Siguiendo la pauta del autor antes mencionado, diríamos que el Estado se funda en relaciones de voluntad de -- una variedad de hombres, formando el sustrato de éste; -- hombres que mandan y hombres que obedecen, pero el Estado posee además un territorio que es inherente al hombre .

En su evolución el Estado se presente como sustentador y salvaguardador de la propiedad privada (en el caso del Estado capitalista); pero a la vez, un dominio y dirección de la sociedad a la que representa, porque el Estado es producto de una clase que pretende realizar sus intereses. Dominio, mediante el ejercicio y aplicación de la ley vía administración pública y dirección de la sociedad, a través de las políticas económicas del Estado.

Si hablamos de un Estado, en relación con los demás Estados-Nacionales. En el caso del Estado mexicano, diríamos que en su realidad social contemporánea, se ha caracterizado de la siguiente forma:

- a) En las ciudades se han diferenciado notablemente las fuerzas sociales; la burguesía y el proletariado.
- b) El Estado mexicano, para su estabilidad económica y política depende cada vez más de las decisiones de política económica del gobierno norteamericano y de las instituciones bancarias internacionales.

Desde esa perspectiva el Estado mexicano no tiene dominio ni dirección de sí mismo; por lo tanto, a él le co-

responde aplicar la política a la sociedad mexicana, de acuerdo a la dependencia que tenga con otro Estado-Nacional. Y es así como la burguesía nacional, ve su poca capacidad de dominio y dirección, después de haber hecho un Estado a su semejanza.

## I.2.- EL GOBIERNO.

En usos cotidianos o convencionales el Gobierno se entiende, como el conjunto de instituciones comandadas por los elementos humanos, que viene siendo la burocracia.

Para el Doctor Omar Guerrero, el Gobierno puede ser considerado como un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.<sup>57/</sup>

En otras palabras, el Gobierno se encuentra ubicado entre el Estado (Soberano) y la sociedad (súbditos). Pero ¿Quién es ese medio abstracto no concretizado?, eso es lo que ha quedado claro. En realidad ese medio, no es ni más ni menos que las Instituciones Públicas cristalizadas en el burócrata o servidor público.

Wilburg Jiménez Castro, define al Gobierno como la - "integración de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, es decir el Gobierno es la parte estructural del Estado".<sup>58/</sup> Vale decir: los "instrumentos de la represión, son los órganos, la autoridad, es el ejército, la policía, son los funcionarios, los jueces, los ministros".<sup>59/</sup>

El Gobierno responde a la organización del Estado, pero en un sentido estricto se usa como sinónimo del órgano ejecutivo del Estado; en un sentido amplio, regula la conducta humana, resuelve los problemas sociales, a través de la normatividad; por lo tanto, en el lenguaje común se confunde Estado y Gobierno.<sup>60/</sup>

Pero se hace necesario precisar sus diferencias: "La palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos, de los órganos o quienes se atribuyen el ejercicio supremo de la soberanía".<sup>61/</sup>

En forma aún más específica, Gobierno propiamente dicho se identifica con el poder Ejecutivo, es decir como, -

"Aquella parte del Gobierno que asume la dirección del orden político y administrativo del Estado, lo representa ante otros Estados y cumple otras importantes actividades."  
62/

"La función del Gobierno es convertir todos esos deseos o libertades en el comportamiento autorizado o dirigido de aquellos que viven en el espacio que llamamos 'Estado'".  
63/

Para Duverger, a la palabra Gobierno le da varios significados: puede aludir a un conjunto de órganos políticos del Estado; puede ser un órgano en particular de Gobierno que corresponda a la noción del Poder Ejecutivo y; solamente se puede referir a un elemento del Ejecutivo, el ministerio o gabinete ministerial.

### **I.3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

#### **I.3.1.- Aspectos Teóricos.**

Según el criterio tradicional, Administración Pública "Es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos

que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado".64/

En estos términos, la Administración Pública es un medio de comunicación entre la Sociedad Política y la Sociedad Civil; además, es así como el Estado dirige y subsiste.

"La Administración Pública es parte de un campo más amplio y general de la Administración, el cual estudia cómo las instituciones están organizadas, motivadas y dirigidas y varía desde la familia hasta las Naciones Unidas. La Administración Pública es parte también del campo de la política, que tiene que ver con la determinación de las políticas públicas en un proceso que comienza en el electorado y continúa, a través de los Partidos Políticos y la legislatura, hasta la Administración misma."65/

La Administración Pública va adecuándose a las necesidades sociales, organiza las demandas de la sociedad civil, en términos de que el Estado reconozca la necesidad social como tal, convirtiéndose así, en una función administrada por él.

La Administración Pública es la ejecución sistemática del derecho público; en sentido material, es la intervención directa del Estado, en beneficio del interés general o colectivo; en sentido formal, son las instituciones u órdenes internas y procedimientos a seguir del poder Ejecutivo. 66/

Si se aplica el derecho público, es que la necesidad social la ha escrito como función propia del Estado y las ejecutan las instituciones del Ejecutivo y el derecho. En lo sucesivo, la Administración Pública, es el Gobierno; se refiere al "qué" y al "cómo" del Gobierno, pretende realizar todas las operaciones definidas o emprendidas, en función de la política económica. Esto significa el conjunto de actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos Nacionales, Estatales y Locales, las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso. 67/

Generalizando la concepción anterior, la Administración Pública se definiría como la coordinación de esfuerzos para ejecutar las políticas del Estado.

De acuerdo a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de Costa Rica -cita Wilburg Jiménez-

nez Castro- se debe de entender por Administración Pública: "a) el Poder Ejecutivo; b) los poderes Legislativo y Judicial en cuanto realizan, excepcionalmente, función administrativa; y c) las municipalidades, instituciones autónomas y todas las demás entidades del derecho público."<sup>68/</sup>

"La Administración Pública nace como disciplina a partir de la distinción entre política y administración..."<sup>69/</sup>

Para Wilson, la Administración Pública "Es la parte más evidente del Gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más visible del gobierno y por supuesto, es tan vieja como el gobierno mismo."<sup>70/</sup>

Si la Administración Pública es el gobierno o el ejecutivo en acción, "El Ejecutivo..., deberá ser estudiado como lo que es: una relación, la delegación del Estado en la sociedad. Sólo así se podrá, después, iniciar el estudio de la organización interna del ejecutivo... El Ejecutivo no se explica por sí mismo; lo explica su papel mediador, político y social".<sup>71/</sup>

"El objeto de estudio de la Administración Pública es

...el Ejecutivo, ya que este es el gobierno como mediación: y es al mismo tiempo la Administración Pública, porque ella es la mediación entre el Estado y la sociedad. Gobierno, Administración Pública y Ejecutivo son lo mismo; el objeto de estudio es la Administración Pública..., el gobierno y el Ejecutivo, porque son idénticos".<sup>72/</sup>

De acuerdo a lo anterior, puede entenderse a la Administración Pública, como el conjunto de Instituciones Públicas (Federales, estatales, municipales y organismos de participación estatal), y sin olvidar que para estudiarla en Latinoamérica debe ser considerado de manera prioritaria el estudio del Poder Ejecutivo.

Apartándome un poco de la técnica, permítaseme hacer algunas observaciones de la Administración Pública en Latinoamérica, que como característica particular, es que se da el centralismo político (retomando a Allan R. Brewster-Carras), por ende la centralización y concentración administrativa, el debilitamiento del régimen municipal y la débil participación, ha provocado un debilitamiento de las Instituciones Públicas del Estado, básicamente en el Poder Legislativo y Judicial. En lo sucesivo, los sistemas presidencialistas, esencialmente desarrollados en Latinoamérica, y el debilitamiento del Poder Legislativo han acentua-

do el papel de la Administración Pública y a ese descon--  
trol de la misma, se le ha asignado al Congreso. Por último  
mo, diríamos que el Poder Ejecutivo, interviene en el con-  
trol absoluto del quehacer de la Administración Pública.

Ahora bien, el objeto de estudio de la Administración  
Pública, está caracterizado por cuatro puntos; que identi-  
fican el lugar y el modo de producción capitalista:

- "a) es una de las dos formas de mediación entre el Es  
do y la sociedad, entre la sociedad y el Estado;
- b) es la delegación del Estado en la sociedad;
- c) está organizada en el Ejecutivo; y
- d) es el gobierno en acción".<sup>73/</sup>

La administración Pública no solo se debe entender co  
mo estructura organizacional y sistemática condicionada --  
por una rutina, acorde a un adecuado proceso administrati-  
vo, jurídico y técnico, sino que además debe, tener la ca-  
pacidad para cambiar de acuerdo a las condiciones políti-  
co-socioeconómicas de cualquier país.

Con lo antes mencionado, ya tenemos una idea aproxima  
da de lo que la Administración Pública es; sin embargo pa-

rece conveniente precisar que los elementos más relevantes que tienden a una delimitación sistemática de lo que ella representa:

- a) Una función de gobierno, es decir la función ejecutiva. Aclarando al mismo tiempo que no se quiere decir con ello que las ramas Legislativo y Judicial no lleven a cabo funciones de carácter administrativo.
- b) Un conjunto de instituciones públicas refiriéndose con ello a las Secretarías de Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, etc.
- c) Un subsistema del sistema social, jurídicamente -- institucionalizado que cumple funciones de dirección y administración de recursos dentro de la sociedad.
- d) Una ciencia, se refiere aquí a esa rama de conocimiento que también se enseña en las instituciones educativas de nivel superior que se ocupa del estudio de su propia evolución y del análisis del proceso gubernamental, surgiendo así su relación con la ciencia política.
- e) Un medio para el cambio social. Es decir que la -

Administración Pública puede contribuir a lograr -  
el mejoramiento y desarrollo económico y social.

### I.3.2.- Surgimiento y Evolución.

Partiré de la premisa de que todas las necesidades --  
son necesidades social-individuales, en una primera instan-  
cia. Pero en la medida en que dichas necesidades se con-  
vertían en preocupación y demandas de una mayoría, van ad-  
quiriendo el carácter de sociales. Ese conjunto de deman-  
das giran en torno de lo político, que tenderá a satisfa-  
cerlas en función del interés general; y en la medida de -  
que el Estado acepte o reconozca una necesidad como tal, -  
se convierte en una necesidad pública, siendo esta(s) una  
(s) función(es) más que el Estado realizará. En esos tér-  
minos se puede explicar el surgimiento de la Administra-  
ción Pública, ya que las actividades, primitivamente, per-  
tenecían a los particulares, y sólo se convierten en públi-  
cas, si las ceden al Estado, o éste se las toma.

Omar Guerrero dice que existen antecedentes remotos -  
de la Administración Pública que se encuentran en las obras  
de Arthasastras de la India, realizadas entre el siglo VI  
al IV a.c., que constan de quince libros, donde una unidad

comprende la materia política y temas anexos, tales como -  
economía, diplomacia, el arte militar y la Administración.<sup>74/</sup>

Kautilya nos explica en qué consiste el término Arthasastras: "La subsistencia de la humanidad es llamada Artha, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad es también llamada Artha, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la Arthasastra; ciencia de la política".<sup>75/</sup>

Desde el momento que Kautilya nos dice que Arthasastra es la ciencia de los medios o la ciencia política, nos --- transmite a hacer una interacción entre la administración - (medios) y la política, porque no se puede hablar de la Administración pública, si no se habla de política como medida del Estado; es decir, que el proceso administrativo supone un proceso político, para llegar a un punto óptimo, - en cuanto a la satisfacción o acuerdo de los intereses de grupos o clases sociales; por lo tanto Kautilya nos dice "que la Administración Pública es presidida por el ministro o primer ministro. Bajo su mando está un grupo de colaboradores: los Amatya o funcionarios públicos, el Chambelán el Tesorero general y los directores gubernamentales."<sup>76/</sup>

Ahora bien, después de haber encontrado una diferencia entre las necesidades sociales y públicas o actividades privadas y públicas, cabría hacerse la pregunta ¿cómo la Administración Pública se fue consolidando como tal? Para contestar esta pregunta, Omar Guerrero considera: a los Arabes como únicos, en cuanto a la ciencia de la Administración, por crear una corriente ininterrumpida por diez siglos y por haber producido la más variada bibliografía en la materia; mención especial merece "espejos de Príncipes", con una notable pedagogía político-administrativa para soberanos, altos funcionarios y secretarías de la cancillería; donde uno de los más grandes científicos de la administración y política musulmana, fue Ibn Jaldún, que vivió durante el siglo XIV, comentó que "Los imperios, como los hombres, tiene vida propia; nacen, se desarrollan y mueren."<sup>77/</sup>

Complementariamente, la obra "Principios de Administración Temporal" escrita por Al Mawardi, en 974-1058, no solamente manifiesta los fundamentos de la administración musulmana, sino que expresa su organización, funcionamiento y procedimiento de trabajo; él menciona, que si los Indios, los Persas, los Arabes y los Turcos contribuyeron para el desarrollo de la ciencia administrativa; también los Chinos lo hicieron con su obra "Libro de los exámenes"

dedicado a la formación de la burocracia.<sup>78/</sup>

En Medio Oriente pues, se presenta la consolidación de una literatura y ciertos principios de la Administración Pública, pretendiendo así, hablar de la Administración Pública con otra conceptualización en el mundo occidental, donde: Roma fue la que contribuyó a la formación de la Administración Pública Moderna, porque sus instituciones políticas sobrevivieron hasta la Edad Media y; sirvieron para la construcción del Estado Moderno; pero pese a su magnífica organización administrativa, no se formó una teoría Administrativa en el Imperio Romano.<sup>79/</sup>

Si la consolidación teórica y científica de la administración pública, en un sentido moderno, no se realizó en el Imperio Romano, que contaba con una gran masa de burocratas, en la época medieval, menos se pudo formar en las sociedades feudales europeas, pues fueron muy poco burocráticas, quedando solamente residuos de la vieja administración romana; pero existió el "Diálogo de Echiquier" de Ricardo Fils-Nel, escrito en el siglo XII, y que reprodujo la organización administrativa de Inglaterra Medieval, que era un organismo fiscal, encargado de la contabilidad, la tesorería y el gasto del Estado Angevino.<sup>80/</sup>

La reaparición de la Administración Pública, como tal, parece que fue en los gobiernos monárquicos.

Bodino, es el que sistematiza el conocimiento de la naciente administración monárquica; a la vez que explica su origen, desarrollo, funciones y procesos. Es el formador de la administración absolutista, que "Nace de la oposición entre el oficio y la comisión, y por lo tanto, entre oficiales estamentarios poseedores vitalicios de los cargos y los comisarios monárquicos ocupantes in precarium de los puestos del Estado"<sup>81/</sup>, además, Bodino, establece las bases de la administración pública moderna, a través del glosario conceptual conocido como "Ciencia de la Política".

Habiendo consolidado y sistematizado la administración monárquica, aparece un órgano, la Cameralística, donde Mosher y Cimmino explican su por qué. "La Cameralística de las exigencias de la monarquía absoluta, la cual estimulará la elaboración de técnicas y prácticas administrativas para la mejor marcha de los asuntos reales y para la conservación de su patrimonio."<sup>82/</sup>

La Cameralística tiene dos momentos históricos, según

Mosher y Cimmino; "En el primero, sus técnicas servían para incrementar el período del Rey por la vía de la Administración del Patrimonio Estatal,...; el segundo, en que su conocimiento acumulado será el centro de las normas internas de la Administración Pública, sobre los que se fundamentará luego el Derecho Administrativo."<sup>83/</sup>

La Cameralística había consolidado algunos principios administrativos públicos, en el primer período, pero no logró identificarla como ciencia, confundiéndola en el segundo período, como el Derecho Administrativo; ya que la concebía como un conjunto de normas. Sin embargo, Lorenzo -- Von Stein, Turquet, Delamare, Huhentas y Willebrant, infirieron desarrollar en Alemania y Austria una ciencia de la Administración, con relación a la Ciencia de la Policía, -- ya que emergió de la República; pasándose la corriente administrativa a España y después a México.<sup>84/</sup>

En el siglo XVIII, la administración no estaba a cargo del señor, sino de funcionarios públicos, nombrados por el Intendente de la Provincia, y en ocasiones, se heredaban o se compraban; por ejemplo, el representante municipal, algunos tomaban el nombre de cónsul, otros síndicos o alcalde, etc.<sup>85/</sup>

En la medida que iba evolucionando la monarquía absoluta, el Rey contaba con la centralización del poder, contando para el ejercicio de sus funciones con un consejo -- real para que le ayudase en sus actividades, donde todos - los funcionarios eran nombrados por el Rey, con la facultad de remover a los titulares de los cargos políticos.<sup>86/</sup>

Si el Rey, en aquella época, era ley y el propio Estado, podemos observar que en la evolución de la Administración Pública, el Rey va delegando sus funciones, por las - incorporaciones de funciones o actividades que pertenecían a los privado, donde poco a poco se iban institucionalizando en órganos y disposiciones normativas.

Ahora bien, cabría hacerse una pregunta en torno a lo anterior, ¿Cuál es el carácter de sus funciones, qué pretende y cuál es el origen de ellas?

"La interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración el natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones individuales."<sup>87/</sup>

En los anteriores términos, la Administración Pública está dirigida a conservar al individuo, sus relaciones y - asociaciones, por vías institucionales o trámites que el - Estado garantiza a través de la norma o Derecho.

El nacimiento de la Ciencia Administrativa, fue con - Carlos Juan Bonnín, con su obra "El Compendio de los Principios Administrativos", que aparece publicada de 1808.<sup>88/</sup>

Bonnín establece como principios fundamentales de la Administración, los siguientes:

- "1) Que la Administración nació con la asociación o -- comunidad;
- 2) Que la Administración es el gobierno de la comunidad;
- 3) Que la conservación de ésta es el principio de la Administración;
- 4) Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de leyes de interés general."<sup>89/</sup>

Aquí y solamente aquí, surge la Administración Pública como tal. Canal o instancia de comunicación entre la - sociedad civil y sociedad política, en que el Estado ejecu

ta el interés o voluntad general.

### I.3.3.- Las Instituciones Públicas.

Para hablar de instituciones públicas es necesario -- analizar en primer instancia lo que es una institución desde el punto de vista sociológico. Así tenemos que Rousseau considera que un pueblo hace sus instituciones, como sus organizaciones y prácticas permanentes, tales como la propiedad, el gobierno y las distinciones de clases sociales. 90/

Es decir, que las prácticas sociales crean parámetros de acción (marco normativo de valores), la mayoría de las veces de una manera inconsciente, originando así una institución de ser y actuar dentro de la sociedad; en caso contrario se es considerada esa conducta como no institucional.

Según Ely Chinoy, no existe una definición concreta de 'institución'. Algunos autores la definen como el conjunto de "Pautas normativas que definen lo que se considera...adecuado, legítimo, o como expectativas de acción o de relación social"91/ Otros más la definen como un sis-

tema normativo donde rigen las acciones del hombre.

Dentro de esta perspectiva sociológica encontramos - también, la aparición de George Lapascade, quien hace referencia a los siguientes aspectos:

- "a) Las manifestaciones se gestan por comportamientos y modos de pensamiento...;
- b) Estos comportamientos y estos modos de pensamiento no tienen como fuente la personalidad, la psicología individual, son por el contrario impersonales;
- c) Los comportamientos y modos de pensamiento colectivos, constituyen una herencia del pasado, un gobierno de los muertos sobre los vivos;
- d) Esta herencia de modales culturales es, sino el objeto, al menos una de las consecuencias de la educación, (y no de las luchas de clase)."<sup>92/</sup>

Puede considerarse que las instituciones provienen de nuestros antepasados, que de manera inconciente fueron --- siendo asimiladas mediante sistemas normativos:

"La institución es el lugar en donde se articulan, se hablan las formas que adoptan las determinaciones de las -

relaciones sociales. Se trata del lugar en que la ideología viene permanentemente activada por la negatividad que introduce la infraestructura."<sup>93/</sup>

Si las instituciones se articulan y se determinan por las relaciones sociales, quiere decir que existen instituciones de carácter social o civil y de carácter público.

Por su parte Wilburg Jiménez Castro -aunque no le llama institucioones públicas, sino estructuras institucionales- las entiende como "Organos y organismos del Estado, - del cual este se vale para satisfacer sus fines."<sup>94/</sup>

En mi opinión esta definición de instituciones públicas puede ser complementada, identificando a todos aquellos órganos y organismos del Estado que cumplen determinadas funciones y que sirven como un medio de comunicación entre el Estado y la sociedad, para satisfacer el interés social.

Por último, Duverger diría que las Instituciones Públicas se dan en el tiempo y en el espacio de acuerdo a su tipo de régimen, por ejemplo, se habla de Instituciones en las Dictaduras (militares, absolutistas, socialistas, con-

servadoras, etc.); en las democracias; etc.

Los tres puntos analizados, el Estado, el Gobierno, - la Administración Pública se expresa pues, de manera concreta a través de momentos y entes de caracter institucional que sellan operativamente el complejo conjunto de las relaciones sociales.

#### I.4.- EL DESARROLLO.

"Se entiende por desarrollo no al simple crecimiento económico, que sólo acentúa la desigualdad 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 esparcimiento así como la libre capacidad de realización personal entre todos los integrantes de la sociedad."<sup>95/</sup>

El desarrollo puede tener diversos significados, algunos lo asocian con el nivel de industrialización; en otros simboliza el logro de la independencia; en otros, el acceso a la enseñanza, el mejoramiento de las condiciones sanitarias, la construcción de un gran embalse, la edificación de rascacielos, etc.<sup>96/</sup>

Los conceptos crecimiento y desarrollo suelen entenderse como sinónimos, pero existe una diferencia entre ambos. Crecimiento económico significa mayor producción, mayor utilización de los factores y un incremento de la producción por unidad de factor aplicada. Desarrollo económico, implica crecimiento de la producción, pero además los cambios técnicos institucionales para que se produzca.<sup>97/</sup>

El desarrollo social no se puede medir por crecimiento y desarrollo económicos en forma global, porque puede ser que esos dos elementos, estén concentrados en unos --- cuantos grupos; por lo tanto, el crecimiento de la producción y el desarrollo industrial, no expresa de manera automática el desarrollo social. ¿Para quién está desarrollando un país? ¿para unos cuantos o para todos en general?. De hecho, el desarrollo se refleja en el ingreso per cápita pero más aún en la distribución real del producto.

"La teoría del desarrollo económico trata de explicar, en una perspectiva macroeconómica las causas y el mecanismo de aumentos persistentes, de la productividad del factor trabajo, y sus repercusiones en la organización de la producción y en la forma como se distribuye y utiliza el producto social."<sup>98/</sup>

El desarrollo es pues, históricamente, lo que los antepasados han sabido conservar, incrementando la base de generación en generación en generación. En síntesis, es la sumatoria de esfuerzos hechos de una generación a otra.

El desarrollo integral se define como "El proceso de liberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, que hacen que cada hombre, comunidad y país se transforme y mejore, y pase de una etapa particular a otra más elevada, en términos de dignidad y convivencia humana."<sup>99/</sup>

Para lograr el desarrollo integral al cual hemos hecho referencia, se parte de la hipótesis básica de que la administración pública, puede ser un factor de desarrollo, porque pretende atender a cada uno de los sectores que se interrelacionan en una determinada rama económica.

El Desarrollo integral, obviamente debe plantear un cambio tratando de alcanzar un modelo tipo, al que la sociedad aspira llegar.

Haciendo referencia los tipos de cambio social, podemos encontrar que existen:

- 1) Cambios inherentes al sistema;
- 2) Cambios provocados;
- 3) Originados por un proceso revolucionario; y
- 4) Originados por reformas.

"Dentro del enfoque estructural-funcional hay varias cuestiones que nos permiten el análisis y la comprensión del cambio histórico social, dichas cuestiones son:

- 1) ¿Cómo es lo que cambia?
- 2) ¿Cómo cambia?
- 3) ¿Cuál es la dirección del cambio?
- 4) ¿Cuál es el tiempo del cambio?
- 5) ¿Por qué es posible este cambio y en realidad por qué ocurrió?
- 6) ¿Qué importancia causal tiene el individuo en la historia y ¿Cuál es el rol causal de las ideas de la historia?"<sup>100/</sup>

Las causas que nos pueden orillar a dar un cambio -entre otras-, se pueden agrupar, en forma general, de la siguiente forma:

- "a) Causas normales o inherentes a todo sistema social;
- b) Provenientes de la influencia de algunos de los --

- elementos de la estructura social en otros; y
- c) Producidos por variables externas al mismo tiempo. Es decir por variables localizadas en el medio ambiente del sistema de referencia."101/

Para determinar el grado de desarrollo de cualquier país, se debe de entender que éste, se caracteriza de la siguiente forma:

- "a) **Un proceso eminentemente social**, es decir, cualquiera que sea su concepción o ámbito, tendrá que reconocerse que en un sentido más amplios un proceso hecho con el hombre, por el hombre y para el hombre.
- b) **Un esfuerzo deliberado y racional, no espontáneo.** Esto significa que no es en sí mismo, sino un medio que tiene la humanidad para lograr una existencia más digna.
- c) **Un proceso constante y sostenido**, toda vez que, -- las variables que lo descubren operan de tal manera que llegan a crear fuentes de crecimiento a medida que los antiguos se van agotando: y
- d) **Una concepción interdisciplinaria.** Es decir, el desarrollo ha de verse con un criterio de conjunto y, por lo tanto, requiere de una concepción inter-

disciplinaria de muy variadas ciencias, técnicas - artes y profesiones, especialmente de aquellas comprendidas entre las ciencias sociales, o ciencias del hombre."<sup>102/</sup>

En términos generales quien habla de desarrollo se refiere a:

- a) Una condición que abarca a toda la sociedad política, económica y socialmente;
- b) Un proceso de cambios estructurales fundamentales en el sistema social-global;
- c) Un proceso de modificación que va más allá de los estrictamente económico;
- d) Un proceso deliberado de transformación orientado hacia el mejoramiento integral del hombre;
- e) Una noción histórica que denota un enfoque para logar el desarrollo propiamente dicho; y
- f) Una estratégica de cambio social, que relaciona medios y fines en forma óptima, por medio de la ---- acción efectiva del administrativo público."<sup>103/</sup>

Al conceptualizar el desarrollo, lo clasifican en los siguientes enfoques:

- "a) Los que conciben el desarrollo como crecimiento;
- b) Los que lo perciben como un estado o etapa; y
- c) Los que lo enfocan al desarrollo como un proceso de cambio estructural-global."<sup>104/</sup>

Se considera que para que se de el desarrollo integral, se debe de tomar en cuenta las siguientes condiciones:

- "a) Un grado importante de alfabetismo y una minoría instruida de tamaño considerable;
- b) Justicia social real y amplia;
- c) Un aparato gubernamental y una administración pública en la que se puede confiar; y
- d) Una concepción clara y definida de lo que supone el desarrollo."<sup>105/</sup>

Para efectos de análisis, conviene escudriñar si la economía mexicana (de acuerdo a su desarrollo) es subdesarrollada; que con respecto a las características planteadas por Raymond Barre, se puede decir que sí, ya que su población económicamente activa se encuentra mayormente empleada en la agricultura y una pequeña porción en la industria; la producción interna, es básicamente agrícola de autosuficiencia (en ocasiones no lo es) y productor de ma-

terias primas y; sus exportaciones se dan en la agricultura y materias primas de tipo minero.

El Estado mexicano pretende ser un factor de desarrollo (en todo caso) porque conforme a sus políticas económicas, más bien ha servido como factor de acumulación de capital, en una primera instancia; pero en su gestión administrativa ha tratado de distribuir el Producto Nacional Bruto (PNB), de una forma equitativa, para todas las capas sociales; sin embargo, tal parece que en estos tiempos --- (1986), ha fracasado para lograr su objetivo, porque no ha logrado distribuir el ingreso per cápita como tal; por lo tanto, entenderemos al desarrollo (real) como Wilburg Jiménez Castro nos lo define, al principio de este apartado.

#### I.5.- LA PLANIFICACION.

El concepto Planificación tiene su origen en los países socialistas. El primero en usar el concepto fue la Rusia, bajo un significado de impacto imperativo y totalizador.

Planificación de una forma general, es la racionalidad; en lo sucesivo, implica reducir el número de alternativas y prever el futuro. De la Planificación resultan -

una serie de técnicas, tales como: la Programación, los --  
Proyectos y Planes a corto, mediano y largo plazo.106/

Gonzalo Martner, define a la Planificación como "un -  
proceso en virtud del cual la 'actividad', que ya se ha ---  
adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objeti-  
vos, se prevén hechos, se proyectan tendencias."107/. Se  
trata de un "proceso racionalizador e indispensable a la -  
acción del desarrollo, a través de la escogienda y realiza-  
ción de los mejores métodos para satisfacer determinadas -  
políticas y lograr sus objetivos."108/

La Planificación posee principios definidos desde el  
punto de vista de la programación, tales como: la Previ---  
sión, la Universalidad, la Unidad, la Continuidad y la In-  
herencia; además, a menudo se alude a un "proceso" de pla-  
nificación, conformado por algunas etapas como: Formula---  
ción, Discusión y Aprobación, Ejecución, Control y Evalua-  
ción.109/

"El objetivo de la Planificación del desarrollo con--  
siste en asegurar un volumen de inversión productiva lo --  
bastante elevada como para permitir un crecimiento de la -  
renta nacional mayor, en grado significativo, que el creci-  
miento de la población."110/

La Planficiación, implica una centralización de las - decisiones y la dirigencia de las ramas económicas; esto - supone pues, hablar de un sistema totalizador o socializa- dor de los medios de producción. Sin embargo, han surgido pensadores que han tratado de elaborar una idea de Planifi- cación, recogiendo las aspiraciones o la voluntad de la So- ciedad Civil.

Dentro de los pensadores, que considera que en un país capitalista es factible planificar (al igual que en los -- países socialistas), encontramos a Karl Mannheim, que nos dice que la tarea de la Planificación "estriba en identifi- car un sistema social mediante la Planificación de una cla- se especial; tiene que ser planificación para la libertad, sujeta a control democrático, planificación, pero no una - planificación restriccionista que favorezca a los monopo- - lios de grupo, sean hombres de empresas o de asociaciones obreras, sino planificación para la abundancia, es decir, empleo total y total explotación de los recursos; planifi- cación para la justicia social, más que igualdad absoluta, con diferenciación de recompensas y situaciones personales, sobre la base de la verdadera igualdad más que el privile- gio; planificación no para una sociedad sin clases, sino - para una sociedad que suprima los extremos de riqueza y po- breza; planificación para la cultura sin nivelación por lo

bajo; una transición planificada favorable al progreso, -- sin suprimir lo que hay de valioso en la tradición: planificación que contrarreste los peligros de una sociedad de masas, coordinado por los instrumentos de control social, pero interviniendo solamente en las cosas de degeneración institucional o moral, definidos por el criterio colectivo; planificación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder; planificación para la ---- transformación gradual de la sociedad, al fin de estimular el desarrollo de la personalidad: en una palabra, planificación, no regimentación."111/

La Planificación se debe de entender como el instrumento racional y conciente que debe de proveer los posibles problemas a futuro, para evitar desequilibrios en la sociedad, tanto, económicos, políticos y sociales, en la medida de lo posible; es decir, que debe de haber planes, proyectos, estratégicas a seguir, prioridades, etc.

#### **I.6.- LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO.**

El caracter sustantivo-administrativo del Estado, se ha ido transformando, dependiendo del desarrollo histórico de cada Estado. Se podría decir que a partir del siglo XX, el Estado ha ido teniendo gradual ingerencia en las activi

dades económicas de la sociedad civil; donde en el caso de México, hace más evidente su intervención, por su carácter de economía mixta, tratando de equilibrar la producción, - invirtiendo en las actividades económicas, que los particulares no invierten, tendiendo a que el desarrollo sea integral.

La Administración Pública para el Desarrollo, es diferente en esencia y mucho más amplia en ciertos factores -- instrumentales, por ejemplo se vale de la Planificación Administrativa, Presupuestos, etc. 112/

La "...Administración para el Desarrollo tiene como - responsabilidad fundamental... la solución de los problemas del funcionamiento y adecuación del aparato administrativo para el correcto desempeño de sus funciones resultante del nuevo papel dinámico del Estado." 113/

Jiménez Castro nos dice que la Administración Pública para el Desarrollo, es hacer de la Administración Pública una Micro-empresa, de cada uno de sus organismos que constituyen su estructura orgánica, en términos de eficiencia. 114/

Si bien no podría equipararse toda institución pública

ca con una "empresa", según propone el autor citado anteriormente, cabe hacer notar que, cuando específicamente -- una Empresa Pública opera con números rojos, afecta a la sociedad, en el sentido, de que ésta, eleva el costo de su producto, perdiendo por lo tanto, su carácter social. Es justo reconocer que la Empresa debe subsistir con un mínimo de ganancia, para enfrentar por sí misma su problemática interna, y dejar de ser una carga para la sociedad; es decir, que la sociedad se beneficie de ella y no al contrario.

La Administración Pública para el Desarrollo, podría definirse en síntesis, como "El conjunto de aptitudes y -- actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través, de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable, a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos."<sup>115/</sup>

Oscar Lange nos habla de tres modelos: el Modelo Capitalista, el Modelo Socialista y el Modelo Nacional-Revolucionario.

Aunque el modelo capitalista, en su sentido estricto, no corresponde al carácter público, la Administración Pública sí protege su desplazamiento, vía Estado.

En el Modelo Capitalista de desarrollo "El rasgo más significativo es la acumulación de capital y la inversión productiva realizada por las clases medias urbanas."<sup>116/</sup>

Dentro del Modelo de desarrollo Socialista, "Las industrias, sociedades mercantiles, bancos y empresas de --- transporte nacionalizadas constituyen una fuente de acumulación de beneficios con que financier nuevas inversiones industriales."<sup>117/</sup>

El Modelo de desarrollo Nacional-Revolucionario se -- funda en la inversión pública, como factor dinámico y activo del desarrollo. En estos tipos de modelo, los países -- no cuentan con una clase media capitalista lo bastante poderosa. La nacionalización se limita al capital extranjero o parte del mismo. La nacionalización no se da conforme a un programa económico, sino por conflictos políticos de las potencias capitalistas y su lucha se da por la emancipación nacional y la afirmación de su independencia."<sup>118/</sup>

**CAPITULO II**  
**LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PROCESO DE DESARROLLO**  
**EN MEXICO**

**II.1.- PAPEL DEL ESTADO EN EL PATRON DE ACUMULACION.**

Debe considerarse que, para dar cuenta de la participación de la Administración Pública en el proceso de desarrollo, es necesario entender el condicionamiento y consolidación del Estado mexicano a partir de 1821, período en que se firma la Independencia de México con España,

Entre 1821 a 1880, se puede hablar de una consolidación de capital propio del país para su desarrollo económico, sin perder de vista que se dieron varios períodos para lograr lo antes dicho, porque en 1854 existía una gran crisis socio-económica. Aunado a esto, las guerras internas y las reformas a nivel federal y de estados; pero en ese período se logró: fin, en materia de comercio exterior, -- con la Colonia; disminución relativa en cuanto a la concentración del poder político y económico en la ciudad de México; expulsión parcial de españoles que detentaban el poder político y económico; constitución progresiva de un -- grupo de comerciantes-prestamistas, de nuevo tipo, que a -- partir de 1850, multiplicaron sus inversiones productivas.

El problema, después de la independencia, consistía en definir quién iba a ser el bloque histórico a gobernar y cómo iba a solventar el Estado su crisis económica y su planteamiento estructural, atendiendo su proyecto social.

De 1854 a 1880 se planteó otra fase, en donde se dan una serie de hechos, como: de 1854-1867, la Reforma Liberal Mexicana, al reestructurarse la República, pero esa resolución planteó el problema clasista del control del Estado. Por una parte los Conservadores y por la otra los Liberales.<sup>2/</sup>

Las corrientes buscaban contar con la simpatía ciudadana, proponiendo el tipo de Estado que ellos consideraban conveniente.

La Reforma Liberal se planteó la posibilidad de construir una economía nacional, de tal forma que se rompieron las estructuras heredadas de la Colonia para responder a la solicitud mundial de productos primarios: significó un reordenamiento profundo de las estructuras del país, para adecuarlas a las necesidades del país y a la visión del mundo con ciertos sectores económicos dinámicos de las clases dominantes, con perspectivas a producir para exportar: además, lo que constituyó la acumulación del capital y me-

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

dios de producción para la burguesía, fue la expropiación de los bienes eclesiásticos y comunales, significando esto, propiedad; separación de trabajadores de los medios de producción para ampliar el mercado de trabajo y el proceso económico de México.<sup>3/</sup>

La necesidad de un Estado-Nación en México, "Tenía -- que hacerse realidad mediante la formación de una fracción nueva de propietarios, al interior del país, capaz de reorganizar bajo su control los centros de producción internos dedicados a la explotación y de establecer vínculos con la red de comercialización comandada por Inglaterra."<sup>4/</sup>

Si el problema era realizar un Estado, ya se había dado, partiendo de ciertas estructuras coloniales. Pero el otro problema era la acumulación de capital, para esto, al finalizar la Guerra de la Reforma, el Estado ya se encontraba consolidado, de carácter capitalista, donde una oligarquía o corporación privilegiada de propietarios (empresarios-comerciantes), sustentaban la dominación, liberales por excelencia. El Estado mexicano, ya realizado, se enfrentaba ahora, con los reclamos del pago de la deuda pública.<sup>5/</sup>

Entre 1824 y 1829, con la promulgación de la Constitu

ción Federalista, se paralizaron las pugnas en torno de -- los Federalistas y Centralistas, dando así, la identificación clara de las oligarquías dominantes, definiendo un -- proyecto social diferente. Sus formas políticas de agrupamiento lo hicieron a través de las Logias Masónicas. Por una parte las Logias Yorkinas, apoyados por el Embajador - Norteamericano Poinsett, nutridos por burócratas, profesionales liberales, empleados del comercio, pequeños propietarios, etc.; reclamando autonomía política regional y; por otro lado la Logia Escocesa, querían restaurar el antiguo régimen de poder, unidos con la fracción de propietarios, altas jerarquías eclesiásticas y militares; proclamando un poder centralista.<sup>6/</sup>

Si el problema era la acumulación de capital, el Estado mexicano al finalizar la Guerra de Reforma, solamente - había planteado su carácter capitalista, mas no de acumulación de capital; esto se logra con el Gobierno de Porfirio Díaz en el transcurso de los años 1876 a 1900.<sup>7/</sup>

La lucha por la consolidación económica se da en dos periodos: de 1880 a 1893, se logró adecuar administrativamente y contablemente las finanzas estatales; se modificó el sistema de impuestos, se redujo el gasto público, para tener divisas y pagar la deuda interna y externa. El últi

mo período fue de 1894 a 1910, logrando el equilibrio presupuestal federal, operando con un superávit, incrementando las erogaciones para estimular el desarrollo.<sup>8/</sup>

La intervención del Estado en la economía, se hizo -- posterior a los gobiernos de 1910; pero la administración colonial fue esencialmente intervencionista.<sup>9/</sup>

Se podría concluir, que de 1821 a 1917, se adecuaron los diferentes intereses de grupo, se dio la acumulación de capital y la formación de una clase rica; así como, el fortalecimiento de un Estado después de 1917, caracterizaría la economía como un reclamo del pueblo para lograr la justicia social.

El Estado adquirió un carácter nuevo con la afirmación expansiva de la acumulación de capital al interior del país, ya que su objetivo final se convirtió en garantizar su reproducción ampliada, apoyando algunas ramas de la economía, como: los sectores exportadores (minería y agricultura); -- además, apoyó la expansión del imperialismo para invertir en nuestro país, exigiendo éste, estímulos y garantías; -- asentándose más la intervención del Estado en el desarrollo.<sup>10/</sup>

Con lo anterior, se da por hecho la intervención de la Administración Pública (aparato de Estado), en el proceso de desarrollo.

Aunque el Estado mexicano ya se había planteado su intervención en la economía con la Constitución de 1917, se asentó su intervención por necesidades coyunturales, de crisis económica mundial. En la teoría económica de Keynes o Neokeynesianos, consideran que el sistema capitalista contemporáneo, sería regido por dos instrumentos clave:

- "1) El mecanismo de autoregulación de las relaciones de oferta y demanda...
- 2) El principio de la intervención estatal o mecanismos del presupuesto... se abre en rubros principales: a) imbuir una mayor eficacia en el uso y asignación de los recursos productivos; b) mantener el empleo en niveles más óptimos posibles; c) regular la libertad en el uso de los recursos; d) mantener la estabilidad económica social; e) promover tasas adecuadas de desarrollo económico; y f) influir para que se posibilite una distribución menos inequitativa del ingreso."<sup>11/</sup>

Si en un principio la intervención del Estado se con-

cebía como un principio de justicia social, ahora se hacía necesario para abrir caminos a los productos mexicanos en el exterior, y lo hacía por condicionamiento histórico y necesario para garantizar el desarrollo.

México empieza su política llamada "desarrollista" en 1940, donde el Estado asume el compromiso del desarrollo económico. Aquí la Administración Pública se expande rápidamente. Se acelera la construcción de infraestructura; se estimula la inversión extranjera; se desarrolla rápido el sistema financiero; etc.<sup>12/</sup>

A efecto de estudiar el desarrollo de México se inicia en 1940, éste, puede establecerse en tres grandes períodos: 1935-1956, "crecimiento con inflación", en el que se producen cambios estructurales que definen la forma de acumulación; 1956-1972, "desarrollo estabilizador", con un acelerado crecimiento del producto industrial, estabilidad cambiaria y lento crecimiento de precios y salarios, consolidando un sistema financiero y; 1972 en adelante, "desarrollo compartido", que corresponde a la idea de compartir la riqueza acumulada, de una forma equitativa, ante una presión de masas cada vez más insistentes.<sup>13/</sup>

Gloria Salazar considera que entre 1954 a 1970, se --

dió el llamado "Desarrollo Estabilizador", donde la política económica adoptada, fue acumular en un sentido de crear primero y distribuir después; caracterizándose el Estado - como un proteccionista para los Sectores Empresariales en detrimento o marginación de los grupos populares.<sup>14/</sup>

El "Desarrollo Estabilizador" provocó la concentración de ingresos en pocas manos, canalizando la mayor parte de recursos hacia los centros industriales urbanos, disminuyendo la inversión en el agro, desarrollando unas cuantas regiones del país.<sup>15/</sup>

Obviamente, que a la larga, el "Desarrollo Estabilizador", produciría una crisis estructural social.

Ante el descontento social producido por el período - en cuestión, el PRI -cita Gloria Salazar- replantea el proyecto social diciendo que "el Estado debería incrementar - sus recursos internos, ser eficiente en el ejercicio de - las facultades que le otorga la Constitución y las Leyes - reglamentarias para producir determinados bienes y servicios en aquellos aspectos en que se considere que así lo reclaman el interés nacional o bien común y en aquellas - áreas en los que se requiere de la regulación del mercado en beneficio de las clases económicamente débil."<sup>16/</sup>

De hecho, entre 1940 a 1970, el Estado es el gestor de la consolidación de capital, en diferentes fracciones de la burguesía, absorbiendo para sí un alto grado de autonomía frente a la clase empresarial.<sup>17/</sup>

La política de desarrollo de 1970 a 1976, fue denominada de "Desarrollo Pleno o Integral", promovido por el -- Presidente en turno Luis Echeverría, sustentando su tesis en: expansión de la ocupación un acceso mayoritario a la educación, a la salud, a los beneficios del progreso económico; permitiendo además, una política popular de masas.<sup>18/</sup>

Para lograr el objetivo planteado por Luis Echeverría en un marco jurídico, el Estado creó una serie de mecanismos normativos, legislando en materia de: Empresas Parastatales: Adquisición; Minería; Petróleo; Industria Química; Energía Eléctrica; Energía Nuclear y; una serie de comisiones, tendientes a hacer más eficiente y eficaz al Estado.<sup>19/</sup>

En el Gobierno de Luis Echeverría, el objetivo central de su proyecto, es buscar una mayor autonomía estatal o independencia de los aparatos del Estado y de la Burguesía privada respecto a las fracciones individuales de capital; por lo tanto, buscó una independencia que le permitiera expresar los intereses de capital en su conjunto.<sup>20/</sup>

En ese sentido se plantea, no una correspondencia del dominio efectivo de la clase burguesa sobre el Estado, y los dirigentes del Estado, sino más bien, un Estado Bonapartista.

Echeverría en su discurso ideológico, dice que el Estado debe ser planteado como el administrador de la Política Económica y Social, así como de la dirección del proyecto del desarrollo capitalista.<sup>21/</sup>

Para Echeverría teóricamente, el Estado Mexicano debía realizarse bajo la alianza con y los empresarios nacionalistas y los sectores populares, conformando así, un pacto social.<sup>22/</sup>

La política de Echeverría, tuvo una respuesta por parte de los empresarios, al formar el "Consejo Mexicano de Hombres de Negocios" (CMHN), buscando condiciones organizativas para enfrentársele.<sup>23/</sup>

En estos términos, Echeverría, propició la organización de los industriales, como si fuera un sindicato de industriales; no obstante, a raíz de los problemas acumulados, entre 1973 y 1978, se agudizó la inflación, cayó la tasa de crecimiento real del producto y en general se pre-

sentó una crisis estructural del patrón de desarrollo (industrial), que aunado el sector agrícola, condujo a situaciones recesivas que a la fecha subsisten.<sup>24/</sup>

Desde el punto de vista jurídico, la ingerencia del Estado en ciertas actividades económicas, como funciones administrativas, se dan en los artículos 28, 3, 123, 27, 25 y 26 constitucionales.<sup>25/</sup>

El discurso político económico, (López Portillo), se fundamenta en una economía mixta sujeta a la rectoría del Estado, donde la nación tiene facultades para:

- "a) Imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público;
- b) Regular el aprovechamiento social de los recursos naturales y hacer una equitativa distribución de la riqueza;
- c) Prescribir los monopolios y combatir actos que --- tiendan a evitar la libre concurrencia con perjuicio del público o de una clase social y;
- d) Establecer y operar Empresas Públicas, como instrumentos de la función rectora del Estado."<sup>26/</sup>

Ahora cabe preguntarse: ¿Cómo la Administración Públi

ca interviene en el desarrollo del país?; para tal pregunta, diremos que existe una teoría de la economía pública.

Retchkiman Benjamín, nos dice que "el aspecto económico de la economía pública se manifiesta en que debe de --- otorgar un tratamiento adecuado a la asignación de los recursos económicos, a la distribución del ingreso, a la estabilidad y desarrollo, ya que la ciencia de la Administración considera en toda su magnitud el amplio campo gubernamental".<sup>27/</sup>

Las actividades económicas del sector público se unifican, en la existencia del presupuesto, que sirve para -- formular un programa de actividades del Estado.<sup>28/</sup>

Las operaciones de la economía pública, se realizan a través de gravámenes, egresos y préstamos que afectan en una forma global la actividad económica; en consecuencia, las acciones del gobierno no están fuera del campo económico, sino que forma parte de él, afectando a nivel general, el uso de los recursos y su distribución, así como el reparto del producto.<sup>29/</sup>

Ahora bien, ¿En qué forma o bajo qué puntos programa los gastos el Estado?. Según Benjamín Retchkiman, los gas

tos públicos se pueden considerar en tres:

- 1.- Los gastos de inversión para la prestación de servicios comerciales del Estado; son todas las ---- obras autoliquidables.
- 2.- Gastos con productividad fiscal; son los gastos - que el Estado realiza por prestar servicios generales, por ejemplo: un camino que abre, etc.
- 3.- Gastos con productividad económica; son los gastos que el Estado realiza para incrementar la mano de obra: educación, seguridad social, transporte, etc. 30/

La economía pública, para su función debe dividirse - en cuatro partes:

- "1.- Satisfacer las necesidades sociales, mediante la acción gubernamental en la asignación de recursos;
- 2.- la distribución del ingreso y la riqueza, gravando fiscalmente a los que tienen más y, haciendo - transferencias a los que tienen menos;
- 3.- la estabilidad económica, donde el presupuesto, - se usará como una combinación entre el déficit y el superávit, para disminuir o elevar la demanda;
- 4.- el desarrollo económico, donde el Estado tendrá -

que usar una serie de mecanismos y políticas para proyectar a la sociedad a metas más altas de producción y niveles de vida, con estabilidad en precios y equilibrio."<sup>31/</sup>

La teoría económica del gasto público, puede decirse justifica realmente la intervención del Estado en la vida de la sociedad, y en ello, la Administración Pública, juega un papel crucial.

## II.2.- EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.

Este apartado se ha dividido en dos partes para su mejor comprensión. Convencionalmente le he llamado "Evolución de la Literatura Administrativa", a la primera parte, y "Evolución Normativa de la Estructura Administrativa Pública, a la segunda.

En la "Evolución de la Literatura Administrativa", -- debe considerarse que los adelantos administrativos de Europa, vía España, eran inmediatamente captados en la Nueva España; además, las disposiciones del Rey eran acatados -- por el Virrey, así tenemos que:

En la época virreynal, se encontraron testimonios ad-

ministrativos tales como las "instituciones reservadas", - que cada virrey saliente dejaba a su sucesor; además, en - la obra "Enfermedades Políticas que padece el Capital de - la Nueva España", escrita a finales del siglo XVIII por Hí - pólito Villarroel y publicada en 1830, se elabora un diag - nóstico de toda la colonia, que incluye la descripción de los cargos administrativos virreinales, procuradores, al - caldes, policía, servicios municipales, de la implantación de las intendencias en la Administración de la Nueva Espa - ña y otros temas diferentes, como la vida Virreinal.<sup>32/</sup>

En la época independiente, existieron una serie de -- obras que van desde el año 1820 a 1900, tales como: "Lec - ciones de Política y Derecho Público para la Instrucción - del Pueblo", (Juan María Borquera); "Algunas ideas sobre - la Organización de la Hacienda Pública basados en el Presu - puesto de 1857", (Guillermo Prieto); "Manual de los Ayunta - mientos", (Julio Jiménez y Agustín Lozano) y otros.<sup>33/</sup>

En la época porfiriana, encontramos también varias -- obras; tales como: "Manual de Gobernadores y Jefes Políti - cos", (Emilio Busto); "Derecho Administrativo Mexicano", - (C. Trejo Lerdo de Tejada) y; otros.<sup>34/</sup>

Durante la etapa Revolucionaria se elaboraron obras -

como: "Administración y Contabilidad Fiscal", (Alberto y - Haro); "Manual para Autoridades y Particulares", (Julián - Soto); "La Actividad Administrativa del Estado", (Manuel - Hinojosa Ortiz), tesis UNAM); y otros.<sup>35/</sup>

En la época Posrevolucionaria, destacan algunos documentos significativos, tales como el "Informe sobre la Reforma Administrativa Pública Mexicana" de 1967, obra realizada por la Comisión de Administración Pública, además, entre otras, hubo algunas ediciones como: "Premisas Históricas y Tendencias del Gobierno Mexicano", (William Ebeastein); "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas", (William Patton Clade); "Tratado de Administración General", (José Galván Escobedo); y otros.<sup>36/</sup>

De 1968 en adelante se ha producido una abundante literatura, tratados, artículos, directorios, folletos, etc.; además obras sobre Administración Municipal y Estatal; textos generales de Administración en diagnósticos, polémicas, y otros; obras en Administración Financiera y Contabilidad Gubernamental; obras sobre la Burocracia; Administración de Personal; libros especializados en Administración y Archivo y; por último, tratados de la ciencia de la Administración.<sup>37/</sup>

Omar Guerrero, concluye diciendo: "México, es un país de una antigua y fuerte tradición Jurídica y la Administración Pública ha sido estudiada generalmente desde esta --- perspectiva; es más, la ciencia de la Administración mexicana ha sido, en esencia, disciplina fuertemente influida por el Derecho Administrativo. Estos problemas fueron objeto de insospechado trabajo elaborado en 1938 por el jurista Gustavo R. Velasco, miembro fundador del Instituto Nacional de Administración Pública y uno de los grandes -- convocadores de la ciencia de la Administración en el --- país."<sup>38/</sup>

Ante el desarrollo hecho, no se visualiza una coherencia, en cuanto a una ciencia o planeación de una Administración Pública Integral, sino que, solamente se realizan diagnósticos y se proponen alternativas inmediatas, dejando todo el procedimiento administrativo a una normatividad jurídica para reglmanetar la competencia de acción de los titulares de la Administración Pública.

Con relación a la "Evolución de la Estructura Administrativa Pública", abordaré el desarrollo adaptativo de la estructura pública, a partir de 1821.

De 1821 a 1853, figuran cuatro Ministros o Secreta---

rias de Estado (reubican varias veces sus funciones): Secretaría de Estado y del Derecho de Hacienda; Secretaría de Estado y del Derecho Universal de Justicia y Negocios - Eclesiásticos; Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores y; Secretaría de Estado y del Derecho de Guerra y Marina. En 1853 se consolidó otro Ministerio, el de Fomento, Colonización e Industria y Comercio. De 1858 a 1869, se consolidó la dominación del Estado sobre la iglesia, incorporándose el Estado, la Instrucción Pública, el Registro Civil y de los Panteones; -- además, se atribuyó nuevas funciones, como la de servicios de Correos y Telégrafos y Obras Públicas. En 1861, el Gobierno de Juárez intenta legalizar la República, con su programa de Gobierno, después de la Guerra de Tres Años<sup>39/</sup>

Antes de concluir el siglo pasado se implantó el Presupuesto por Partida Doble, Reglamentos Interiores de las Secretarías y la consolidación de la Deuda Pública; pero, los cambios sustanciales se dieron en 1917, con la Constitución, estableciendo una Reforma Administrativa, al crear más Secretarías, Departamentos Administrativos, Organos para encargarse de las Funciones Estatales, fortalecimiento de Estados y Municipios, la división de Poderes y otros<sup>40/</sup>

La Constitución de 1917, como proyecto social, consis

tía en retomar todas las aspiraciones de los diferentes -- sectores sociales; por lo tanto, se incorporó funciones, - que para administrarlas tenía que crear una serie de orga- nismos que le ayuden al Estado, a cumplir con su cometido.

Algunos antecedentes de organismos públicos que hoy - conocemos, tuvieron su origen de una forma dinámica a par- tir de la Constitución de 1917, por ejemplo, en la década de los veintes, la Administración Pública empezó a recurrir a modalidades de institución pública; las entidades Para- estatales que, bajo la forma de organismos Descentraliza- dos, Empresas de Participación estatal o Fideicomisos Pú- blicos, desempeñaron funciones ambos, que el Estado debe- ría realizar.<sup>41/</sup>

En 1928, se creó un Departamento responsable de la -- elaboración del presupuesto de la federación, que dependie- ra directamente del Ejecutivo; pero nunca llegó a operar, - incorporándose la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi- co, como Oficina Fiscal y del Presupuesto.<sup>42/</sup>

En 1934-1940, se inició en el país la programación gu- bernamental de mediano plazo y se sentaron las bases para que las dependencias centrales del Sector Público, delega- ran funciones a sus subalternos y en 1943 se creó la Comi-

sión Intersecretarial, integrada por los Oficiales Mayores de todas las dependencias del sector central.<sup>43/</sup>

Con este paso, se le va dando unidad a la Administración Pública.

En 1946, por la complejidad de los sectores centrales y paraestatales, era necesario contar con mecanismos para elevar la eficiencia y control, creando así, la "Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de -- Participación Estatal; creándose para tal efecto la Comisión Nacional de Intervenciones, adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; después pasó a ser Comité de Inversiones y finalmente Comisión de Inversiones, dependiente del Presidente."<sup>44/</sup>

Se ha tratado de hecho, instrumentar mecanismos de -- control y eficiencia de los organismos que auxilian al Estado, acorde al proyecto revolucionario de 1917.

En los años cincuenta se creó en el Banco de México, la Unidad de Organización y Métodos y; de 1958-1964 se crearon otras unidades de Organización de Métodos en dependencias con mayores recursos. En 1958 se creó una dependencia que auxiliara al Ejecutivo en planeación, coordinación

y evaluación del desarrollo económico y social, así como la programación del gasto público, dándole el nombre de Secretaría de la Presidencia.<sup>45/</sup>

La Unidad de Organización y Métodos, fue el primer paso para analizar la Administración Pública, en término de tiempos y movimientos y de proponer procedimientos más eficientes y rápidos, así como normativos para lograr los objetivos. La programación es otro adelanto, para prevenir las actividades y gastos, y aprovechar más los recursos, tanto humanos, económicos y sociales.

En 1965, se creó la Comisión de Administración Pública, (C.A.P.), encomendándole los siguientes objetivos:

- "1.- Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deberían hacerse en la actual organización para:
  - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico con justicia social del país.,
  - b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resultan convenientes para alcanzar el objetivo anterior; y
  - c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental

mental.

- 2.- Proponer reformas a la legislación y los medios -  
administrativos que proceden".<sup>46/</sup>

Como resultado del planteamiento anterior, se elaboró el "Informe sobre la Reforma Administrativa Mexicana", que consistía en un diagnóstico global de la situación adminis  
trativa ejecutada por José López Portillo.

### II.3.- LA POLITICA DE DESARROLLO EN MEXICO.

Hablar de la política de desarrollo en México, entre 1976 y 1985 reclama referirse a los planes de desarrollo -  
elaborados. José López Portillo, lo expresa de la siguien  
te manera:

En el Plan Global de Desarrollo se sistematiza la fi-  
losofía política de su acción; se realiza un diagnóstico -  
de la situación; se recogen las definiciones, acciones y -  
principales resultados de los tres primeros años del sexec  
nio; se precisan los objetivos nacionales de desarrollo, -  
se establecen las políticas interior, exterior, de seguri  
dad nacional y de impartición de justicia; se define la es  
trategia de desarrollo económico y social; se definen polí  
ticas e instrumentos para lograr objetivos; en conclusión,

se plantea toda una estratégica de desarrollo integral.<sup>47/</sup>

En este tenor la planeación se concibe como técnica - que orienta la transformación de la realidad social, que - incluye los valores nacionales, basados en la libertad y - ser decisión democrática.<sup>48/</sup>

La Administración de López Portillo, planteó cuatro - objetivos básicos:

- "- Reformar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y lo cultural;
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de la alimentación, educación, salud y vivienda;
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de producción y las regiones geográficas."<sup>49/</sup>

Las principales políticas para el desarrollo, se presentaron en

- 1.- Fortalecer al Estado para satisfacer las demandas de la sociedad en crecimiento;
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad;
- 3.- Generar empleo, como justicia (1980-1982, el propósito fue crear 2.2 millones);
- 4.- Recuperación económica, al menos de un 8% de P.N.B.;
- 5.- Orientar a la industria, a producir bienes básicos y bienes de capital;
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión;
- 7.- Acelerar el desarrollo agropecuario, para elevar el nivel de los campesinos y para satisfacer las necesidades alimentarias de la nación;
- 8.- Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano;
- 9.- Fomentar gasto prioritario, reforzar a la empresa pública y eliminar subsidios;
- 10.- Utilizar las ventas de petróleo, como palanca de la política de desarrollo;
- 11.- Distribuir la producción entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto;
- 12.- Destinar mayores recursos de bienestar para los sectores marginados;
- 13.- Reducir el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial;
- 14.- Obtener un consumo, de acuerdo al empleo productivo;
- 15.- Vincular la educación media superior a las necesidades

- de la producción, con la capacitación y la formación de técnicos;
- 16.- Adecuar y ampliar la educación básica; niños y adultos;
  - 17.- Impulsar la capacitación y la organización social del trabajo;
  - 18.- Desconcentrar asentamientos humanos y actividades económicas a costas y fronteras;
  - 19.- Controlar la inflación;
  - 20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo;
  - 21.- Vincular con el exterior, la modernización y eficiencia del aparato productivo; y
  - 22.- Alianza para la producción, entre el sector público y privado.50/

Se ha considerado frecuentemente que la intención del Presidente López Portillo en su sexenio fue la de devolver la confianza al sector empresarial, que había sido confrontada con su antecesor Luis Echeverría. Para ello era necesario que desde el Estado se garantizaran las mejores condiciones a la acumulación privada.

La estrategia de desarrollo, se planteaba fundamentalmente hacia la creación de empleos, apoyándose en la venta

del petróleo para el desarrollo interno.

El petróleo, se puede decir, fue el patrón para acumular el presupuesto de ingresos de la Federación, para planear el desarrollo en el Gobierno de López Portillo, aumentando o disminuyendo su producción, según las necesidades del Estado.

El gasto público se orientó prioritariamente a la producción de alimentos y energéticos.

La política fiscal, planteaba lograr un fuerte impacto en la equidad del aspecto recaudatorio.

En política financiera, logra estimular la intermediación financiera, formando mercados de dinero, para la expansión productiva.

En política comercial, reduce gradualmente el proteccionismo al liberar los precios.<sup>51/</sup>

Hacer un balance (a grandes rasgos) del Gobierno de López Portillo, reclama referirse al Plan Nacional de Desarrollo Industrial, este fue "Un resultado de dieciocho meses de trabajo intensivo. Se construyó primero una base -

de datos compuesta por una matriz de relaciones intersectoriales para 1975 y por series cronológicas constantes con ella para variables reales como producción, comercio internacional y consumo, así como para los índices de precios correspondientes. Se procedió después a estimar, sobre esta base de datos, un modelo multisectorial dinámico y a resolverlo para efectuar pronósticos anuales durante el período 1975-1990, suponiendo cierto comportamiento de la economía norteamericana y de los precios del petróleo, así como le establecimiento de un conjunto específico de políticas internas. Por último, luego de un proceso político de consulta dentro del gobierno y entre la Secretaría de Patrimonio y las Empresas Públicas y Privadas, se diseñaron políticas destinadas a elevar la tasa de crecimiento de la economía y el nivel de empleo, identificando los cuellos de botella que exigían mayor inversión y asegurando un resultado sostenible para la balanza de pagos.<sup>52/</sup>

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo Industrial "Era facilitar un crecimiento económico dinámico, ordenado y sostenido, con el propósito central de eliminar el desempleo y la subocupación hacia finales del siglo y, con ello, garantizar niveles mínimos de bienestar. Los costos en la balanza de pagos que implicaría un crecimiento rápido serían solventados con las exportaciones petroleras, pero --

una condición esencial para el éxito del plan era que no se diera una liberación generalizada de las importaciones. .. además de la creación de empleo, era fortalecer diversos sectores de la industria mexicana, descentralizar su actividad en regiones distintas a las grandes ciudades y estimular a la mediana y pequeña empresa."53/

Para alcanzar los objetivos del plan, "Se definieron cuatro políticas: primero un aumento en el consumo y la inversión gubernamental... Segundo, una mayor construcción de vivienda de bajo costo... Tercero, un nivel superior de inversión industrial a fin de romper los cuellos de botella, abrir nuevos sectores industriales que fortalecieran la estructura productiva y promover exportaciones petroleras... y cuarto, incrementos en los precios internos de los combustibles..."54/

En política económica se distinguieron tres posiciones o corrientes. "La primera, que habría que llamar la escuela 'expansionista', confiaba en los ingresos petroleros como fórmula para resolver todos problemas de México. Esos ingresos serían suficientes para pagar las importaciones generadas por la expansión y liberación del comercio - La segunda posición corresponde a la política tradicional seguida por México desde 1940 hasta 1970... los 'proteccio

nistas' abogaban por una expansión económica que elevara - el nivel de empleo, utilizando controles sobre importaciones y sobre los movimientos de capital para prevenir crisis en la balanza de pagos. La tercera corriente es 'ortodoxa': proponía la liberación del comercio para mejorar la eficiencia, la flotación del peso para resolver los problemas de balanza de pagos y la restricción de la demanda, -- particularmente del gasto público para combatir la inflación. Puede llamarse a esta tercera corriente 'contraccionista'.<sup>55/</sup>

En este sexenio se pueden considerar tres etapas de la política económica. "La primera pretendía la recuperación de la crisis de 1976... se adoptaron plenamente las políticas y las metas de la ortodoxia con contraccionista: se dejó que el peso encontrara su propio nivel, se tomaron medidas para reducir el déficit público y para restringir el gasto y se inició un programa de liberación de las importaciones. La segunda etapa... se caracterizó por una política expansionista: la riqueza petrolera resolverá todos los problemas económicos de México...

El auge inducido por la expansión petrolera duró hasta que se desplomó la confianza externa en la capacidad de México para financiar su déficit en balanza de pagos. En fe-

brero de 1982, el peso fue puesto a flotación para que en contrara su propio nivel. Pero la política económica había entrado en su tercera etapa."56/

"El impacto en la balanza de pagos de las políticas adoptadas durante el sexenio y la fuerte presión sobre el peso después de la caída del mercado petrolero en junio de 1982, condujeron a una contracción fiscal monetaria que de tuvo el ritmo de la actividad económica a fines de ese año. El crecimiento fue restringido, todavía más por los recortes del presupuesto de 1982 que implicaron una reducción en términos reales del gasto público en bienes y servicios, - por la duplicación de los precios internos de los productos petroleros en julio y en diciembre y la escasez de divisas durante la segunda mitad del año. A esto se sumó un bajo crecimiento de las exportaciones como resultado de la recesión en Estados Unidos como en el resto del mundo, un endurecimiento de las condiciones internacionales de crédito para México y una pérdida de la confianza del sector -- privado que tuvo su expresión más clara en la fuga irrestricta de capitales. El colapso de 1982 fue amplificado - por estos factores puramente financieros, a pesar de los logros del sexenio en materia de creación de recursos y en el fortalecimiento de la estructura productiva."57/

En materia de importaciones, hubo un alto crecimiento, contribuyendo cuatro factores para el efecto. "Primero, - el aumento de la actividad económica. Segundo, la liberación de las importaciones que tuvo lugar entre 1977 y 1981. Tercero, los cuellos de botella que podían aparecer en -- ciertos sectores para los cuales la demanda crecía más rápido que la capacidad productiva. Cuatro, el efecto de la inflación que en México era más rápida que en el resto del mundo y hacía, por tanto, más competitivas las importaciones." 58/

En cuanto al comportamiento de la balanza de pagos, - se observan tres aspectos. "Primero, el plan buscaba un - equilibrio en la cuenta corriente para 1982; ya en 1981, -- sin embargo, la balanza presentaba un serio déficit que -- tendía a ampliarse rápidamente. En segundo lugar, aunque el valor de las exportaciones aumentó mucho más de lo esperado por el alza de los precios del petróleo, el valor de las importaciones creció... En tercer lugar, el sustan-- cial deterioro en la cuenta de pagos a los factores refle-- jan principalmente en la remisión de intereses de los sectores público y privado." 59/

Para 1982 en la producción y el empleo, hubo una re- ducción en términos absolutos. La generación de empleo, -

promedio, durante el sexenio fue del 2.7% anual.<sup>60/</sup>

La exposición anterior da cuenta en lo general, del modo en que durante el sexenio analizado entran en contraposición diferentes "escuelas" que visualizaban la política económica desde perspectivas diferentes. Habiendo triunfado, dentro de ellas, un expansionismo basado en la sobreproducción petrolera, la crisis en México se agudizaría -- hasta nuestros días con la caída de los precios internacionales de este recurso, aunado al consecuente desfavorecimiento de nuestra balanza comercial.

Con Miguel de la Madrid, en campaña, identifica los grandes problemas nacionales, que en su caso, viene siendo el reto del futuro. Estos grandes problemas los divide en siete tesis, que a continuación expondré. Sin embargo, cabe señalar que la exposición de éstas, se hace de una forma muy general.

#### A).- INDEPENDENCIA Y NACIONALISMO.

"El nacionalismo revolucionario es la fuerza unificada sustancial de los mexicanos, para consolidar los objetivos populares y para preservar la soberanía del desarrollo independiente. Es el camino de un pueblo que pretende inte

grarse plenamente en lo económico, político y cultural, para concretar su destino de libertad y justicia en la democracia integral.

... es el rumbo de una comunidad que no aspira a la expansión, que no se funda en el egoísmo, racismo o vana prepotencia, sino que busca el centro solidario con los demás; - que reconoce las virtudes de otros pueblos y valora en su justa dimensión las ideas universales.

... surge para vivir en libertad, en paz y en justicia con el mundo, no para dominar a otros.

... es un sentimiento profundo de la libertad a nuestras -- tradiciones, a nuestras costumbres, al suelo en que nacimos, a nuestra historia; fidelidad, en suma, a lo mexicano y a su libre desenvolvimiento.

Libertad, justicia y democracia rigen nuestro nacionalismo revolucionario. Su objetivo es la transformación constante, por la vía del derecho revolucionario, para acelerar la incorporación de las grandes mayorías a los beneficios - de su desarrollo integral.

El nacionalismo revolucionario es también defensor de las instituciones, producto de las luchas populares y para la defensa de las causas populares. Surge como un escudo - protector de nuestro movimiento histórico. Como idea mo---

triz de nuestro desarrollo se (sic) concreta en la práctica en sus tres grandes virtudes; nacionalismo político, nacionalismo económico y nacionalismo cultural."<sup>61/</sup>

#### **B] PARTICIPACION Y DEMOCRACIA.**

"Una sociedad participativa y democrática es aquella que permite manifestar reclamos, insatisfacciones y demandas que se canalizan a través de organizaciones de ciudadanos en todos los niveles.

Una sociedad sin reclamos, sino una sociedad que se está corrompiendo en la esencia misma de la vida en comunidad o que vive oprimida por la fuerza y ha perdido su libertad.

Un buen gobierno no es el producto de un aislado esfuerzo por votar periódicamente. El buen gobierno es producto de una sana y permanente interrelación entre gobernantes y gobernados.

La sociedad democrática por la que luchamos demanda la honesta toma de conciencia sobre el estado de participación de los mexicanos en su sociedad."<sup>62/</sup>

En 1917 se "Concibió a la democracia como una estructura política, un régimen jurídico y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

... la democratización integral de la sociedad es el trayecto que todavía debemos recorrer para acercar la meta culminante de nuestro movimiento libertario, la instauración de una sociedad que garantice, a un tiempo, libertad para el hombre, justicia para el pueblo e independencia para la nación.

... la lucha por la democracia exige preservar y consolidar nuestras instituciones... a través del perfeccionamiento - del Estado de Derecho...

Fortalecer el pacto federal mediante una revisión de las facultades de la federación... afirmar la planeación democrática como sistema de gobierno para incorporar a todos los sectores de la población en las decisiones... perfeccionar y profundizar el carácter democrático de nuestro partido para renovar y dinamizar el movimiento revolucionario. "63/

El P.R.I., tiene la "... obligación de replantear profundamente cuál ha de ser su actitud a estas alturas del -- proceso, en cuanto a su adaptación ante las nuevas circunstancias de la sociedad mexicana, ante que ya se ha ejecuta-

do en el proceso de reforma política, pero tomando en cuenta, también, el estado en que se encuentra el desarrollo nacional.

El partido debe integrarse más a toda la problemática de la planeación integral del desarrollo, porque no podemos quedarnos solamente con una delcaración muy abstracta o general de principios políticos, sino que debemos hacer afirmaciones e inducir acciones para la ejecución de esos principios y su traslado del campo doctrinal al campo específico.

El partido... no puede limitarse a la nueva discusión teórica o abstracta de los valores políticos, sino señalar cuál es su posición en cuanto a los programas que debe desarrollar la sociedad para hacer efectivos valores políticos y, en consecuencia la planeación del desarrollo tiene que ver necesariamente una preocupación fundamental del partido para llevar de contenidos específicos sus valores específicos.

Deben revisarse las funciones clásicas del partido en la intermediación política, en la articulación y en la armonización de la demanda política.

La tarea de apoyo a la oferta política que da el gobierno... La necesidad de una consulta popular permanente. ... 64/

En la participación democrática, se pretende "... la incorporación de la mujer a todos los aspectos y procesos del desarrollo nacional, se da a través del ejercicio igualitario de tres derechos fundamentales: el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho de acceso a los puestos de elección popular y de integración de los de más poderes." 65/

La juventud y su participación en la vida nacional -- "... debe ser por definición, inquieta; es la etapa de la vida en donde toma una conciencia del mundo y se preocupa por comprenderlo en su gran vastidad, y los jóvenes reaccionan de distinta forma; hay jóvenes que encontrándose -- con un mundo con defectos, con injusticias, con fallas, se rebelan y critican el sistema de vida que encuentran. Esa inconformidad puede evolucionar en dos formas: hacia el pesimismo, la indiferencia, el individualismo, el egoísmo, o bien puede traducirse en el deseo del joven de actuar para transformar el mundo de acuerdo a su tabla de valores...

Toca a los jóvenes configurar la sociedad del mañana

y erigirse en críticos sensibles de la conducta de sus mayores. La revolución ha de ser para ello puntal de reafirmación nacionalista, lección viva que conduzca a través de la trayectoria de los hechos heroicos de nuestro pueblo, - oportunidad de reflexión y fuente para robustecer su confianza en la capacidad del pueblo para salir airoso siempre de sus grandes encrucijadas."<sup>66/</sup>

**C).- SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE LA SOCIEDAD.**

Esta tesis tiende a dar los parámetros para que sea una sociedad igualitaria. "Esta igualdad por convicción - y por compromiso político hemos de profundizar en la lucha contra la desigualdad, que vulnere a nuestra comunidad nacional, porque lastima la desigualdad de los seres humanos."<sup>67/</sup>

En sí, se pueden resumir las necesidades básicas de la sociedad en: alimentación para el pueblo, productos básicos, abasto y consumo popular; educación básica, educación media superior; cultura nacional, cultura regional; - vivienda, salud, seguridad; calidad de la vida y equilibrio ecológico; población; deporte, recreación y turismo social.

**D).- RENOVACION MORAL.**

"... la renovación moral que planteo no es una pérdida personal sino exigencia del pueblo mexicano."

No buscamos inventar una nueva moral, sino reforzar la moralidad colectiva del proyecto nacional que es nuestra constitución... Defino a la renovación moral como la vigorización de todo lo que induzca y garantice el cumplimiento de nuestros deberes para con la nación, para con la República. Es la supeditación de los intereses individuales y de gremio a los intereses generales, a nuestro orden constitucional, a los valores fundamentales de nuestra nacionalidad, a la ética política en que se sustenta nuestra identidad y nuestra fuerza, como pueblo independiente y libre.

... la renovación moral de la conciencia popular hecha gobierno...

La renovación moral es una urgente exigencia política de la sociedad. Es instrumento indispensable para el cumplimiento de los más altos fines políticos de la nación mexicana.

La renovación moral que demanda el pueblo de México -

no se finca en cárceles ni carceleros. Es un proyecto --- transformador que construye, no que destruye; que vigoriza y fortalece, no que debilita, y que no desune sino une a los mexicanos, en torno a la moralidad colectiva de nuestros valores nacionales y fundamentos constitucionales..."  
68/

"La renovación moral exige que el Estado asuma tras - responsabilidades fundamentales:

PRIMERO: que prevenga la deshonestidad en sus relaciones con la sociedad. Para ello, la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz... Es necesario poner a disposición del pueblo el poder del Estado, para que sea él mismo la gran fuente de protección de sus de rechos y de su control sobre la arbitrariedad de la corrup ción.

SEGUNDO: que identifique, investigue, procese y sancione con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción pública y privada.

TERCERO: que utilice todos los medios a su alcance pa ra que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, re fuercen su formación en los valores fundamentales de la na

ción y en las responsabilidad individuales y sociales que ellos imponen."69/

Esta renovación moral sólo se da con justicia igualitaria. "La sociedad igualitaria sólo se da si se afianza el acceso a la protección de la justicia. La justicia debe ser para todos; pero debemos enfatizar, dada la desigualdad real que aún prevalece en la sociedad mexicana y que es el reto fundamental de nuestros días, los mecanismos de impartición de justicia para las clases más necesitadas.

El Estado y el Derecho sólo se justifican cuando sirven a los valores fundamentales del hombre: la libertad, la justicia y la seguridad. En consecuencia, si queremos una sociedad que eleve cada día más el nivel de vida de todos los mexicanos, hagamos una ponderación adecuada entre los elementos de una estrategia del desarrollo que ven al crecimiento económico, que ven el crecimiento de las cosas, y aquellos criterios cualitativos en donde, no hay nada, la justicia y el derecho ocupan un sitio predominante."70/

Por otra parte "... la modernización de la administración pública requiere el fortalecimiento de la participación popular; para ello es la planeación democrática; pero también una mayor y mejor tarea fiscalizadora y de control

de la administración pública por el poder legislativo y el poder judicial. El Estado moderno requiere de un dinámico sistema de equilibrio y colaboración de poderes, a nivel federal, a nivel local y a nivel municipal, y nuevas formas de colaboración ciudadana, para que los problemas de la administración sean comprendidas y diagnosticadas con una amplia participación de la comunidad; sistemas de organización ciudadana que apoyan, no solamente el diseño, sino la ejecución y la vigilancia de los programas a cargo de la administración pública."<sup>71/</sup>

#### **E).- DESCENTRALIZACION DEL DESARROLLO.**

"En el marco de un nuevo federalismo, la descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. Tenemos que descentralizar la vida nacional: -- descentralizar en el campo de la política, de la administración pública, la economía y la cultura...

La descentralización de la vida nacional, se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre. Los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esa instancia, en el marco de las leyes de la República, que deben respetar y situar con claridad

ridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional.

Descentralizar la vida nacional implica redistribuir geográficamente las actividades productivas: la industria y los servicios, sobre todo en su exposición...<sup>72/</sup>

En la descentralización, el Federalismo constituye -- "... la mayor participación de los gobiernos de los estados en las tareas del desarrollo, la transferencia de empresas y fideicomisos a los gobiernos de los estados, el establecimiento y desarrollo de las delegaciones federales en las propias entidades federales, la conversión de los antiguos comités promotores del desarrollo -organismos federales- en comités promotores de desarrollo para la planeación estatal, ahora bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados, son algunos de los actos más destacados que han roto la inercia centralista y han abierto caminos para el rescate del federalismo y de la descentralización de la vida nacional."<sup>73/</sup>

Para lograr la descentralización, se hace necesario - "... darle al municipio un sistema que le permita una administración moderna de sus problemas, a la escala que le corresponda a cada tipo de municipio, según su tipología. -

Desde luego es ideal introducir las técnicas más afinadas en materia de planeación, presupuestación, control, evaluación; pero no pidamos a un municipio con menos de mil habitantes que establezcan esos sistemas.

Esto implica también la graduación de los sistemas administrativos en los municipios. Y sin perjuicio de la --reestructuración municipal, que debe ser una responsabilidad de los gobiernos de los estados y no tarea del gobierno federal, debemos establecer los distintos tipos de apoyo...

Debemos plantearnos ya,... que los estados asuman su responsabilidad, antes de que la federación siga absorbiendo todas las responsabilidades del país y siga haciendo -- crecer el poderío del sistema federal."<sup>74/</sup>

Para el desarrollo nacional, en el caso de la Zona -- Fronteriza Norte, "... debemos aprovecharlo... pero venciendo la tentación de un progreso ficticio, en favor de un... proceso independiente de desarrollo, cada vez más -- equilibrado en el interior y en sus relaciones con las economías del exterior. El aislacionismo o vivir de espaldas a la realidad, no es tampoco una actitud revolucionaria, -- porque no es una actitud realista, no es una actitud vacilante.

Esta zona, por lo tanto, debe en-auzar su desarrollo bajo una perspectiva de apoyo al desenvolvimiento regional y nacional; pero sobre todo debe mantener vigente su tradición histórica baluarte para la defensa y la consolidación de la soberanía nacional."<sup>75/</sup>

La descentralización, nos lleva a hablar de Desarrollo Regional en zonas Petroleras, donde la política petrolera se fija en el "... ritmo de desarrollo de la explotación y exportación de nuestros hidrocarburos, debe fijarse en atención a la capacidad general de la economía nacional para absorber los impactos relativos, en condiciones adecuadas de empleo, producción nacional, precios y balanza de pagos.

... la expansión... debe enmarcarse en las estrategias del desarrollo regional en las áreas en que opera. No es suficiente una política petrolera nacional; es necesario encuadrar al petróleo dentro de las políticas del desarrollo regional.

... los programas de desarrollo regional de las zonas petroleras deben otorgar la prioridad necesaria a las necesidades sociales de la población: urbanización, vivienda, alimentación popular, sanidad ambiental, física y moral, educación, recreación, cultura y deporte.

... debe procurarse no sólo a nivel nacional, sino también regional, el equilibrio razonable de la expansión petrolera con otros sectores productivos de bienes y servicios. - Agricultura, ganadería, industria, comercio y transporte...  
... en el campo industrial debe seguirse otorgando prioridad a la industria de bienes de capital, proveedora de la industria petrolera y petroquímica.

... debe establecerse y operarse amplios y eficaces programas de prevención y combate a la contaminación ambiental...  
... debe darse preferencia a la población de estas zonas petroleras en su incorporación a las nuevas oportunidades de empleo que genera la expansión petrolera y petroquímica." 76/

**F).- RESTABLECIMIENTO DE LOS EQUILIBRIOS ECONOMICOS.**

"El desarrollo sostenido, el empleo y el combate a la inflación integran una propuesta para el desarrollo económico de México... Un desarrollo para los mexicanos en el marco del nacionalismo revolucionario; en una democracia integral que permita, a través de la participación, satisfacer las demandas de las mayorías, su exigencia de igualdad, con una renovación moral que afirme los deberes de la convivencia y con una descentralización de la vida nacional que estimule un mejor equilibrio territorial del desa-

rrollo."<sup>77/</sup>

Para restablecer los desequilibrios, "Hoy la Reforma Agraria tiene que concebirse como un proceso de desarrollo rural integral... lo que buscamos no hacer dotaciones, restituciones o ampliaciones de tierra; si se busca distri-- buir la tierra es para darles a los hombres que trabajan - un nivel de vida decoroso y digno...

... Los problemas más graves, más complejos que existen en materia de tenencia de la tierra, se refieren a los dere-- chos de los ejidatarios y a los comuneros; pero no incurri-- mos en la demagógica posición de discriminar a los peque-- ños propietarios...

... La agroindustria es un camino para crear más empleo en el campo; la industria de los alimentos debe ser promovida y apoyada con prioridad especial, dando participación adecuada a los campesinos, sin fórmulas demagógicas con pro-- yectos viables y bien administrados.

Necesitamos... poner especial atención en el desarro-- llo social. Los campesinos mexicanos viven en situación - de grave desigualdad respecto a los habitantes de la ciu-- dad. Ampliar la cobertura de la educación, de la cultura, de la recreación y el deporte, debe formar parte de la mo-- derna Reforma Agraria Integral. Ampliar la cobertura y la

calidad de los servicios de la salud pública; establecer programas que, con base en el proceso de autoconstrucción, permitan a los campesinos tener habitaciones dignas, mediante procedimientos constructivos que se adapten a sus propias necesidades, a sus gustos y a los materiales de construcción de cada región."<sup>78/</sup>

En cuanto al empleo, capacitación y productividad "Los mexicanos deberemos organizarnos en tal forma que aumentemos el aparato económico y la producción total de bienes y servicios en más de un 50 por ciento en términos reales, y ello sobre una plataforma actual que refleja una dinámica extraordinaria, a veces vertiginosa, del crecimiento del país.

La capacitación a lograr los cuatro objetivos fundamentales del plan básico, ya que al capacitar promueve el crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; permite proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar: permite distribuir en forma más justa el ingreso, y todo ello contribuye a fortalecer la nación y su independencia.

La productividad y el empleo son ingredientes para transformar el crecimiento económico en desarrollo social, porque la productividad, entendida no como la idea de tra-

bajar más sino de trabajar mejor, no es sólo una forma eficiente de hacer las cosas sino también una manera de crear beneficios para todos; no es sólo un proceso para aumentar la producción sino principalmente para compartirla con --- equidad entre trabajadores, patrones, Estado y pueblo consumidor en general."<sup>79/</sup>

Tocante al agua, "México en su conjunto es un territorio que confronta una destacada escasez de agua. Es cierto que en algunas regiones del país hay abundancia, y la abundancia constituye un problema; pero la pauta general del territorio mexicano es la escasez de este líquido fundamentalmente para la vida del hombre y para el desarrollo de las civilizaciones... este recurso que, como hemos visto, ante el descuido puede irse volviendo más escaso, al alterarse con reforestación, erosión o contaminación, el equilibrio que teóricamente hace que el agua sea una cantidad fija si no varían las condiciones; pero diversos acontecimientos y fenómenos han hecho variar las condiciones y, en consecuencia, estamos sufriendo afectaciones ecológicas importantes, que nos hacen ver, con muy seria preocupación, el futuro hidráulico de nuestro país."<sup>80/</sup>

En la Industria y Minería, "La industrialización de los metales y de los minerales debe seguir siendo un obje-

tivo prioritario de nuestra política de desarrollo, y aquí debemos buscar no sólo la transformación de las materias primas, sino el fomento de la industria de bienes de capital que requiere la minería mexicana.

La industria manufacturera... enfrenta muchos problemas de ellos quiere señalar el déficit externo que provoca la balanza comercial de la industria, la falta de competitividad en el mercado internacional, las limitaciones para atender una demanda interna súbitamente incrementada y la concentración territorial, que todavía es una de las características del desarrollo de este sector.

Se colige un consenso para señalar a la industria de bienes de capital como una prioridad de nuestro desarrollo industrial. Ello es indispensable para diversificar y desconcentrar nuestra estructura productiva, para hacerla más equilibrada y menos vulnerable frente al exterior.

La programación del desarrollo de la industria de bienes de capital, necesariamente debe ser una programación - de mediano y largo plazos y, en consecuencia, los compromisos que puedan construir alrededor de este programa deben ser también compromisos de mediano y de largo plazos.

En la siderurgia... tenemos... que afrontar una escasez relativa de las materias primas de la industria, pues no son nuestras reservas cuantiosas, por lo menos las que se han podido determinar y probar, en tanto que en los próximos 10 años la expansión de la industria implicaría de una vez y media más del consumo total acumulado en los últimos 80 años."<sup>81/</sup>

En el cooperativismo y organización para el trabajo, "El cooperativismo es una forma de organización para el trabajo y abarca tantos sectores de actividad como los hay en la economía, en la producción de bienes y servicios y en el consumo...

... el cooperativismo: es un medio para ampliar el acceso democrático de la producción y el consumo; es también una forma de democratizar la propiedad sobre los medios de producción, sin caer en el estatismo; fortalece, porque lo requiere, la solidaridad y mitiga los conflictos que surgen en la relación de subordinación y dependencia. Es un medio... para obtener un mejor sistema de justicia social y de acceder a una sociedad más igualitaria."<sup>82/</sup>

En comunicación y transportes, se pretende que "un Sistema Nacional de Transportes... debe... apoyar ritmos adecuados de crecimiento económico y empleo y la realización

de las metas cualitativas, sobre todo en materia de teleco  
municaciones en cuanto se refiere a la comunicación social,  
y desde luego debe contribuir un sistema nacional de trans  
portes u comunicaciones a un mayor equilibrio en el desarro  
llo regional para apoyar los aspectos redistributivos de -  
nuestra política de desarrollo.

El gran esfuerzo de modernización del país en los pró  
ximos años, dependerá de que sepamos guardar y conservar -  
estos equilibrios fundamentales; pero uno de ellos, no hay  
duda, es el equilibrio entre los sectores productivos de -  
bienes y el sistema nacional de transportes y comunicacio  
nes... "85/

"El turismo... , hay que concebirlo como toda una orga  
nización social; el turismo como aprovechamiento del tiem  
po libre de descanso, como el ejercicio efectivo del dere  
cho al descanso y a las vacaciones, al esparcimiento y tam  
bién a la educación.

Es, finalmente... un instrumento, en cuanto al turis  
mo interno, de integración nacional, de fortalecimiento del  
conocimiento de nuestra patria, y debe ser de fortalecimien  
to de una cultura nacionalista y de mayor conocimiento de -  
las ricas y variadas culturas regionales, que son la carac

terística específica de la cultura mexicana nacional. "84/

En Comercio Exterior, "... es el reto y es el desafío que tiene México, particularmente por ser una nación importante y compleja; por ser un país que está al lado de una nación poderosa en lo económico. Si los mexicanos queremos mantener independencia nacional, si queremos mantener valores políticos y fundamentales, tenemos que hacer un serio esfuerzo de la organización en nuestra política de desarrollo.

En Importaciones... tenemos... que racionalizar las importaciones pero ponderando en esta racionalización la política del proteccionismo.

Estoy conciente que hay muchas cosas por hacer en una política integral de fomento a las exportaciones: atender la infraestructura de transportes, la portuaria, la ferroviaria, las cuestiones de almacenaje, los servicios de financiamiento, de seguro. Todo ello lo tenemos que hacer en una política integrada de comercio exterior, en una política que revise los actuales mecanismos institucionales y de procedimiento, que ciertamente no han sido óptimos. "85/

En Energéticos y Petroquímica, "Los avances del mundo

moderno tiene, en cierta forma, su explicación en los energéticos...

Es por ello que uno de los principales factores en -- que se centra la atención nacional sea en nuestros recursos energéticos. De aquí deriva nuestro interés por diseñar con toda claridad los lineamientos generales sobre la materia...

Nuestra posición es muy clara: no deseamos estimular el consumo dispendioso, pero *tampoco* renunciaremos a implementar políticas de bienestar social, en materia de energéticos, que redunden en favor del consumo doméstico popular y de una mejor distribución del tiempo.

Nuestra prioridad en materia energética, inscrita dentro de la política global de desarrollo, será la de alentar aquellos rubros de la economía que sigan fomentando la --- creación de numerosos empleos y de aquellos otros que, por su ubicación estratégica o compromiso con las metas de independencia económica del país, sean de interés nacional."  
85/

La política de la ". . mediana y pequeña empresa debe referirse también al sector agropecuario, pesquero, al co-

mercio, al truismo y a los prestadores de servicio en general.

Parte, pues, de una estrategia general de desarrollo y capítulo importante en los planes sectoriales de desarrollo, tendrá que ser una política deliberada de mediana y pequeña industria, inscrita en una política de estructura industrial o de estructura económica, donde afrontamos con realismo los fenómenos de concentración, derivada de factores tecnológicos.

... me parece que la importancia de una política de mediana y pequeña empresa queda destacada al señalar cómo la mediana y pequeña empresa inducen y apoyan una mayor participación popular en el desarrollo. En consecuencia, forma parte esta política... de la política de la democratización del país."<sup>87/</sup>

#### G).- PLANEACION Y DESARROLLO.

Se pretende una Planeación Democrática, donde "La planeación, para ser democrática, ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad; ser el más poderoso instrumento de gobierno para hacer frente a los retos a los que se enfrenta la nación. La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera

ordenada y racional, para modificar la realidad de acuerdo a los valores del proyecto nacional y en respuesta a los - desafíos de nuestro tiempo.

La planeación ha de ser vehículo para articular las de mandas sociales mediante un sistema político que los reconosca, los capte, las regule y pueda responder con realismo y gran horizonte a la necesidad del pueblo.

La planeación democrática no es meramente un instrumento técnico, sino que está íntimamente asociada a una -- idea y a una práctica política más amplia; al proceso mismo de transformación de la sociedad y la organización de - los diversos intereses de la nación.

La planeación democrática ha de precisar con claridad qué plan, estrategia, forma de participación y mecanismos de institucionalización debemos de adoptar para nuestros - fines, así como los medios y tiempo de nuestras acciones."

88/

"El financiamiento del desarrollo es parte importante de la problemática y de la solución, pero ha de contemplar se dentro de una visión de conjunto que nos permita aplicar la situación en su perspectiva histórica, en su contexto

to político, y a la vez ser rigurosos en el análisis de --  
nuestros proyectos económicos...

No podemos planear nuestro desarrollo ignorando los -  
aspectos financieros así como tampoco podemos resolver los  
retos del desarrollo con una estrategia exclusivamente fi  
nanciera. Sólo los ingenuos se traban todavía en la polémica añeja de estructuralismo y monetarismo. Habremos de sustentar nuestra estrategia de desarrollo en una verdadera planeación de los recursos reales y de los recursos financieros.

La teoría del desarrollo se refiere a crear las condi  
ciones para la realización integral del hombre: generando  
empleos con salarios remuneradores, oportunidades de educaci  
ción y capacitación, alimentación adecuada de salud y de  
acceso a una vivienda digna, preservando un medio ambiente  
sano y la calidad de la vida."<sup>89/</sup>

Referente a lo anterior, considero que si el naciona-  
lismo es punto unificador para lograr la independencia, es  
una falacia, ya que hoy en día somos más dependientes de -  
las economías transnacionales y los sectores sociales se --  
tornan poco solidarios al discrepar, pues existe una alza  
de precios de una forma progresiva, no exista una gran in-

versión por parte del sector privado, existen las presiones reivindicatorias de los asalariados con llegar a la huelga, etc.

La participación ciudadana en la vida nacional, más bien es concebida y aceptada, a través del unipartidismo y no del pluripartidismo, como se supone que debe de ser la verdadera democracia participativa. Sin embargo, de forma existe la democracia participativa, al existir varios partidos políticos de oposición.

La satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, hoy es más lejana que antes, porque la distribución de la riqueza es una forma equitativa es bastante discrepante entre los diferentes estratos sociales. Esto da como resultado, una deficiente alimentación; el no acceso a la educación; no tener acceso a la recreación y seguridad; no tener mejor calidad de vida; y otros.

La Renovación Moral, que el actual Presidente utilizó como bandera en su campaña política, es sin duda uno de los puntos más críticos, pues las malas acciones de los funcionarios son evidentes y seguirán, ya que la misma Centraloría General de la Federación ha atestiguado que todavía existe este mal. Por citar algo, tenemos el escándalo

de PEMEX y la Flota Petrolera Mexicana. Sin embargo, cabe hacer notar que lograr una Renovación Moral, sería necesario cambiar de sistema y de hombres en el poder, para crear otras generaciones con mentalidad diferente.

La experiencia de gobierno en gobierno, es que han tratado de restablecer los desequilibrios económicos como: un desarrollo sostenido, generación de empleo y combate a la inflación; sin embargo, en 1986 se alcanzó una inflación del 106%, un déficit del 15% en el P.I.B. Entonces déficit o - inflación paralizan el crecimiento del país, por ende la generación de empleos y el deterioro de los salarios; así --- pues, los planes siguen y la crisis persiste.

Conforme a lo anterior, se sobreentiende que el gobierno no es incapaz para impulsar a través de estímulos, a la industria (reconversión), comunicaciones y transportes, turismo, energéticos y las demás ramas económicas, porque carece de recursos económicos.

Al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, se parte de los problemas estructurales y coyunturales; de las situaciones y perspectivas de la economía internacional; - donde le permitiera diseñar una estrategia de desarrollo -- más adecuada. 90/

Por la carencia de divisas y ante la obligación del pago de la deuda externa, se orienta la economía a las perspectivas de la economía internacional para poder captar divisas.

La economía nacional, presenta varias deficiencias, que se pueden resumir en lo siguiente:

- Desequilibrio del aparato productivo y distributivo.
- Insuficiencia del ahorro interno.
- Escasez de divisas.
- Desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.<sup>91/</sup>

En cuanto a la estrategia económica, se encuentra en dos líneas fundamentales de acción:

A).- **Reordenación económica**, plantea: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

B).- **El cambio estructural**, busca reorientar y reordenar para restablecer los desequilibrios fundamen

tales; basándose en seis orientaciones globales, sectoriales y regionales:

a) Hacer énfasis en aspectos sociales y redistributivos del crecimiento:

- hacer extensiva la atención a necesidades básicas:
- generar empleo, tendientes a incrementar el producto:
- Promover en forma directa una mejor distribución del ingreso.

b) Modernizar y reorientar el aparato productivo y distributivo, con un sector industrial integrado y competitivo hacia afuera, con los siguientes índices:

- aumentar la oferta de bienes y servicios básicos:
- integrar el desarrollo integral, a través del impulso de bienes de capital;
- vincular la oferta industrial con el exterior para sustituir importaciones;
- adoptar, desarrollar y capacitar a los recursos humanos, acorde a la tecnología;
- en el agro, busca mejorar niveles de vida, y que asegure los alimentos básicos en la población;

- en servicios, busca integrar un sistema de transporte y comunicación moderno; y promover un sistema nacional de abastos que evite el intermediarismo.
- c) Descentralizar en el territorio las actividades productivas y de bienestar social, apoyándose en:
- desalentando el crecimiento de la ciudad de México;
  - promover las regiones; incorporándolas al desarrollo nacional; y
  - fortalecer el municipio.
- d) Adecuar las modalidades de financiamiento para el desarrollo:
- aumento del ahorro;
  - racionalizar la asignación del ahorro y
  - reorientar las relaciones financieras con el exterior.
- e) Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional:
- hacer crecer el potencial de los recursos humanos;
  - integrar la ciencia y la tecnología en tareas del desarrollo;
  - conservar el medio ambiente y fortalecer el

desarrollo de los recursos naturales; y  
- fortalecer la cultura nacional.

f] Fortalecer la rectoría del Estado, impulsando el sector social y estimulando el sector privado.<sup>92/</sup>

Los objetivos a lograr, en materia de desarrollo, con Miguel de la Madrid, se pueden resumir en cuatro:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; mediante la unidad solidaria de los mexicanos, para combatir a corto plazo.
- 2.- Vencer la crisis; abatir las causas de la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de las mayorías y la planta productiva; superar los problemas financieros, de acuerdo a una concepción integral del desarrollo.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento; conforme a una racional utilización de los recursos disponibles, apoyando una política de descentralización de la vida nacional, para lograr la eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo; fortalecimiento del mercado interno; diversificar el intercambio con el exterior y sustituir las importaciones.

- 4.- Indicar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras, económicas y sociales; apoyándose en los diversos grupos sociales y con la planeación democrática integral de la vida nacional y la renovación moral.<sup>93/</sup>

El gasto público, atendiendo la reordenación económica, se orienta en dos direcciones:

- a) se adecuará su monto global, a niveles que la economía puede absorber en cuanto, a un financiamiento sano; y
- b) se reorientará, a reducir la participación relativa de la deuda pública; a través de la disminución del déficit.<sup>94/</sup>

Con lo anterior se observa, que el Gobierno Federal, disminuirá todo exceso y carga presupuestal, que no sea -- productivo, en términos materiales, ya que trata de no intervenir mucho en la regulación productiva, de demanda y oferta de la producción; pues espera desarrollar su economía sana, tendiente a superar la inflación (de 1982).

Se espera que la inversión pública, recuperará, a partir de 1985, una evolución más dinámica, creciendo a tasa

del 8% al 10%, para promover el crecimiento.

El Producto Interno Bruto, se espera que sea del 11% al 12%.

El monto de ingresos públicos se elevará mediante la reducción de evasión fiscal y la aplicación de impuestos directos; además los ingresos del sector paraestatal se elevarán a través de una política realista de precios y tarifas.

En política monetaria, se recurrirá al endeudamiento externo en forma complementaria y no indiscriminada.<sup>95/</sup>

La estrategia económica y social, en cuanto a la política de financiamiento de desarrollo, se fija en tres objetivos principales:

- "1.-Recobrar y fortalecer la capacidad del ahorro en moneda nacional, aumentando el ahorro del gobierno, de las empresas y de las familias y buscando su permanencia;
- 2.- Propiciar la canalización eficiente de los recursos financieros, de acuerdo a las prioridades del desarrollo;

- 3.- Adoptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas."  
96/

Para el año de 1985, los criterios de política económica, se plantean en cuatro objetivos:

- 1.- Continuar abatiendo la inflación;
- 2.- Apoyar la reactivación de la actividad económica, avanzando en el cambio estructural;
- 3.- Inducir un aumento del salario real, el empleo y los niveles de bienestar; y
- 4.- Avanzar en el ajuste estructural de las finanzas públicas y en la reducción del déficit financiero del sector público"<sup>97/</sup>.

En el marco de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el que se auguraba un crecimiento económico en 1985 este fue "de mayor recesión que los anteriores. La meta inflacionaria del 35% quedó descartada -- desde los primeros meses (63.7% anual)... El año en que se pensaba crear más empleo no se logra (no se logró) ni siquiera crear los propuestos para cada uno de los primeros años del sexenio... Debido a los ajustes presupuestales se congelaron plazas y suprimieron dependencias del sector públi

co, y la quiebra de empresas, pequeñas y medianas, son ya una realidad, entre otras cosas, por la falta de créditos, y/o difícil acceso a él por los altos intereses bancarios." 98/

El programa económico de Miguel de la Madrid H. quedó orientado por los compromisos con el Fondo Monetario Internacional y la Banca Acreedora Mundial. "Por esos compromisos, el gobierno quedó obligado desde el principio a fijar se como meta lo siguiente: límites al endeudamiento externo e interno; reducción al mínimo posible del déficit presupuestario por la vía de los incrementos de impuestos indirecto, aumento a precios y tarifas de bienes y servicios y recortes presupuestales. Junto con eso, queda implícita la política de devaluaciones continuas, las reducciones -- drásticas a los salarios reales y la fijación de tasas de interés alto, tanto pasivos como activos." 99/

En 1985, "Son evidentes los desajustes en las cuentas con el exterior; la inversión privada no se recupera; la especulación financiera y las persistentes fugas de capital hacen estragos en las finanzas públicas, que se debaten en una aguda escasez de divisas." 100/

#### II.4.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, 1976-1985.

De gobierno a gobierno, se ha hablado de Reforma Administrativa; siendo más sonante con la Administración de José López Portillo.

La Reforma Administrativa se entiende como la adecuación de las instituciones públicas a las necesidades de la sociedad de acuerdo a la dinámica social en su constante cambio, en términos de eficiencia y eficacia.

La naturaleza de cualquier Reforma Administrativa, como diría el profesor Alberto Salinas, en cuanto a su institucionalización que se traduzca en una acción, es que debe de ser; conducentes y que sea capaz de anticiparse a los cambios que en el presente surgen en torno a sí misma, y; apearse a lo que más se pueda a sus necesidades, en cuanto a las demandas o cambios demandados por la dinámica social.

Antes de ubicarme en el período 1976-1985, se hace necesario presentar algunos puntos importantes, como antecedentes inmediatos.

De 1971 a 1976 se logró la institucionalización jurí-

dica y operativa del sistema de la Reforma Administrativa, permitiendo el establecimiento de instrumentos para el análisis y coordinación; capacitación de los recursos humanos, necesarios para plantearla y ejecutarla. Se plantea la Reforma Administrativa, como un gobierno o Estado más participativo en, diálogo abierto y en trabajo de equipo, auto-crítico y con la adopción de decisiones en forma conjunta. 101/

En los años setenta, por acuerdo presidencial se encomendó a los titulares de cada dependencia, la creación de "Comisiones internas de Administración" (CIDA); constituidas por los responsables de las diferentes funciones de cada dependencia, encargados de plantear, formular y elevar las reformas dentro de su acción interna. 102/

Para auxiliar a las Comisiones Internas de Administración, además de las "Unidades de Organización y Métodos" (UOM), se crearon las "Unidades de Programación" (UP), con el fin de vincular las Reformas Administrativas de cada dependencia a sus objetivos y metas programáticas, así como para estructurar un sistema programático del sector público en su conjunto.

Con el propósito de poder coordinar lo antes dicho, -

la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección de Estudios Económicos y la Dirección de Estudios Administrativos. 103/

Los puntos anteriores, fueron la base; planteando un procedimiento de cómo hacer y qué hacer, en la Reforma Administrativa.

Por lo que toca a su procedimiento, cómo hacer la Reforma Administrativa, se plantea de la siguiente forma:

- a) La Administración Pública Federal, demandará la -- formulación anual y a mediano plazo de las necesidades administrativas para elaborar los programas específicos;
- b) Se busca institucionalizar el cambio y la adecuación de las estructuras administrativas, en atención de las decisiones políticas, de acuerdo a un enfoque integral (política, técnica y económica);
- c) En su concepción, la Reforma Administrativa, es integral, pero no se debe de esperar tener el conjunto de reformas acabadas para iniciar, sino que debe seguir un curso gradual y prioritario;
- d) La Reforma Administrativa, es un procedimiento constante; por lo consiguiente, se considerará dos ti

pos de reformas:

- 1.- las reestructuraciones de fondo, de tipo innovador; y
  - 2.- las reformas permanentes de mejoramiento gradual, para lograr la eficacia de los servicios.
- e) La Reforma Administrativa se apoyará en la Ley, y la podrá modificar cuando sea necesario. 104/

Por su contenido, qué hacer, la Reforma Administrativa hace lo siguiente:

- a) la dinámica social, las crisis que ponen a prueba las instituciones, da como resultado el cambio de organización, de procedimientos y actitudes para adecuarlas a las necesidades de la sociedad mexicana; por lo tanto, la Reforma Administrativa no se produce en un vacío;
- b) se concibe a la Reforma Administrativa, como la -- participación convenida y directa de la ciudadanía en general, tanto en el plano de la sociedad política como de la sociedad civil;
- c) se orienta, la Reforma Administrativa, a convertirse en un mejor instrumento de desarrollo económico y social del país; modificando, extinguendo estructuras y procedimientos, modificando en su caso, --

actitudes y aptitudes humanas;

- d) la Reforma Administrativa, se sustentará en la programación económica y social, auxiliada por la planeación, presupuestación y evaluación integrada en un Plan Global de Desarrollo, con objetivos y metas claramente definidas a alcanzar.105/

Las interrogantes ¿qué hacer? y ¿cómo hacerlo?, correspondería a lineamientos y políticas de la Reforma Administrativa; donde la primera correspondería a "políticas sustantivas o de contenido" y la segunda, "políticas adjetivas o de procedimientos", por su modalidad operativa, como ya lo he expresado.106/

Conforme a los objetivos básicos, son propósitos fundamentales de la Reforma Administrativa para el desarrollo:

- 1.- el logro de una mayor eficacia: que con los recursos disponibles, garantice el efectivo cumplimiento de los propósitos políticos;
- 2.- la consecución de una mayor eficacia; que con los recursos disponibles, garantice el efectivo cumplimiento de los propósitos políticos;
- 3.- la obtención de un alto nivel de congruencia: que todos los programas y subprogramas, regionales, -

estatales municipales, corresponda a la política prioritaria, trazada en las esferas de alto nivel;

- 4.- la honestidad en las acciones; evitar sectarismos o intereses creados, para evitar la inmoralidad y corrupción;
- 5.- la participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en los programas del sector público; institucionalizar mecanismos de participación o canales eficaces de comunicación, entre el Estado y la sociedad civil.107/

Lo anterior, se inscribe en un marco de transformaciones que incluían:

- 1.- Reforma Política, para fortalecer la democracia - del país;
- 2.- Reforma Administrativa, para adecuar a las instituciones a nuestro tiempo, acorde con una política integral de desarrollo; y
- 3.- Reforma Económica, tratando de lograr una independencia nacional, con un crecimiento alto sostenido para dotar a los mexicanos, con mínimos de bienestar. Todo ésto se apoyará en la Planeación del desarrollo.108/

Con lo anterior, se plantea la Reforma Administrativa, en tres etapas para lograr el objetivo: organización, sectorización e integración.

Los objetivos básicos del programa de la Reforma Administrativa planteados en 1976, por José López Portillo, se resumen en cinco:

- 1.- Organizar el gobierno para organizar al país: que contribuya al desarrollo económico y social del país, en términos de coadyuvar en la eficiencia, la congruencia, la honestidad y la participación que corresponda a las acciones públicas.
- 2.- Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno; para garantizar la congruencia entre objetivos y acciones de la Administración Pública Federal; para precisar responsabilidades, facilitar la evaluación y resultados obtenidos.
- 3.- Establecer un sistema de Administración y desarrollo del personal público federal; que garantice los derechos de los trabajadores, propiciando el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para lograr los objetivos y metas planteados.
- 4.- Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política federal; formando mecanismos que --

respeten la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno, fortaleciendo las funciones asignadas a cada órgano, para una mejor coordinación y participación de la federación, los Estados, los Municipios y la ciudadanía en general; en el proceso del desarrollo político, económico y social del país; y

- 5.- Mejorar la impartición de justicia: conmutativa, distributiva y social, fortaleciendo a la Constitución, para garantizar la seguridad jurídica, en sus derechos y responsabilidades, así como la de consolidar su confianza en las instituciones y gobernantes. 109/

El primero de diciembre de 1976, el Presidente López Portillo, se comprometió a hacer de la Reforma Administrativa uno de los programas prioritarios de su gobierno, poniéndolo a consideración del Poder Legislativo. 110/

De inmediato, puso a consideración del Congreso de la Unión, la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", explicando que los motivos que lo llevaron a hacer dicha Ley, fue porque se trata de evitar duplicidad de funciones: precisar responsabilidades, simplificar estructuras, de tal forma, que le permita al Ejecutivo Federal, po

seer un instrumento administrativo eficaz, para que los -- funcionarios públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa, cuáles son las facultades, - modalidades de creación y funcionamiento de cada una de las entidades de la Administración Centralizada.111/

Con la iniciativa de Ley, propuesta por López Portillo, se crearon o se fusionaron, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), Secretaría de Comercio (SECOM), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).112/

Además de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, enviada al Congreso de la Unión, se envió la - nueva "Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - Federal", y la nueva "Ley de Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión". También el acuerdo presiden--- cial agrupa por sectores a los Organismos Descentralizados Empresas de Participación Estatal, Mayoritaria y Minoritaria, y Fideicomisos Públicos; bajo el control de las distintas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para encargarles la coordinación paraestatal.113/

La sectorización se formalizó el diecisiete de enero de 1977. Aquí, las entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agrupa en los siguientes Sectores: Agropecuario y Forestal; Pesca; Industrial; Comercio; Turismo; -- Política Económica; Administración y Defensa; Comunicaciones y Transportes; Asentamientos Humanos; Educación; Política Laboral; Salud y Seguridad Social, además del Departamento del Distrito Federal (DDF).<sup>114/</sup>

Bajo el gobierno de López Portillo, 1976-1982, figuraron 17 Secretarías y un Departamento del Distrito Federal, siendo las siguientes: Secretaría de Gobernación (SG), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de la Defensa Nacional (SDN), Secretaría de Marina (SM), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SNCP), Secretaría de -- Programación y Presupuesto (SPP), Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), Secretaría de Comercio (SECOM), Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos -- (SARH), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Pesca (SP), Secretaría de la Reforma Agraria - (SRA).<sup>115/</sup>

La "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" fue publicada el 29 de diciembre de 1976, entrando en vigor el primero de enero de 1977, sustituyendo a la "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" del 23 de diciembre de 1958. La nueva Ley Orgánica, propuesta por López Portillo, sufrió reformas posteriores en los artículos: 31, 32 y 34 (1978); 27 fracc. XVII y 32 fracc. XVIII (1980); 6, 9, 13, 26, 27 fracc. XXVI, 28 fracc. II y V, 32 fracc. III y IX, 37 fracc. IV, XII, XVII y XVIII, 43 primer párrafo, 46 inciso 'a' y 49 primer párrafo (1983).<sup>116/</sup>

En el Gobierno de Miguel de la Madrid, fue reformada la Ley. Los motivos expuestos fueron para reformar y adicionar artículos, tendientes a incrementar la participación de los Estados Municipios en las decisiones nacionales, en atención a los problemas económicos del país, sentar las bases con que el Estado controlará las actividades de dependencias y entidades, y definir en el ámbito administrativo público las normas de su renovación moral.<sup>117/</sup>

El Presidente Miguel de la Madrid, sometió a consideración del Congreso de la Unión, las siguientes reformas y adiciones a la Ley Orgánica, en los artículos 6, 7, 8, 9, 22, 25, 26, 27 fracc. III, IX, XX, XXV, XXVI, XXVII, XXIX, se recorre la XXX a la XXXII y se adiciona XXX y XXXI; 39

fracc. I, II, VII y XXI, se deroga la fracc. VI, se recorre a la XXII, para pasar a ser la XXIII y se adiciona --- XXII; 40, 41, 42, 43, 48, 50, 51 y 52. Se adiciona a esta Ley los artículos 32 bis, 55 y 56. 118/

En el avance de la Reforma Administrativa, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP); se transforma la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE); se fusiona Secretaría de Comercio y la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le atribuye el cálculo y proyección de ingresos para la Federación y al D.D.F., se le faculta para que establezca criterios de precios y tarifas para los bienes y servicios de la Administración Centralizada. Se reforma el artículo 28 constitucional, para que coordine, evalde, planee y vigile el Sistema Bancario del país; y se establecen las bases para el desarrollo del servicio público de carrera; así como la de vigorizar las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria. 119/

La nueva Ley, reformada y adicionada, con Miguel de la Madrid, fue publicada en el Diario Oficial el 30 de di-

ciembre de 1983. 120/

En el sexenio que transcurre, 1983-1988, figura dieciocho Secretarías y un Departamento del Distrito Federal; siendo las siguientes: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, - Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca. 121/

Para 1982, la sectorización de la administración centralizada, estaba dada por los sectores administrativos; - de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; - de Patrimonio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Educación Pública;

de Salubridad y Asistencia; de Trabajo y Prevención Social; de la Reforma Agraria; de Turismo; de Pesca y; del Departamento del Distrito Federal.<sup>122/</sup>

Sólo cabría agregar que todos los sectores, están bajo el y supervisión de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Habiendo desarrollado, una sucesión de hechos que de cuenta de la evolución administrativa pública, considero conveniente entender la relación política de desarrollo, en cuanto a la Reforma Administrativa, así tenemos que "... sin buena política es imposible la buena administración y una buena administración obviamente ayuda a una buena política... De ahí que el fundamento último de la Reforma Administrativa (SIC) sea eminentemente político."<sup>123/</sup>

Se parte pues "... de la noción de que la política es la acción encomendada a fijar los fines que se propone alcanzar un conglomerado social en un momento determinado de su historia; en tanto que la administración pública es la acción encomendada a establecer los medios institucionales que requieran para alcanzar, en la práctica, dichos fines de orden político."<sup>124/</sup>

Si es la política (demandas sociales) la que determina las necesidades, la adecuación de lo político (aparato del Estado), deben estar dichas acorde a necesidades a fin de liberar de obstáculos para un buen desarrollo del país; de ahí que la Reforma Administrativa significa adecuar las instituciones y dependencias del Estado, en su momento histórico y según las necesidades que la ciudadanía reclama.

"La Reforma Administrativa sólo puede plantearse seriamente, validamente como un intento gubernamental para adecuar los medios institucionales... a la consecución de los objetivos o finalidades políticas del país, de acuerdo con su peculiar momento histórico."<sup>125/</sup>

Diríamos entonces, que la Reforma Administrativa, está subordinada a intereses y presiones de los diferentes estratos sociales que conforman el bloque de dominio; por lo que no necesariamente, al adecuar organismos, formulismos, métodos, técnicas, controles, etc., va a dar cambios sustanciales, para librar los obstáculos que impiden el desarrollo económico, político y social del país. Sin embargo, es evidente que se ha logrado eficiencia en cuanto a los servicios y/o trámites, más no eficacia en cuanto a sus objetivos de desarrollo; porque la Reforma Administrativa, implica hablar de cambios profundos, y en su defecto,

romper estratos u obstáculos sociales que no permiten un cambio.

## II.5.- LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La Planificación se realiza en las economías socialistas y economías capitalistas; sin embargo las primeras se pueden considerar como pioneras de esta actividad. "La -- Planificación Socialista consiste en el control de las leyes económicas directamente por medio de la acción del hombre que los hace funcionar de acuerdo con sus necesidades y con su voluntad."<sup>126/</sup> En cambio bajo el capitalismo, la Planificación implica solamente el esfuerzo por guiar la economía de modo indicativo.

La Planificación implica ser racional. El hombre -se dice- siempre ha sido racional-individuo en un sistema capitalista; pero en el conjunto de su sistema económico, se es irracional, porque el sistema implica una competencia individual, de uno sobre el otro, de una unidad racional-irracional... y en la medida que se manifiesta la anarquía en la producción, se asienta la intervención del Gobierno-Estado, que no va más allá, que meras reformas institucionales.<sup>127/</sup>

La Planificación es la unidad de todas las actividades, que involucra una totalidad nacional; por lo tanto, desde el punto de vista económico se considera que "es la técnica mediante la cual el hombre controla las leyes que rigen su desarrollo, y consiste en establecer los estímulos y los incentivos adecuados, ante los cuales han de racionalizar los hombres, creando así las leyes necesarias para el desarrollo de la sociedad".<sup>128/</sup>

Se entiende, pues, que en el Socialismo o Planificación Económica Nacional, el hombre impone y conoce las leyes económicas; mientras que el capitalismo se infieren o se calculan sus desplazamientos.

"La Planificación Económica Socialista es una planificación económica real, activa que no se limita a la mera coordinación de actividades, sino que promueve de forma conciente y efectiva el desarrollo de la economía, dirigiendo adecuadamente el proceso productivo de la manera socialista más racional, por lo que también se le conoce como Planificación Económica Directa."<sup>129/</sup>

Lo anterior, sería el modo de ser de la Economía Socialista.

El carácter totalizador de la Planificación hace de ella un proceso que no es aplicable en las economías capitalistas: donde solamente serviría como sistema indicador tentativo. Sin embargo, si se puede considerar como un -- instrumento de desarrollo, como veremos más adelante.

La planificación en las economías socialistas es reconocible por algunas actividades de las cuales no puede --- prescindir, por ejemplo: planes en economías de guerra, - programas de ayuda externa, planes de espionaje, etc.; don del el Estado interviene en el proceso económico. 130/

En México han existido diferentes esfuerzos de Planificación a través de su historia. Se habla de que en la - Nueva España, se programaban las obras públicas, a fin de resolver dos problemas: la mendicidad y el empleo.

Sin embargo, se puede considerar que en el año de 1928 se dieron los primeros pasos sólidos para reorientar la po lítica económica mexicana, al fundarse el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico. La primera tenía como objetivo "... unificar la cooperación de todos - los elementos Federales de manera que los trabajos de esta distica... seguían una orientación determinada por el De-- partamento... la segunda tenía como finalidad, el estudio

de los asuntos económico-sociales de la nación, y que será un cuerpo permanente y autónomo de consulta necesaria y de iniciativa libre...<sup>131/</sup>

En 1930 se realizó el primer Congreso Nacional de Planeación cuyo objetivo era "...trabajar por organizar la -- unidad nacional que somos, por plantear con claridad nuestros problemas, por definir lo que queremos ser, por precisar nuestros anhelos nacionales en todos los ordenes y demarcar los derroteros que para llegar a ellos hemos seguido; en una palabra por planear México unido, homogéneo, -- amable, bello y risueño para todos los mexicanos; el México independiente, respetado y próspero, en donde la vida -- del hombre sea amplia, llena de nobles intereses, digna, -- y tan feliz o más feliz que en parte alguna del mundo."<sup>132/</sup>

En 1930, surge la Ley Sobre Planeación General de la República, diciendo en su artículo primero que "La Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encabezar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubri--

dad pública y las necesidades presentes y futuras."133/

El 3 de diciembre de 1933, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) aprobó el Primer Plan Sexenal (1934-1939), a su vez que fue plataforma política de éste, sirvió también, como campaña presidencial del General Lázaro Cárdenas.134/

En el año de 1939 fue aprobado el Segundo Plan Sexenal (1941-1946), considerado mejor que el anterior plan... donde en su proceso de aprobación, consideran que por cuestiones presupuestales "...no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza, - sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social."135/

Con el desconocimiento que el gobierno tenía de sus propios recursos, lo vago de sus propósitos y la proximidad de la campaña presidencial para el periodo 1947-1952, hicieron que todo lo anterior quedara en el papel, iniciándose el Tercer Plan Sexenal con el Proyecto de Inversión del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, periodo 1947-1952.136/

El 9 de junio de 1953, se creó el Comité de Inversiones, (con un año aproximado de vida), que fue antecedente inmediato del Programa Nacional de Inversiones para el sexenio 1953-1958...sus "objetivos globales eran: mejorar el nivel de vida de la población, lograr una satisfactoria tasa de incremento en el desarrollo económico, alcanzar el desarrollo más coordinado de la economía, lograr el mejor incremento de la producción, obtener cierta estabilidad de los precios, lograr el funcionamiento de la inversión sin incurrir en déficit, conseguir la mayor participación del capital nacional dentro del funcionamiento de la inversión, y canalizar los recursos financieros de preferencia hacia aquellos sectores más requeridos de fondos o hacia aquellos sectores más requeridos de fondos" (sic).<sup>137/</sup>

El 1 de enero de 1959, la Comisión de Inversiones, -- así como la Dirección de Inversiones Públicas, de Planeación y de Vigilancia y Subsidios, de Legislación y de Asuntos Administrativos, pasaron a ser parte de la recién creada Secretaría de la Presidencia.<sup>138/</sup>

Se intentaba que el nuevo organismo, fuera un órgano central de planificación, pues debería "... elaborar el -- plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, y los programas especiales que fije el Presidente

de la República... planear obras, sistemas y aprovecha---  
mientos de lo mismo (sic), proyectar el fomento y desarro-  
llo de las regiones y localidades que fije el Presidente -  
de la República... coordinar programas de inversión de los  
diversos órganos de la Administración Pública... (y) pla-  
near y vigilar la inversión pública y de los organismos --  
descentralizados y empresas de participación estatal..."  
139/

Las diferentes entidades del Gobierno Federal, aporta-  
ban a la Secretaría de la Presidencia, los programas, pro-  
yectos, estudios, informe y ayuda técnica necesaria, pues  
sería el organismo encargado de controlar, coordinar y rea-  
lizar todo lo relacionado con ello...ante tal carga de tra-  
bajo, se creó la Comisión Intersectorial, conforme a los -  
acuerdos del 29 de junio de 1959 y el 7 de julio de 1961;  
ésta, estaba integrada por representantes de la Secretaría  
de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presi-  
dencia, con el fin de que "... proceda de inmediato a for-  
mular planes nacionales para el desarrollo económico y so-  
cial del país a corto y a mediano plazo."140/

Con el gobierno de Díaz Ordaz, se elaboró el Plan Na-  
cional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 y el Pro-  
grama del Sector Público 1966-1970 (primer plan quinquenal)

El primero fue elaborado por la Comisión Intersectorial -- Hacienda-Presidencia, en tanto que el segundo, fue confeccionado por la Comisión de Programación del Sector Público de la Secretaría de la Presidencia.<sup>141/</sup>

Con el Gobierno de Luis Echeverría, se creó el Consejo Nacional de Planeación, con el fin de "...disminuir el desequilibrio de las distintas zonas del territorio nacional, coordinar más eficazmente la acción de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal entre sí y con los sectores público y privado para evitar la duplicación de esfuerzos y por lo tanto su desperdicio... y ... llevar adelante la reforma administrativa de las dependencias del Gobierno Federal."<sup>142/</sup> ... así pues surge el Quinto Plan Sexenal con el Programa de Inversión-Financiera del Sector Público Federal 1971-1976.

En ese mismo sexenio se creó el Sexto Plan Sexenal, - con el Anteproyecto Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980... elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Patrimonio y la Secretaría de la Presidencia, con la colaboración del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica y la Comisión Económica para América Latina de la ONU... teniendo el plan, cuatro objetivos:

"absorber la mano de obra desocupada; distribuir el producto nacional de manera más adecuada; acelerar el crecimiento de México; y afianzar la independencia técnica y económica del exterior."<sup>143/</sup> Cabe hacer notar que este plan -- fue poco difundido y conocido por la ciudadanía y que sólo fue conocido por los altos jefes del Gobierno en turno.

Ante la aproximación de la nueva campaña presidencial para el período 1977-1978 (sic), el PRI elaboró un Plan básico de Gobierno (1976-1982 [Séptimo Plan Sexenal], que sería de fundamento a la política económica del candidato a la Presidencia (José López Portillo)...<sup>144/</sup> Su política gubernamental la basa en tres niveles.

- 1.- Planificación Concertada; a la alianza nacional - popular democrática para la producción; interviniendo el sector social, privado y el Estado; desempeñando éste último el papel de motor económico de alcance nacional.
- 2.- Planificación Convenida; donde a principio de cada año se establecen convenios entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, fijando - los 32 Estados, sus necesidades globales de inversión cada año.
- 3.- Planificación Obligatoria para el Sector Público,

con esto el Gobierno se encargaría de planificar sus actividades, apoyándose en la Reforma Administrativa, separando la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, creando para efectos de planificación la Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>145/</sup>

Las funciones, planeación del gasto público e inversiones (S.P.); presupuestación del gasto corriente (S.H.C.P.) y; la programación y control de las entidades paraestatales (Secretaría de Patrimonio); son absorbidas por la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.), que se encargaría de "... elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto porque toca a su inversión como el gasto corriente- y de elaborar los resultados."<sup>146/</sup>

Con la Secretaría de Programación y Presupuesto, se establece un 'mecanismo permanente de planificación', dividido en nueve etapas: "definición de la filosofía política y de la sociedad que desea construir; definición de la política general de desarrollo; elaboración de un programa sexenal de gobierno; elaboración de programas anuales integrados por programas sectoriales y estatales; elaboración de -

programas anuales integrados por programas sectoriales y es-  
tatales; elaboración de los presupuestos anuales y egresos  
de la Federación; asignación de los recursos presupuesta-  
rios; ejecución de los programas sectoriales; evaluación y  
seguimiento de la ejecución de los programas; y ajustes pe-  
riódicos a la política, los programas y el presupuesto". <sup>147/</sup>

Con ese mismo Gobierno, se hace el Segundo Plan Quin-  
quenal, llamado Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982 o Es-  
trategía Global para el Desarrollo 1978-1982, explicando -  
en su parte introductoria, que dado el patrón de desarrollo  
seguido desde 1940 "...había agotado su capacidad para avan-  
zar en el logro de los objetivos fundamentales del régimen  
de la Revolución Mexicana..., lo que llevó a ... una etapa  
de desequilibrios agudos que desembocan en la crisis de 1976  
y plantearon como impostergable el diseño y la puesta en --  
acto de una nueva estrategia de desarrollo, por lo cual es  
preciso que el pueblo y su gobierno, introduzcan los cambios  
necesarios, correspondiendo al Estado... garantizar plena-  
mente las condiciones para el desarrollo ininterrumpido..."  
148/

Considerando el gobierno que la Planificación o Pla-  
neación (hablando con propiedad) es un instrumento para fo-  
mentar el desarrollo, ha planteado los planes de desarrollo

que a partir de José López Portillo tiene mayor importancia en relación a lo dicho y lo hecho.

Con el mismo intento de planificación de la Nación en todos sus aspectos, con el Presidente Miguel de la Madrid H. se elabora el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Se puede decir que "no ha existido una verdadera planificación económica en México. Sin embargo, sí ha habido planes económicos de propósitos específicos... y algunos han tenido, en lo individual, aislados e independientes de todo lo demás, relativo buen éxito. Pero esto y toda la 'planificación económica mexicana' de que aquí se ha hablado ha - llevado (sic) al desperdicio y con él a acentuar el atraso económico de México..."<sup>149/</sup>

#### II.6.- IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

El Diccionario Océano define lo Paraestatal como "instituciones, organismos y centros que por delegación estatal, cooperan a los fines del Estado sin formar parte de la Administración Pública."<sup>150/</sup>

La Empresa Pública por su parte, se define como "La organización autónoma de los factores de producción, dirigi

da a producir o distribuir bienes o servicios para el mercado vinculada a la Administración Pública."<sup>151/</sup> "Son empresas en las cuales el Gobierno Federal aporta o es prioritario de parte del capital social o de las acciones de la empresa."<sup>152/</sup>

Con elementos similares a los que hemos anotado, Francisco Ruiz Massieu define a la Empresa Pública como "La Organización autónoma de los factores de producción o distribución de bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica que se manifiesta a través de una fiduciaria: organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar -- parte del capital social o del patrimonio fiduciario".<sup>153/</sup>

La Empresa Pública tiene su origen en la época colonial con los Virreyes, al fundar el Estanco del Tabaco o Rentaral del Tabaco; la Casa de la Moneda; la Casa Real de la Pólvora; etc.

A partir de la Independencia de México, el Estado tiene una participación en la vida económica y social del país; a partir de 1917, el Estado desempeña el papel de principal responsable de la promoción del desarrollo nacional.<sup>154/</sup>

Dentro de las bases jurídicas que permiten la creación de las Empresas Públicas se encuentra la propia Constitución que otorga facultades al Congreso (Art. 73 fracc. XXX) y al Presidente de la República (Art. 89 fracc. I) para ejecutar y programar leyes administrativas, la forma explícita en la que se les menciona dentro de los artículos 93 y 123 constitucionales.<sup>155/</sup>

En el artículo 27 Constitucional, se establecen los - objetivos del Estado, facultandolo para intervenir en el de sarrollo económico y social del país, a saber:

- "a) acelerar el desarrollo nacional;
- b) aumentar la productividad y el empleo;
- c) elevar el nivel de vida;
- d) abrir fuentes de empleo;
- e) dirigir los procesos de reforma agraria y redistribución de la riqueza; y
- f) propiciar servicios básicos que faciliten el desa rrollo."<sup>156/</sup>

Una de las formas originales que se ha recurrido en - México para crear Empresas Públicas, es el Fideicomiso; que no es más, que un contrato por el cual el Fideicomitente - -

(SHCP) destina ciertos bienes a un bien lícito determinado; interviniendo tres elementos: Fideicomitente, Fiduciario y Fideicomisario.<sup>157/</sup>

La intervención del Estado, en actividades económicas debe interpretarse extensivamente; ya que crea organismos - descentralizados, Fideicomisos, Empresas de Participación - Estatal e Instituciones de Crédito. En este sentido, existen cuatro grandes expresiones de intervención estatal:

- 1.- Intervención, cuyo objetivo es el fomento, la limitación y vigilancia de la propia actividad privada.
- 2.- Intervención, para regular la actividad privada.
- 3.- Intervención, mediante la cual la administración sustantiva parcial o totalmente a la actividad de los particulares (empresas mixtas).
- 4.- Intervención, exclusiva del Estado, en sectores - estratégicos de la economía.<sup>158/</sup> (petróleo, hidrocarburos, etc.)

La forma como se recurre para la formación de Empresas de Participación Estatal, es la sociedad anónima; pero existen algunos que adoptan la forma de cooperativas de participación estatal, a saber:

- 1.- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;
- 2.- Empresas de Participación Estatal Minoritaria;
- 3.- Sociedades asimiladas de participación estatal; y
- 4.- Cooperativas con Participación Estatal. 159/

La Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de su Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, hace una clasificación de las áreas posibles, en que se puede crear una Empresa Pública, a saber:

a) Fiscales; b) Estratégicas; c) Económicas; d) Sociales; e) Importancia para el desarrollo económico; f) - Obligaciones gubernamentales tipificables y; g) Lucha contra los monopolios naturales y artificiales. 160/

La Empresa Pública, parte de ciertos principios, que le permiten accionar, a saber:

- a) libertad en la administración;
- b) sistema financiero independiente;
- c) desinterés;
- d) relaciones de trabajo;
- e) consejos de administración; y
- f) organización de la Empresa Pública. 161/

En síntesis se puede afirmar, que en México, la Para-

estatal, corresponde a:

- a) la independencia económica, la capacidad de decisión política hacia adentro y hacia afuera;
- b) intervenir en la producción y distribución de la riqueza, sin desplazar la gestión privada; para asegurar el bienestar de la población consumidora;
- c) por necesidad de realizar la infraestructura que sostenga el desarrollo, tanto económico, cultural y social que el país requiera;
- d) el imperativo de actuar para cumplir los objetivos que los planes de desarrollo indican, en atención a un plan de ejecución;
- e) la conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo; y
- f) la pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas, de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo de la economía. 162/

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se plantea como propósito, en cuanto a la política de la Empresa Pública, lo siguiente:

- fortalecer el carácter mixto de la economía, inter

viniendo en los sectores estratégicos, reservados - al Estado por Ley, apoyándose en el sector social y el privado;

- participar en la oferta de bienes y servicios, socialmente necesarios, de baja rentabilidad y riesgo so por la inversión privada;
- apoyar la integración del aparato productivo, para garantizar una planta productiva y dinamizar el desarrollo nacional;
- modernizar su organización y reestructurar de acuerdo a las condiciones actuales de la economía;
- promover el desarrollo regional del país descentralizando las unidades a zonas más propicias a su naturaleza productiva;
- contribuir alzando financiamiento de desarrollo mediante la generación del ahorro corriente;
- instrumentar mecanismos para lograr sus objetivos y la moralidad en su administración. 163/

El control de las Empresas Públicas, se realiza bajo los lineamientos de política económica, social o cultural que instrumenta el Estado. Esto puede ser a través del Poder Ejecutivo, vía coordinador de sector; La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto; y el Poder Legislativo, vía examen de la --

cuenta pública.<sup>164/</sup>

El objetivo de la Empresa Pública en el marco de la - planificación se orienta "para ser empleada como elemento distribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura que como país se requiere, generar fuentes de empleo y promover el desarrollo".<sup>165/</sup>

El papel que se les asignó a las Empresas Públicas en el Sistema Nacional de Planeación Mexicano es "... como los instrumentos económicos y políticas coadyuvan (sic) a la - consecución de los diversos objetivos (de desarrollo) dirigiendo y promoviendo los esfuerzos de los agentes económicos para que converjan en el cambio deseado."<sup>166/</sup>

"Se supone que los gobiernos deben perseguir una serie de objetivos macro-económicos como por ejemplo, la ocupación plena, estabilidad económica, equilibrio en la balanza de pagos, igualdad social y desarrollo equilibrado. Por ende, se supone que los gobiernos crean empresas públicas para lograr la consecución de objetivos macro-económicos. De ahí que, desde el punto de vista de sus funciones, las empresas públicas caen en la categoría de 'normativa, promocional, de desarrollo de infraestructura de servicio público o de negocios/comercial'. "<sup>167/</sup>

"La razón fundamental de la creación de las empresas públicas es el afán de lograr la consecución de metas no sólo comerciales, sino también metas de desarrollo más amplias con una gama de objetivos socioeconómicos."<sup>168/</sup>

Las políticas que corresponden a las Empresas Públicas, como instrumento de política económica, en relación con los diversos objetivos de la planeación, puede ser:

"EMPLEO: Impulsar pequeña y mediana empresa y utilizar programas de compras y políticas de pagos impulsar generación de empleos; adopción de tecnologías intensivas en mano de obra; - preferencias para premiar la mayor utilización de mano de obra y orientación de subsidios hacia objetivos de empleo.

CRECIMIENTO: acelerar la producción de sectores estratégicos que dan sustento al crecimiento y -- atender infraestructura de servicios de apoyo al mismo; impulsar programas de productividad, promover integración subsectorial y - mejorar eficiencia en las operaciones; generación de mayor volumen de ahorro para financiar inversiones.

PRECIOS: aumentar ingresos propios, reorientar subsi-

sidios, adecuar precios y tarifas, selección de mezcla (sic) adecuada de fuentes de financiamiento y mejoras a la eficiencia de su -- operación; incrementar la producción y distribución de bienes de consumo básico a precios accesibles a las mayorías.

**DISTRIBUCION DEL INGRESO:** reorientar los subsidios a fin de estimular la producción de bienes necesarios para el desarrollo del país y aquellos requeridos para satisfacer el consumo - de las mayorías...

**BALANZA DE PAGOS:** en cuanto a sus ventas al exterior, promover la producción de excedente susceptibles de ser exportados y aumentar su eficiencia a fin de incrementar su competitividad y ganar acceso a diversos mercados; en cuanto a sus compras exteriores, racionalizar las - importaciones, mediante la verificación previa de que no existen sustitutos nacionales y por otra parte adquirir tecnologías que no promuevan la dependencia con el exterior...

**EQUILIBRIO SECTORIAL:** en su papel de vendedores de insumos, utilizar una política de precios y tarifas que favorezcan las actividades consideradas como prioritarias y coadyuven al dese-

equilibrio sectorial. Por otra parte, proveer los recursos necesarios para garantizar un abasto suficiente; como compradores de bienes, utilizar su poder de compra para inducir el crecimiento en aquellas actividades como estratégicas o que requieren atención especial para lograr un desarrollo equilibrado."169/

En la actualidad la empresa pública, ha perdido su carácter benefactor, como beneficio social, porque sus servicios los vende a precios inaccesibles para las clases populares; y por si fuera poco, CONASUPO, retira su intervención en el mercado para cumplir funciones reguladoras en el mercado. Se retira de subsidios a ciertos productos, con excepción del maíz-tortilla. También está en proceso de liquidación de 500 tiendas.170/

Así pues, el Estado ha ido perdiendo capacidad intervencionista en el desarrollo del país, al desincorporarse de organismos paraestatales. "De 1,155 entidades existentes en 1982 se han sometido a proceso de desincorporación 459, de las cuales 96 fueron sujetas a la venta, 168 a liquidación, 110 a extinción, 46 a fusión y 39 a transferencias de los estados".171/

**CAPITULO III**  
**¿HA SIDO LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA UN**  
**FACTOR DE DESARROLLO?**

**III.1.- LOS RESULTADOS.**

En los capítulos anteriores se ha expuesto el conjunto de líneas a través de las cuales se ha perfilado el llamado "desarrollo" de nuestro país. Ahora se considera necesario incorporar alguna información cuantitativa que puede proporcionar una visión de los "resultados" o "saldos" de dicho proceso, para lo cual resulta particularmente interesante la presentación de cómo hemos evolucionado a partir de 1940.

En la estructura de la ocupación, en 1940, la agricultura daba empleo a más de la mitad de la población (65.4%), contra 12.7% de la industria y 21.9% en servicios. Esto, hasta llegar a 1964, se fue desplazando al sector industrial y sector servicios; quedando en el sector agrícola - el 52.3% de ocupación; el 20.1% en la industria; y el 27.6% en servicio.

Lo anterior queda más claro en el cuadro siguiente:

ESTRUCTURA DE LA OCUPACION  
(Porcentaje de la ocupación total)

AÑO	AGRICULTURA	INDUSTRIA	SERVICIOS
1940	65.4	12.7	21.9
1950	58.3	15.9	25.7
1960	54.1	19.0	26.9
1964	52.3	20.1	27.6 <sup>1/</sup>

Para determinar el grado de desarrollo en México, en términos de beneficio a cada uno de los mexicanos y de una forma global, atendiendo a los índices del P.N.B. (Producto Nacional Bruto), población, producto per cápita, producto agrícola y producción manufacturera, de 1940 a 1968, el siguiente cuadro nos puede ayudar a considerar el caso:

CRECIMIENTO DE MEXICO, 1940-1968  
(Total de crecimiento de promedio anual)

P A R T I D A	1940-1950	1950-1960	1960-1968
Produc. Nac. Bruto	6.7	5.8	6.4
Población	2.8	3.1	3.3
Produc. Per cápita	3.9	2.7	3.1
Produc. Agrícola	8.2	4.3	4.0
Produc. Manufac.	8.1	7.3	8.2 <sup>2/</sup>

Como se puede observar, la producción agrícola de --- 1940-1960, es cuatro veces mayor a la tasa de crecimiento poblacional, y la industria logra absorber el excedente -- agrícola, dada su capacidad instalada, a pesar de la crisis depresiva norteamericana. La década de 1950-1960, la tasa poblacional sigue en ascenso y el sector agrícola baja a la mitad, probablemente debido al desplazamiento de - la mano de obra del campo a la industria, ya que éste, produce en un 7.3% y; de 1960 a 1968, se incrementa la producción, tal vez debido a la intervención del Estado, logrando casi las mismas tasas de crecimiento de 1940-1950, con la diferencia de que la tasa de población es del 3.1% y la producción agrícola, persistente en seguir bajando, con un ingreso per cápita, más o menos constante a la de la década primera.

De 1970 a 1977, las importaciones se incrementaron en un 20%, ya que además de comprar petróleo, se adquirieron granos, leche en polvo, bienes de capital, productos intermedios y materias primas; pero a partir de 1977 el turismo tendió a mejorar, ya que en 1975 se había disminuido, ante la depresión de Estados Unidos y el boicot judío.<sup>3/</sup>

Los años de 1970 : 1976, se caracterizaron por déficit comerciales y la reducción de créditos externos.<sup>4/</sup>

Ante la constante crisis de productos agrícolas, sobre todo alimentarios, en 1972, la política agraria tiende a ser de autsuficiencia alimentaria y a concluir la distribución de las tierras. Se pretendió también, modernizar los métodos del cultivo y explotación del agro, introduciendo innovaciones tecnológicas y buscando industrializar los productos agrícolas. 5/

En 1977, se suscribió una política económica entre el Fondo Monetario Internacinal (FMI) y el Gobierno Mexicano: que el déficit del sector público no rebasara el 2.5% del P.I.B.; disminución del endeudamiento externo, que no rebasara el 1.0% del P.I.B., para 1979; disminución del alza nominal de salarios; eliminación progresivamente de las barrreras no arancelarias a la importación, así como a los estímulos e incentivos a la exportación; aumentar el tiraje de billetes, de acuerdo a la elevación de reservas netas; evitar que el empleo en el sector público aumente más del 2.0% en 1977; liberar de todo tipo de restricción a los pagos internacionales; aceptar directrices sobre el funcionamiento del sector paraestatal; abandonar la agresividad de la política internacional, la diversificación de contactos económicos externos y la formación de bloques para el mercado, volviendo la cara a Norte América, y respetar como financiamiento neto al Banco de México en el sector pú-

blico, el aumento de sus obligaciones con los bancos y entidades del sector público.<sup>6/</sup>

Así pues, como resultado de esta política, Estados -- Unidos, para poder confiar en México, tenía que someter al país en una serie de condicionantes para reanudar los acuerdos en el sexenio de López Portillo, e intervenir en la política de desarrollo mexicano, vía F.M.I.

La política con López Portillo, para lograr el desarrollo, se basó en la venta del petróleo. En 1977, los ingresos por la venta de petróleo fueron de 915.6 millones - de dólares contra 14 562.7 para 1981.<sup>7/</sup>

Al momento de presentar su Plan Global de Desarrollo 1980-1982 López Portillo, el país presentaba el siguiente diagnóstico:

La economía creció en 1977, en términos reales, el -- 3.3% en relación a 1976 (2.1%); en 1977-1978, el sector -- agrícola creció a 4%, por encima del crecimiento de la población (2.9%); la inversión pública, entre 1978 y 1979, - fue de 19.1% y 18.0%, y la privada fue entre 13.05% y 18.0% el ahorro público en 1978 fue del 18.3% en relación con -- 1971-1977, que fue del 1.7%; las exportaciones de manufac-

turas y bienes no petroleras, fueron del 16.5%, en 1978--1979; la tasa demográfica se redujo a 2.9% en 1979; la capacidad educativa, a nivel primario fue del 95.7% en 1979 en relación con 1977 [86.2%]; en servicios médicos de 14 millones en 1976, pasó a 44 millones en 1979; y otros.<sup>8/</sup>

El siguiente cuadro nos muestra cuál era el ritmo crecimiento, a un año de poner en práctica el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, por López Portillo, a saber:

TASAS DE CRECIMIENTO (%) (precios de 1976)

	1975	1976	1977	1978	1979 *
Producto Interno Bruto	4.1	2.1	3.3	7.3	8.0
P.I.B. por habitante	0.7	1.2	0.0	4.0	4.6
Indices de precios al consumidor:					
Promedio anual	15.2	15.8	28.9	17.5	18.5
Dic. a Dic.	11.4	29.2	20.7	16.2	20.0 <sup>9/</sup>

\* Cifras estimadas.

Como observamos, el P.I.B. por habitante, era negativo en 1.2% para 1976, en 1977 se iguala la tasa habitante; además con una tasa de inflación constante, que en 1976 se agudiza.

Para resumir, la década de los setenta se puede clasificar como una crisis continua, con una dinámica de crecimiento como se anota a continuación:

CRECIMIENTO DEL P. I. B.

AÑO	% DE CRECIMIENTO
1971	4.2
1972	8.5
1973	8.4
1974	6.1
1975	5.6
1976	4.2
1977	3.4
1978	8.2
1979	9.3
1980	8.3
1982	8.1
*1982	1.0 <u>10/</u>

\*Cifras estimadas.

Nota: se tomó como año base, 1970.

Ya en el sexenio de Miguel de la Madrid, el Producto Interno Bruto (1984) subió a 3.5% en relación con 1983 --- (3.3%); la inversión privada fue del 8.8%, gracias a los - estímulos fiscales y a la demanda interan, provocada por - la sustitución de importaciones del sector paraestatal; el consumo creció en 3.3%; las exportaciones fueron del 10.7% haciendo notar que 18.3%, fueron exportaciones no petroleras. Las ramas más dinámicas fueron: metálicas básicas; minerales no metálicos; papel imprenta y editoriales; etc. - El sector agrícola creció en un 2.3% con una tasa de creci

miento poblacional de. 2.2%.<sup>11/</sup>

La lucha por lograr la autosuficiencia alimentaria, - se ha visto ligeramente ascendente, en relación con la tasa de crecimiento poblacional, y aunque el gasto público - ha sido planteado como austero, se logró un P.I.B. del --- 2.1% y un ahorro interno del 20.5%.<sup>12/</sup>

Para combatir el déficit público (1984), se han ido - modificando los precios, las tarifas y ajustando el gasto, con recortes presupuestales. Se estima que el recorte pre - supuestal, fue de 1 billón 768 millones de pesos.<sup>13/</sup>

Para defender el nivel de vida de las mayorías, los - salarios (1984) mínimos (en la sumatoria de aumentos en el año), al finalizar el año, fue del 56.7%; asignando, ade - más, una partida para el mejor nivel de vida de las mayo - rías, calculada en 1 billón 300 millones, que incluye sub - sidios a los alimentos, Fonacot, vivienda, educación, y -- otros.<sup>14/</sup>

En materia de empleo, se creció el 2.7% para 1984.<sup>15/</sup>

Se ha hecho cada vez más evidente que el aspecto pe - trolero no pudo ni puede ser punto confiable para seguir -

desarrollando al país; por lo tanto, se considera que el factor principal que permite la recuperación son las exportaciones no petroleras.<sup>16/</sup>

Por lo anterior, se puede inferir que estamos frente a una crisis de las mayorías o de los pobres, que cada vez se ven más empobrecidos, donde ciertas clases medias, bajan de status social y los pobres viven en condiciones mínimas de subsistencia y en algunos casos ni a ésto llegan.

Ante los grandes logros del año 1984, no se ve muy claro el panorama, pues en el primer bimestre de 1985, los precios se elevaron en un 12%, lo que hace suponer que la inflación será mayor a la prevista por el gobierno (35%). El peso se desliza a 21 centavos diarios, frente al dólar. Los recortes del gasto público continúan. Los precios del petróleo tienen riesgo de seguir bajando. La fuga de capitales continúa, por lo que el Banco de México decidió aumentar la tasa de interés (y así continuará), etc.<sup>17/</sup>

Se nota que los esfuerzos para vencer la crisis, en 1985, se vienen derrumbando, ya que la política del gobierno no resulta poco confiable, tendiente a llegar al fondo de las crisis, pues el precio del petróleo para pagar la deuda externa, se ha visto afectado ante la guerra internacio

nal de sus precios.

En el transcurso de esta tesis, el Estado aparece como el principal eje para tratar de explicar si la Administración Pública es o puede ser un factor de desarrollo.

En el origen y el devenir histórico, del Estado, aparece con varias modalidades, que obedecen a distintas circunstancias, sin embargo, este se fundamenta a partir de los objetivos de una clase social, sin perder de vista que debe de haber cierto equilibrio entre los diferentes grupos sociales.

El Estado ha sido entendido de diferentes formas, como: un instrumento de dominación; como persona jurídica -- con derechos y deberes; como organización de las principales fuerzas sociales: como una asociación de dominación -- con carácter institucional; como un sistema político (conjunto de instituciones que cumplen funciones de dominación); como un organismo a través del cual un grupo social logra su máxima expresión. En su acción administrativa, encontramos en primera instancia, a un: Estado Gendarme; Estado Bienestar o Benefactor; Estado Promotor y; Estado Planificador Integral.

En el marco de las modalidades y definiciones de Estado, en el presente trabajo se considera que éste, al guardar una función de cohesión de la sociedad en su conjunto, sirve con amplitud, o preferentemente a los intereses de una clase, que es la clase dominante.

En el caso de México, estamos ante la presencia de un Estado que no ha sido capaz de llevar a cabo una planificación económica integral, que ha perdido el control de la economía y por si fuera poco, ha disminuido su capacidad de negociación y, en cierta forma, no ha podido evitar la violación a su soberanía por la penetración del capital -- extranjero. Yo creo que el Estado Mexicano es un caso peculiar dado que su funcionamiento está condicionado por la cercanía y las decisiones del gobierno norteamericano.

Por lo anterior, basta citar, que en 1974 "... el sector público sólo contribuye con la tercera parte de la inversión total no puede controlar la estrategia general del desarrollo ni puede asignar el uso de los recursos a los fines que desea. Aquí radica el meollo de la explicación de la deformación estructural de la economía mexicana. con la concentración del ingreso, el desequilibrio entre la ciudad y el campo; el crecimiento alarmante del déficit de la balanza comercial con el fuerte endeudamiento externo..."<sup>18/</sup>

Tanto ha perdido el control y rectoría del desarrollo del Estado, que el cuadro siguiente nos da idea de la capacidad de recursos financieros entre el sector público y privado:

---

RECURSOS FINANCIEROS DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO

---

Miles de Millones  
de pesos

Instituciones de Crédito Privado	573.5
Captación en Moneda Nacional Febrero 1979.	
Organismos y Empresas del Sector Público	552.6
(presupuesto para 1979]	
Gobierno Federal	
(presupuesto para 1979]	552.6
TOTAL	1,124.3 (1)
	=====
Menos:	
Gasto corriente, de operación y otros	574.8
Amortización, intereses, y gastos de la deuda pública del Gobierno Federal y de Organismos y Empresas	263.0
Participación de Ingresos Federales y subsidios	44.8
TOTAL	882.6 (2)
	=====

Recursos del Sector Público:  
(para inversiones) (1)-(2) 241.7 19/  
Elaborado por el autor con cifras del presupuesto de egresos de la Federación (1979) y el Banco de México.

"PRIMERO: el sector privado maneja casi dos veces y media más recursos financieros que el sector público. Tiene más del doble de capacidad para fines de inversión, generar ingresos, crear empleos y determinar los precios.

SEGUNDO: los recursos del sector público para inversiones son inferiores a los que destina al pago de amortización, intereses y gasto de la deuda pública del gobierno federal y de los organismos y empresas...

TERCERO: la cantidad que el Gobierno Federal dedica a inversiones en el presupuesto para 1979 es tan reducida, que representa menos de la mitad del gasto corriente."<sup>20/</sup>

Si tomamos en cuenta que la política de Miguel de la Madrid es la privatización de la economía, al vender una serie de organismos paraestatales, el Estado mexicano se aleja de las mayorías para darles una mejor distribución de la riqueza; y por si fuera poco, el Estado se ve mermando de ingresos al destinar un alto porcentaje del P.I.B. para el pago de la deuda pública, como el cuadro siguiente nos muestra:

MEXICO: PARTICIPACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA EN EL PIB

1970-1982

(Millones de Pesos)

Año	PIB (1)	Deuda pública externa (2)	(2) (2) (1)
1970	444 271.1	53 244.9	11.9
1971	490 011.0	56 779.8	11.6
1972	564 726.5	63 259.9	11.2
1973	690 891.3	88 313.5	12.8
1974	899 706.8	124 593.7	13.8
1975	1 100 049.8	180 476.7	16.4
1976	1 370 968.3	391 023.9	28.5
1977	1 849 262.7	520 936.4	28.2
1978	2 337 397.9	596 837.8	25.5
1979	3 067 526.4	678 538.6	22.1
1980	4 276 490.4	786 353.8	18.4
1981	5 874 386.0	1 389 098.3	23.6
1982	9 255 753.0p/	5 687 247.7	61.4

Saldos al final de cada año, convertidos al tipo de cambio del 31 de diciembre. Para 1982 se tomó el tipo de cambio controlado (\$56.60 pesos por dólar)

p/ preliminar

FUENTE: PIB, SFP. Sistemas Nacionales de México. Deuda externa. Informe Estadístico Mensual No. 1

La poca capacidad del Estado para dirigir la economía del país, tenemos que de "... los recursos monetarios de - que disponen los sectores público y privado encontraremos que en 1979, el sector público dispone apenas del 42.2% de los fondos que maneja el sector privado. Hay varias razones para que esto suceda así:

PRIMER: Los recursos del sector privado suben más --- aprisa que los del sector público; los primeros dependen de los precios que van en constante aumento, en cambio los segundos depende de los impuestos. El sector privado ha subido los precios (subió) entre un 18 y un 20% anual en 1978, en los meses que han transcurrido de 1979 y en 1980 se estima en un 28%; en cambio los ingresos del sector público están sujetos a un presupuesto anual que sólo varía en ese lapso.

SEGUNDO: el sector público considera 'sagrados' las utilidades e 'intocables' los impuestos directos y prefiere financiarse con empréstitos preferentemente del exterior."<sup>21/</sup>

Si bien es cierto que la intervención del Estado en la rectoría de la economía el desarrollo del país, consagrada en la Constitución en los artículos 25, 26, 27 y 29;

se puede afirmar que en la última década, por todo lo anterior, "... nos muestra que es un verdadero fracaso el sistema de economía mixta en nuestro país, para poner en vigor un modelo de crecimiento equilibrado con justicia social. El hecho de que el sector privado tenga el absoluto dominio de la economía nacional, nos autoriza a afirmar -- que los empresarios privados nacionales y extranjeros son los responsables actuales de la inflación, el desempleo y de la injusta distribución del ingreso."22/

La economía mixta está dominada (hoy en día) por el sector privado. "En estas condiciones resulta muy difícil para el sector público dar la orientación que se propone - el desarrollo económico. La prueba de esta observación es que después de tres décadas y media de crecimiento económico no hemos logrado las metas que se propuso inicialmente la revolución mexicana y en los años que corren estamos haciendo serias restricciones para balancear el fuerte peso del capital privado que no es sólo nacional, sino que lleva involucrado el de las poderosas empresas transnacionales."23/

"La economía mixta con predominio del capital privado que funciona en México, ha hecho que el 10% de las familias más ricas concentren el 38% de los ingresos en 1977; esta

concentración es más fuerte y se acentúa en el 5% de las familias con ingresos más altos que por sí solos reciben casi el 26% de ingreso total."<sup>24/</sup>

"Para que sea una auténtica economía mixta en que el Estado dirija el desarrollo económico con fines sociales, es necesario invertir el orden de las proposiciones de la inversión dentro del total y de la posesión de los recursos monetarios. El sector público debe manejar el 66% de la inversión total y disponer de más recursos monetarios que las instituciones de crédito privado."<sup>25/</sup>

"Si para los obreros, campesinos y sectores de la clase media con ingresos fijos, el sistema de economía mixta es un completo fracaso, no puede decirse lo mismo para los empresarios y dueños de capital en que la economía mixta ha sido y es un verdadero éxito para acumular riqueza."<sup>26/</sup>

De lo anterior infiero que la Administración Pública de Estado, no ha sido un factor de desarrollo, sino un factor de crecimiento, y que la política del Estado ha sido la acumulación de capital; entendiéndolo también, que el empresario mexicano o burguesía, ha sido producto de los beneficios del Estado y que éste ha transferido recursos económicos en detrimento de la explotación de la clase traba-

jadora, sobre todo el campesino. Sin embargo, actualmente "La posición minoritaria del sector público en la economía mexicana no es nueva, sino que parece ser una posición --- adoptada deliberadamente como parte de la política económica para estimular la acumulación del capital.

Este objetivo no se ha conseguido porque no se observa un aumento sustancial de la inversión privada y en cambio nuestro país registra una de las cargas fiscales más bajas del mundo. México no aprovecha su nivel de crecimiento para aumentar su potencia tributaria."<sup>27/</sup>

Por lo expuesto anteriormente, cabría hacerse la pregunta ¿por qué si hemos puesto en vigor disposiciones sobre planificación desde 1930, es decir, desde hace medio siglo, México sufre todavía profundos desequilibrios estructurales en su crecimiento, carga con una tremenda deuda extranjera, padece un fuerte desempleo y es uno de los países -- del mundo donde la concentración del ingreso es mayor?

"Seguramente porque no hubo la decisión política de -- realizarlas que fundamentalmente depende de la voluntad -- del presidente en turno, les faltó apoyo popular como parece ser el caso o no se crearon los mecanismos adecuados de revisión y elaboración que establecen una verdadera má-

quinaria administrativa y rigurosos métodos de trabajo."<sup>28/</sup>

Considero, porque así lo evidencian, que los Planes - Nacionales forman intentos de Planificación; en su caso -- son documentos que se redactan acorde a la coyuntura del - cambio de gobierno; además, en ellos se hace notar la pos- tura de los candidatos, ante la incertidumbre de los diver- sos sectores del cómo fincará sus reglas del juego y cuá- les serán sus objetivos durante su sexenio; por lo tanto, un Plan Nacional de Desarrollo, viene siendo un discurso - legitimador para encontrar consenso en las mayorías, al -- considerar que han sido tomados en cuenta y que obtendrán ciertos beneficios, porque el documento así lo dice. Sin embargo, la realidad es que no ha existido una verdadera - Planificación en México; y que en nuestro país, todo gira en torno a discursos legitimadores, de lucidez política, - de cumplir con los formulismos teóricos de Planificación, de hacerse notar, etc. Para fundamentar lo antes dicho, - basta citar que los objetivos del Plan Nacional de Desarro- llo, de Miguel de la Madrid, no se ha logrado nada (casi) porque en el índice de empleo no ha logrado ni siquiera lo propuesto para los primeros tres años de su mandato; la in- flación persiste; el salario real ha disminuido; y otros.

"... el fracaso de todos los intentos de planifica--

ción se ha debido también a que no hemos puesto en práctica los medios para realizar los planes."<sup>29/</sup>

En México desde que se constituyeron las bases de su llamado sistema político, producto del triunfo de la Revolución de 1917, se ha hablado de Planificación, concretizándose más solidamente en el año de 1928, al fundarse el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional de Economía; así como la aprobación del primer Plan Sexenal 1934-1939, con Lázaro Cárdenas. Y sucesivamente se han creado organismos y planes sexenales hasta llegar hoy en día (1986) con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Al analizar el plan global de desarrollo, por citar algo, "... es bastante amplio, pero tiene una gran limitación; no hay ningún enunciado donde se diga claramente que se buscará una distribución más equitativa del ingreso. Esto es muy serio, porque no habrá crecimiento sostenido y a largo plazo, si se sigue limitando el ingreso de los trabajadores y permitiendo que se concentre la riqueza exageradamente en sectores reducidos de la población; la tasa de crecimiento tenderá a reducirse."<sup>30/</sup>

El desarrollo en nuestro país, si bien es cierto que iba llevando un ritmo ascendente, hoy en día (1986), se --

puede afirmar, por los índices por nosotros conocidos, que la educación es más difícil para todos, que la oportunidad de empleo es pésima, que lograr una vivienda digna es inaccesible, que la seguridad social se torna dramática, que la distribución económica se encuentra en unos cuantos y que el salario real no alcanza para subsistir, en algunos casos. En sí, parece ser que estamos igual o peor que hace cincuenta años, donde hemos crecido pero no desarrollado a nuestra sociedad.

El siguiente cuadro nos muestra cómo el Estado ha disminuido su papel en la rectoría de la economía y la de --- brindar mínimos de bienestar social, atendiendo la distribución del ingreso.

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO

GRUPO DE FAMILIA (DECILES)	1950	PORCENTAJES	1977
I	2.43		1.08
II	3.17		2.21
III	3.18		3.23
IV	4.29		4.42
V	4.93		5.73
VI	5.96		7.15
VII	7.04		9.11
VIII	9.63		11.98
IX	13.89		17.09
X A	10.38		12.54
X B	35.10		25.45

NOTA: Número de familia en cada decil: 1950, 449 mil, 1947 un millón 100 mil.

Siendo el Estado un organismo que trata de equilibrar los desajustes sociales vía inversión pública, el cuadro siguiente nos muestra, cuál ha sido la actuación de éste, en nuestro sistema:

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN BIENESTAR SOCIAL 1940-1979.  
(MILLONES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES)

INVERSION	1940	%	1950	%	1960	%	1970	%	1979	%
Inversión total	290	100	2.672	100	8.376	100	30.250	100	305.588	100
Bienestar social	29	10	256	10	1.885	22	8.000	26	56.778	19
Serv. Urb. y rural	22	6	113	4	748	9	4.890	16	34.989	11
Control Med. y Asistencia	4	1	80	3	514	6	1.406	5	8.373	3
Educ e Invest.	3	1	29	1	192	2	1.094	4	5.688	2
Vivienda y Desarrollo comunal **	-	-	34	1	431	5	207	7	5.295	2

\* Inversión autorizada hasta 1970 e inversión realizada en 1974.

\*\* Hasta 1960 comprende obras de desarrollo en comunidades rurales; a partir de 1970 están incluidas en servicios urbanos y rurales.

III.2.- PRINCIPALES OBSTACULOS ENCONTRADOS PARA LOGRAR EL  
DESARROLLO DE MEXICO.

A partir del año 1934, se empieza a observar un descenso en el crecimiento del desarrollo nacional, que se puede resumir en tres puntos, a saber:

- 1.- fuerte aumento de la población;
- 2.- lento crecimiento del mercado interno por el retraso de la agricultura con relación a la industria; y
- 3.- el papel menos dinámico que desempeña el comercio exterior y la economía mexicana.<sup>31/</sup>

La mayor parte de autores coinciden que el auge de la economía mexicana, se da a partir de 1940; por lo tanto, lo anterior se debe atribuir normalmente, a los llamados ciclos depresivos. Por ejemplo, Padilla Aragón, considera que la economía mexicana, ha tenido prosperidad en relación con el auge económico de Estados Unidos, y se encuentra con obstáculos para seguir creciendo, por los ciclos depresivos de la economía Norteamericana. Dentro de los mencionados ciclos se anotan los siguientes:

- "1.- La gran depresión, 1931-1932.
- 2.- El ciclo del régimen Cardenista, 1935-1941.
- 3.- El ciclo de la Segunda Guerra Mundial, 1942-1949.
- 4.- El ciclo de crecimiento de posguerra, 1950-1955.
- 5.- El ciclo de crecimiento moderno, 1956-1969.
- 6.- Otro ciclo de crecimiento moderno, 1960-1963
- 7.- El crecimiento de aceleración de crecimiento, ---  
1964-1967.

8.- La depresión de 1971."<sup>32/</sup>

En el devenir histórico de nuestro país se puede considerar, básicamente, cuatro características que obstaculizan el desarrollo interno, hasta los años cincuentas, a saber:

- 1.- El desarrollo económico dependiente.
  - a) dependencia de un solo mercado;
  - b) prioridad a ciertas materias primas, sujetas a fuertes fluctuaciones;
  - c) importación de ciertos bienes de capital con altos precios y exportación con precios que tienden a bajar;
  - d) bruscos movimientos de capital a corto plazo, que de una forma u otra alteran el equilibrio;  
y
  - e) gran influencia del turismo, produciendo efectos engañosos, pues los gastos nacionales tienden a aumentar día a día en el exterior.
- 2.- Factores externos.- de 1957 a 1962, hubo una reducción cíclica económica, del comercio exterior entre México y Estados Unidos, a causa de las depresiones del él.
- 3.- Relación de intercambio.- es la relación entre --

- los precios de importación y exportación del país.
- 4.- Los préstamos del exterior-- el pago de intereses, por la deuda del país, merma su capacidad de compra.<sup>33/</sup>

Roger Hansen, considera que los obstáculos básicos para que el país se desarrollara, se pueden resumir en tres, a saber:

- 1.- La alta tasa de natalidad, a partir de los años sesenta; por lo tanto, el creciente gasto público, era para prestaciones sociales, como; intervención en la educación, servicios médicos, etc.;
- 2.- La necesidad del gobierno de aumentar sus ingresos; y
- 3.- La incrementación del ahorro interno.<sup>34/</sup>

Las necesidades reflejadas en los años sesenta, aún son limitantes hoy en día, pero también se han incrementado otras limitantes, para encontrar el desarrollo del país. El constante gasto público, para ofrecer mínimos de bienestar social, se ha visto limitado por el carente ahorro interno, que ante una alta tasa de crecimiento poblacional, el Estado mexicano de una u otra forma tiene que atender los principios fundamentales del proyecto nacional, recu-

rriendo a los empréstitos foráneos.

En los años setenta, los programas de desarrollo del país, se enfrentan a los obstáculos de la balanza de pagos y a la insuficiencia de ingresos de divisas.<sup>35/</sup>

Independientemente, de las tasas de crecimiento pro-- ductivo o poblacional; la concentración industrial en el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Estado de México, hace sentir las desigualdades regionales, ya que el 58.5% de los establecimientos, absorben el 78.3% del empleo industrial; 73.3% de la inversión y el 82.0% el valor agregado en la industria.<sup>36/</sup>

La mala organización y distribución de la industria del país, ha provocado la concentración económica poblacional y de servicios en unos cuantos lugares, aislándose del contexto territorial, marginando a aquellos que no tienen contacto con las urbes industriales.

El haber frenado las inversiones públicas en los años sesentas, provocó que se resintieran los sectores estratégicos, quedándose resagados: escasez de materias primas e insumos, convirtiéndose ésto, en una de las mayores limitantes del desarrollo económico y en su mayor costo.<sup>37/</sup>

El Gobierno de López Portillo, basado en la venta del petróleo, si bien impulsó el desarrollo irracional de las fuerzas productivas, nos ha llevado (nos llevó) a contradicciones, provocando que la economía social se hiciera -- más dependiente del imperio Norteamericano y haciéndose -- más frágil a las viscosidades de la economía internacional.<sup>38/</sup>

Para el año de 1985 se espera un incremento del P.I.B. del 4% ó 5%; pero el año se está caracterizando por una -- gran incertidumbre, porque aparte de los problemas que pro voca una alta tasa de inflación, hay otras tres que ensombrecen el panorama, saber:

- la baja del petróleo decretada por la OPEP y la --- inestabilidad del mercado petrolero internacional;
- la alza de las tasas de interés; y
- la posible pérdida del dinamismo de exportaciones - no petroleras.<sup>39/</sup>

La economía mexicana se ha vuelto casi en su totalidad, dependiente de Estados Unidos, con márgenes mínimos - de acción independiente. Esto es debido por la gran deuda que el país ha contraído; donde, para que los empresarios y banqueros tengan confianza en él, Estados Unidos ha pues to una serie de condicionantes para poder negociar la deuda.

### CONCLUSIONES

Habiendo expuesto una serie de análisis y observaciones acorde a su marco teórico, a lo largo del presente, empezaré a concluir conforme a su desarrollo.

En su evolución del Estado se presenta como sustentador y salvaguardador de la propiedad privada (en el caso del Estado Capitalista); pero a la vez, un dominio y dirección de la sociedad a la que representa, porque el Estado es producto de una clase que pretende realizar sus intereses. Dominio, mediante el ejercicio y aplicación de la -- Ley Vía Administración Pública y Dirección de la sociedad, a través de las políticas económicas del Estado.

Si hablamos de un Estado, en relación con los demás - Estados-Nacionales. En el caso del Estado Mexicano, diría mos que en su realidad social contemporánea, se ha caracterizado de la siguiente forma:

- a) en las ciudades se han diferenciado notablemente - las fuerzas sociales: la burguesía y el proletariado;
- b) el Estado mexicano, para su estabilidad económica y política depende cada vez más de las decisiones

de política económica del gobierno norteamericano y de las instituciones bancarias internacionales.

Desde esa perspectiva el Estado mexicano no tiene dominio ni dirección de sí mismo; por lo tanto, a él le corresponde aplicar la política a la sociedad mexicana, de acuerdo a la dependencia que tenga con otro Estado-Nacional. Y es así como la burguesía nacional, ve su poca capacidad de dominio y dirección, después de haber hecho un Estado a su semejanza.

En la dicotomía, sobre Gobierno y Administración Pública, son dos conceptos inherentes, porque Administración Pública es el conjunto de Instituciones Públicas (Federales, Estatales, Municipales y organismos de participación estatal), y el objeto de estudio de ésta, como el Poder Ejecutivo, identificándose este último, como el Gobierno.

La Administración Pública, tiene elementos relevantes que delimitan su acción, como:

- a) una función de Gobierno, es decir la función Ejecutiva. Aclarando al mismo tiempo que no se requiere decir con ello que las ramas Legislativo y Judicial no lleven a cabo funciones de carácter admi--

nistrativo.

- b) un conjunto de instituciones p**u**blicas, refiriéndose con ello a las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, Fideicomisos, etc.
- c) un Subsistema del Sistema Social, jurídicamente -- institucionalizado que cumple funciones de dirección y administración de recursos dentro de la sociedad;
- d) una Ciencia, que se refiere al conocimiento que se enseña en las Instituciones educativas de nivel superior que se ocupa del estudio de su propia evolución y del análisis del proceso gubernamental, surgiendo así su relación con la ciencia política;
- e) un Medio para el Cambio Social. Es decir que la - Administración P**u**blica puede contribuir a lograr - el mejoramiento y desarrollo económico y social.

Estado, Gobierno y Administración P**u**blica, se expresa de manera concreta a través de momentos y entes de carácter institucional que sellan operativamente el complejo -- conjunto de las relaciones sociales.

Como una de las interrogantes, es saber si ha habido desarrollo, se hace necesario entender que el desarrollo -

social (en el ámbito nacional) no se puede medir por crecimiento y desarrollo económico en forma global; por lo tanto, el crecimiento de la producción y el desarrollo industrial, no expresa de manera automática el desarrollo social. De hecho el desarrollo se refleja en el ingreso per cápita pero aún más en la distribución real del producto.

El Estado mexicano pretende ser un factor de desarrollo (en todo caso) porque conforme a sus políticas económicas, más bien ha servido como factor de acumulación de capital, en una primera instancia; pero en su gestión administrativa ha tratado de distribuir el Producto Nacional Bruto (PNB), de una forma equitativa, para todas las capas sociales; sin embargo, tal parece que en estos tiempos --- (1986), ha fracasado para lograr su objetivo, porque no ha logrado distribuir el ingreso per cápita como tal.

El Estado mexicano, en cuanto al patrón para la acumulación de capital, jugó un papel muy importante, ya que de 1821 a 1917, se acomodaron los diferentes intereses de grupo. Se dió la acumulación de capital y la formación de -- una clase rica; así como, el fortalecimiento de un Estado después de 1917.

Desde la época de la colonia, había intervención del

Estado en la actividad económica; sin embargo, a partir de la constitución de 1917, marca su ingerencia a rango constitucional, con el sistema de economía mixta. En un principio la intervención del Estado se concebía como un principio de justicia social, ahora se hace necesario para --- abrir caminos a los productos mexicanos en el exterior, y lo hacía por condicionamiento histórico y necesario para - garantizar el desarrollo.

El Estado mexicano interviene en el desarrollo del -- país, cuando su política económica se plantea en tres grandes periódicos: 1935-1956, "Crecimiento con inflación", en el que se producen cambios estructurales que definen la -- forma de acumulación; 1956-1972, "Desarrollo Estabilizador", con un acelerado crecimiento del producto industrial, estabilidad cambiaria y lento crecimiento de precios y sala--- rios, consolidando un sistema financiero y; 1972 en adelante "Desarrollo Compartido", que corresponde a la idea de - compartir la riqueza acumulada, de una forma equitativa, ante una presión de masas cada vez más insistentes.

.Aunque el Estado interviene en el supuesto desarrollo, más bien interviene o sirve como un patrón de concentra--- ción del ingreso, canalizándolo hacia los centros indus--- triales, disminuyendo la inversión en el agro y desarrollando

do unas cuantas regiones del país, esto se hace patente -- con la política de "Desarrollo Estabilizador".

El discurso político de desarrollo, por otra parte, - gira en torno a que el Estado mexicano debe plantearse como el administrador de la política económica y social; como dirigente del proyecto capitalista; como el que impone las modalidades a la propiedad privada, conforme al interés social; regulador del buen uso de los recursos naturales y distribución de la riqueza; prescribir los monopolios y; establecer y operar Empresas Públicas, como instrumento de la función rectora del Estado.

De sexenio en sexenio, las políticas de desarrollo -- son replanteadas donde a partir de 1976 se habla de Planes Globales de Desarrollo; sin embargo, la acción a ejecutar se da por el momento coyuntural, olvidando lo planteado, - por ejemplo con López Portillo, era tan impresionante su planteamiento de política de desarrollo, que al final de su sexenio, queda un país restringido en su crecimiento -- por la caída del precio del petróleo en 1981, aunado a ésto el recorte presupuestal en 1982. Como consecuencia, se sumó un bajo crecimiento de las exportaciones como resultado de la recesión en Estados Unidos de América como en el resto del mundo; un endurecimiento de las condiciones in--

ternacionales de crédito para México y una pérdida de la confianza del sector privado que tuvo su expresión más clara en la fuga irrestricta de capital.

La satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, hoy es más lejana que antes, porque la distribución de la riqueza en una forma equitativa es bastante discrepante entre los diferentes estratos sociales. Esto da como resultado, una deficiente alimentación; el no acceso a la educación; no tener acceso a la recreación y seguridad; no tener mejor calidad de vida y; otros.

La experiencia de gobierno en gobierno, es que han tratado de restablecer los desequilibrios económicos como: un desarrollo sostenido, generación de empleo y combate a la inflación; sin embargo en 1986 se alcanzó una inflación del 106%, un déficit del 15% en el Producto Interno Bruto. Entonces, déficit e inflación paraliza el crecimiento del país, por ende la generación de empleo y el deterioro de los salarios; así pues, los planes siguen y la crisis persiste.

Hasta 1985, existen desajustes en las cuentas con el exterior; la inversión privada no se recupera; la especulación financiera y las persistentes fugas de capital hacen

estragos en las finanzas públicas, que se debaten en una aguda escasez de divisas.

Al parejo con la política de desarrollo, se va adecuando la función administrativa, con una constante Reforma Administrativa. En otras palabras diríamos que, si es la política (demandas sociales) la que determina las necesidades, la adecuación de lo político (aparato del Estado), deben estar dichas acorde a necesidades a fin de liberar obstáculos para un buen desarrollo del país, de ahí que la Reforma Administrativa significa adecuar las instituciones y dependencias del Estado, en su momento histórico y según las necesidades que la ciudadanía reclama.

La Reforma Administrativa, está subordinada a intereses y presiones de los diferentes estratos sociales que conforman el bloque de dominio; por lo que no necesariamente, al adecuar organismos, formalismos, métodos, técnicas, controles, etc., va a dar cambios sustanciales, para liberar los obstáculos que impiden el desarrollo económico, político y social del país. Sin embargo, es evidente que se ha logrado eficiencia en cuanto a los servicios y/o trámites, más no eficiencia en cuanto a sus objetivos de desarrollo; porque la Reforma Administrativa, implica hablar de cambios profundos, y en su defecto, romper estratos u obs-

táculos sociales que no permiten un cambio.

Aunado a las políticas de desarrollo del país y la --  
Reforma Administrativa, son entrelazadas por intentos de --  
planificación.

En México han existido diferentes esfuerzos de plani-  
ficación a través de su historia. Se habla de que en la --  
Nueva España, se programaban las obras públicas, a fin de  
resolver dos problemas: la mendicidad y el empleo; sin em-  
bargo, se puede considerar que en el año de 1928 se dieron  
los primeros pasos sólidos en esta materia, al fundarse el  
Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Eco-  
nómico.

Con tendencia a planificar, las actividades de gobier-  
no, se plantea el primer plan sexenal en 1934-1939, conse-  
cuentándose de sexenio en sexenio, hasta llegar con Miguel  
de la Madrid, con su Plan Nacional de Desarrollo, 1983----  
1988.

Por lo expuesto en el presente trabajo, en materia de  
planificación, por el carácter totalizador del concepto, --  
hace de ella un proceso que no es aplicable en las econo-  
mías capitalistas; donde solamente serviría como sistema

indicador tentativo de desarrollo. Por otra parte, sí se le puede considerar como un instrumento de desarrollo.

En México, no ha existido una verdadera Planificación; en cambio, sí ha habido planes económicos de propósitos es pecíficos... y algunos han tenido, en lo individual, relativo buen éxito. Pero la Planificación económica mexicana, ha llevado al desperdicio y con él a acentuar el atraso -- económico de México.

Considero que los intentos de Planificación en México, hace notar la postura de los candidatos, ante la incertidumbre de los diversos sectores del cómo fincará sus reglas del juego y cuáles serán sus objetivos durante su sexenio; por lo tanto, un Plan Nacional de Desarrollo viene siendo un discurso legitimador para encontrar consenso en las mayorías, al considerar que han sido tomadas en cuenta y que obtendrán ciertos beneficios, porque el documento así lo dice. Sin embargo, la realidad es que no ha existido una verdadera Planificación en México; y que en nuestro país, todo gira en torno a discursos legitimadores, de lucidez política, de cumplir con los formulismos teóricos de Plani ficación, de hacerse notar, etc. Para fundamentar lo antes dicho, basta citar que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de Miguel de la Madrid, no se ha logrado en

su totalidad lo propuesto, porque en el índice de empleo - no ha logrado ni siquiera lo propuesto para los primeros - tres años de su mandato; la inflación persiste; el salario real ha disminuido y; otros.

En la Planificación económica se incluye a la Empresa Pública, que tiene como objetivo, ser empleada como elemento distribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura que como país se requiere; generar fuentes de empleo y promover el desarrollo, asignándole también, el papel de - instrumento económico y político que coadyuven a la consecución de los diversos objetivos (de desarrollo) dirigiendo y promoviendo los esfuerzos de los agentes económicos para que converjan en el cambio deseado. Hoy día, la Empresa - Pública, ha perdido su carácter benefactor, como beneficio social, porque sus servicios los vende a precios inaccesibles para las clases populares; y por si fuera poco, hoy - en día, es una carga para la Nación, cuando está operando con déficit.

El sistema de economía mixta, en nuestro país, es un verdadero fracaso para poner en vigor un modelo de crecimiento equilibrado con justicia social. El hecho de que - el sector privado (ver el cuadro "Recursos Financieros de los Sectores Público y Privado") tenga el absoluto dominio

de la economía nacional, me autoriza a afirmar que las empresas privadas nacionales y extranjeras son los responsables actuales de la inflación, el desempleo y de la injusta distribución del ingreso.

La Administración Pública de Estado, no ha sido un -- factor de desarrollo, sino un factor de crecimiento, y que la política del Estado ha sido la acumulación de capital; entendiendo también, que el empresario mexicano o burguesía, ha sido producto de los beneficios del Estado y que ésta -- ha transferido recursos económicos en detrimento de la explotación de la clase trabajadora, sobre todo el campesinado. Sin embargo, actualmente, la posición minoritaria del sector público en la economía mexicana no es nueva, sino -- que parece ser una posición adoptada deliberadamente como -- parte de la política económica para estimular la acumulación del capital. Esta acumulación se prueba, cuando el -- 10% de las familias más ricas concentran el 38% de los ingresos en 1977; y que el 5% de las familias con ingresos -- más altos, por sí solos reciben casi el 26% de ingreso total.

En resumen, la economía mexicana se ha vuelto casi en su totalidad, dependiente de Estados Unidos de América, -- con márgenes mínimos de acción independiente. Esto es de-

bido por la gran deuda que el país ha contraído; donde, -- para que los empresarios y banqueros tengan confianza en -- él, Estados Unidos ha puesto una serie de condicionantes -- para poder negociar la deuda (ver el cuadro "México: parti cipación de la Deuda Pública Externa en el P.I.B., 1970-- 1982").

Para dar consistencia a mis conclusiones y el desarro llo de este trabajo, anexo los siguientes cuadros:

MEXICO: TASA DE CRECIMIENTO 1/ DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE, POR PERSONA OCUPIADA, TOTAL Y POR ACTIVIDAD ECONOMICA

(Porcentos con base en precios de 1970)

Clasificación de las Cuentas Nacionales	Concepto	1970-1975	1975-1982	1970-1982
	Producto por habitante	3.1	2.7	2.9
	Producto por persona ocupada, total	2.9	1.9	2.4
1	Agropecuaria, silvicultura y pesca	1.9	2.4	2.2
2	Minería	2.5	6.7	4.9
3	Industria Manufacturera	0.4	2.5	3.1
4	Construcción	-0.4	-0.4	-0.4
5	Electricidad	3.3	4.0	3.7
6	Comercio, restaurantes y hoteles	4.0	2.9	3.4
7	Transporte, almacenamiento, comunicaciones	5.5	1.1	2.9
8	Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	1.4	-2.6	-0.9
9	Servicios comunales, sociales y personales	0.2	0.4	0.3

FUENTE: P.I.B., S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

## DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL,\* 1925-1979

(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>INVERSIÓN TOTAL</b>	29 205	22 39	33 29	49 83	64 81	95 76	108 61	140 10	217 58	300 251
<b>FOMENTO AGROPECUARIO</b>	3 921	3 26	4 94	7 04	10 36	17 32	15 09	25 77	41 00	48 434
Agricoltura (Bc)	3 628	2 88	4 44	5 61	9 06	13 17	10 63	20 97	28 55	36 912
Ganadería	52	0	5	23	27	76	81	97	95	386
Explotación forestal	20	4	3	23	20	45	35	71	1 10	434
Pesca	221	27	41	29	29	73	96	38	1 28	2 083
Desarrollo Rural (Bd)	---	---	---	66	1 12	2 17	1 85	2 46	5 19	4 960
Otras inversiones rurales---	---	---	---	---	---	---	47	26	3 89	3 159
<b>FOMENTO INDUSTRIAL</b>	11 09	9 32	11 48	16 22	23 34	39 75	45 95	63 29	104 45	145 305
Petróleo y petroquímica	5	5 28	6 25	7 70	10 18	14 68	21 20	33 06	62 78	88 613
Energía Eléctrica	4 14	3 16	2 90	5 82	7 23	12 45	15 53	19 76	30 79	43 931
Siderurgia	74	42	35	1 05	3 57	8 37	7 69	3 34	1 39	7 303
Otras Industrias	77	45	96	1 63	2 35	4 20	5 52	7 12	9 48	5 426
<b>COMUNICACIONES</b>	5 52	4 58	7 87	12 65	15 54	19 82	20 82	26 57	31 55	35 290
Ferrocarriles	1 70	90	1 13	2 12	3 28	4 93	4 89	5 48	5 75	8 442
Caminos y Puentes	2 62	2 70	4 93	6 13	5 71	6 95	7 91	10 22	12 73	12 453
Obras Marítimas	72	41	51	1 02	1 16	1 51	43	74	92	1 840
Servicios Aéreos	14	18	61	30	1 21	1 07	83	1 47	1 67	2 209
Telocomunicaciones	33	37	60	3 07	4 15	5 35	6 75	8 63	10 45	10 352
<b>COMERCIO Y TURISMO</b>	---	5	14	22	39	1 03	2 35	1 20	1 93	2 716
Comercio	---	---	---	---	---	---	98	26	1 13	1 044
Turismo	---	5	14	22	39	1 03	1 37	94	79	1 672
<b>BENEFICIO SOCIAL</b>	8 19	4 85	7 68	12 83	13 45	15 77	15 76	19 37	34 84	51 483
Servicio Públicos (Ba)	4 87	2 99	4 14	7 28	7 51	7 50	6 80	9 32	19 80	34 989
Salud y Seguridad Social	1	61	1 41	3 27	2 76	3 42	3 53	3 95	6 22	9 374
Educación e Investigación	1 05	1 23	2 03	2 19	3 02	4 60	5 04	5 98	8 60	5 689
Vivienda (Be)	26	16	1 41	1 08	1 04	77	1 06	27	56	5 296
Otras inversiones sociales	59	2	9	7	15	24	37	10	21	1 431
<b>ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA</b>	46	30	1 17	86	1 11	2 05	4 62	3 88	3 59	4 600
Administración	---	---	---	---	---	---	2 30	2 45	3 02	---
Defensa	---	---	---	---	---	---	2 31	1 43	56	---
<b>CONVENIOS DE COORDINACIÓN (Bf)</b>	---	---	---	---	---	---	---	---	---	12 457

\* Inversión realizada

(Ba) Urbanos y rurales

(Bb) de 1933 a 1959 incluye rastros, almacenes y otras obras para la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca

(Bc) Incluye obras de riego y otras inversiones agrícolas

(Bd) Otras realizadas bajo el programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

(Be) de 1972 en adelante las inversiones en Vivienda no se incluyen en las sumas por su forma especial de financiamiento

(Bf) Inversiones conforme a los Convenios Unicos de Coordinación entre el Gobierno Federal y los estatales

FUENTE: 1925 a 1970, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Inversiones Públicas.

1971 en adelante, Informes de Gobierno del C. Presidente de la República

NOTA: Fue tomado solamente de 1970 a 1979.

FRESUPUESTO FEDERAL DE EGRESOS POR RAMOS ADMINISTRATIVOS. 1925-1979  
(MILLONES DE PESOS)

Ramo	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>T O T A L</b>	109 261	121 360	148 606	204 063	276 538	400 725	520 193	730 593	937 834	1 124 266
<b>Poderes de la Union</b>	572	533	432	598	488	584	1 174	1 352	1 626	2 081
Presidencia	374	311	177	300	119	160	455	667	705	975
Legislativo	100	108	128	159	192	206	516	214	266	326
Judicial	98	114	127	139	171	218	203	471	655	780
<b>Secretarías de Estado</b>	21 647	26 625	33 931	41 067	53 333	76 621	100 876	135 032	175 232	236 329
Gobernación	152	139	226	288	432	584	990	1 151	1 901	2 575
Relaciones Exteriores	293	312	367	457	495	588	776	1 271	1 926	2 170
Hacienda	2 419	2 943	4 072	2 509	3 257	5 001	5 266	6 505	8 106	9 439
Defensa Nacional	1 623	1 722	2 108	2 553	3 376	4 494	5 680	7 196	8 694	11 815
Agricultura	583	625	1 061	1 534	1 911	3 075	4 159	19 997	27 110	45 264
Comunicaciones	1 641	1 785	2 044	2 186	2 678	4 007	5 559	8 363	10 176	15 240
Industria y Comercio	219	188	317	426	571	764	1 090	---	---	---
Educación Pública	7 817	9 445	11 760	15 140	20 795	31 115	42 496	61 761	77 562	97 624
Salud y Asistencia	1 649	1 701	2 543	3 164	3 892	5 088	6 237	9 494	12 460	14 985
Marina	724	816	1 110	1 394	1 864	2 282	2 731	2 624	2 742	4 003
Trabajo	65	84	101	153	228	390	523	658	1 014	1 303
Recursos Hidráulicos	2 029	2 280	3 642	5 361	6 525	9 524	12 630	---	---	---
Patrimonio Nacional	373	379	706	1 162	1 081	1 292	2 099	1 410	2 379	3 602
Obras Públicas	2 061	2 206	3 874	5 740	5 905	6 643	8 466	8 878	12 761	18 035
Presidencia	---	---	---	---	323	590	711	2 460	3 448	4 095
Reforma Agraria	---	---	---	---	---	350	1 198	1 763	2 561	3 234
Turismo	---	---	---	---	---	224	275	687	1 017	1 187
Comercio	---	---	---	---	---	---	---	824	1 374	1 758
<b>Departamentos</b>	322	325	540	911	1 263	165	247	804	1 196	3 202
Asuntos Agrarios	135	158	336	645	939	---	---	---	---	---
Industria Militar	96	74	88	121	152	185	247	299	---	---
Turismo	91	93	116	145	172	---	---	---	---	---
Pesca	---	---	---	---	---	---	---	585	1 196	3 262
<b>Otros ramos</b>	30 138	30 332	42 365	58 715	80 766	123 101	172 829	217 864	264 418	330 008
Procuraduría	72	67	84	125	147	179	299	474	648	849
Deuda Pública	11 225	12 931	13 301	1 581	20 896	27 449	38 902	63 807	113 897	149 202
Inversiones	6 654	5 917	11 213	11 100	13 456	27 885	30 564	62 728	42 457	44 477
Erogaciones Adicionales	12 187	12 257	17 767	31 679	46 267	67 588	103 044	90 955	101 416	135 480
<b>Sector Paraestatal</b>	56 582	65 545	71 538	101 792	140 688	200 234	245 065	375 461	495 363	552 569

FUENTE: 1970, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Inversiones Públicas.  
De 1971 en adelante, Informes de Gobierno del C. Presidente de la República.

NOTA: Fue Tomado solamente de 1970 a 1979.

MEXICO: INVERSION TOTAL Y POR SECTORES DE ORIGEN, 1970-1981  
(Millones de Pesos a precio de 1970)

Clasificación de las Cuentas Nacionales	Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	TOTAL	100 956	96 042	106 148	122 327	143 619	150 851	147 397	146 938	164 472	193 418	235 974	272 782
1	Agropecuario, silvicultura y pesca	1 327	1 600	1 566	1 704	1 630	1 719	1 744	1640	1 879	1 892	1 815	2 035
2	Minería	36	71	81	87	81	85	84	87	103	135	186	152
3	Industria Manufacturera	37 966	37 252	41 993	48 997	54 278	60 688	58 199	51 562	60 685	78 849	93 217	100 345
4	Construcción	48 909	47 833	53 751	60 990	64 609	69 500	72 434	70 234	79 771	90 335	101 829	113 539
5	Electricidad	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
6	Comercio, restaurantes y hoteles	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
7	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
8	Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
9	Servicios comunales, sociales y personales	423	386	414	450	438	324	449	264	362	503	318	357
	Variación de Existencias	12 295	8 899	8 342	10 099	22 523	18 535	14 487	22 951	21 673	38 610	46 355	

De lo expuesto en este trabajo, propongo que para que el Estado mexicano, vía Administración Pública, pueda ser un factor de desarrollo es necesario que:

Para proteger el ingreso de la clase trabajadora, el gobierno federal necesita incrementar notablemente la proporción que dedica a bienestar social, por lo menos a nivel de 1970. De otra manera nos seguiremos moviendo dentro del modelo de crecimiento con intensificación de capital y sin equidad.

El gobierno federal necesita mantener y superar la -- tendencia que tuvo hasta 1970 de incrementar la proporción de su inversión en bienestar social si quiere mejorar el ingreso real de los trabajadores; sobre todo, si tomamos en cuenta que desde 1973 vivimos bajo el azote de una inflación galopante.

Por lo menos, la inversión en obras de servicio social debe triplicarse, si queremos mejorar el nivel real de las mayorías.

Si el gobierno quiere cambiar el modelo de capitalización sin justicia social que ha llevado a la mitad de la población del país a la desnutrición, por otro donde con -

la inversión mejora el nivel de vida de los campesinos, -- obreros y sectores de la clase media debe, entre otras cosas, modificar profundamente la estructura fiscal para --- construir un sistema más progresivo y obtener los fondos - necesarios para la gran labor social que debe realizar y - redistribuir el ingreso.

Mientras el gobierno federal no toque los impuestos - directos a las empresas, seguiremos por el camino de la -- acumulación de capital sin equidad.

Para que el Estado logre una mejor distribución del - P.N.B., la política de crecimiento con distribución de- in greso dependerá:

- a) del alcance y dominio del gobierno en la economía;
- b) de no utilizar el ingreso como medida de crecimen to, sino hacer estimaciones físicas de los insumos necesarios para alcanzar niveles mínimos de nutri ción, salubridad, vivienda, educación y otros que son esenciales, indicadores de necesidades básicas.
- c) elevar la productividad y terminar con la pobreza;
- d) atender la función de bienestar.
- e) abandonar el modelo del tipo de mayor intensidad - de capital, por el de mayor intensidad de trabajo.

**NOTAS DE PIE DE PAGINA.**

CAPITULO I.

- 1/ Córdova, Arnaldo, -cita a Haurio- en: Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Edit. Grijalvo, México 1976, (2da. Edic.) pp. 22-23.
- 2/ Poulantzas, Nicos, Poder Político y Clases Sociales en el Mundo Capitalista, Edit. Siglo XXI, México, 1978, (16va. Edic.), p. 176.
- 3/ Engels, Federico, "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado", en Obras Escogidas III, Edit. Progreso, Moscú, 1974, p. 346.
- 4/ Poulantzas, Nicos, Poder Político y Clases Sociales en el Mundo Capitalista, Edit. Siglo XXI, 1978 (16va. Edic) p. 271.
- 5/ Engels, Federico, "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado", en Obras Escogidas III, Edit. Progreso, Moscú, 1974, p. 347.
- 6/ Córdova, Arnaldo, -cita a Engels- en Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Edit. Grijalvo, 1976 (2da. Edic.) p. 39.
- 7/ Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, Edit. F.C.E., 1975, (2da. Edic) p. 39.
- 8/ Op.cit., pág. 29.
- 9/ Op.cit., pág. 29.
- 10/ Op.cit., págs. 54-55.
- 11/ Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, 1821-1971, Edit. Porrúa, México, 1985, (reim presión), pág. 57
- 12/ Op.cit., pág. 56.
- 13/ Op.cit., pág. 57.

- 14/ Varios Autores, Las Crisis en el Sistema Político Mexicano, 1928-1977, Manuel Camacho en: "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano", Edit. Colegio de México, México, 1977, p. 180.
- 15/ Op.cit., Manuel Camacho -cita a Gaetano Mosca, p. 180.
- 16/ Weber, Max, El Político y el Científico, Edit. Alianza (4ta. Edic.), 1975, p. 331.
- 17/ Varios Autores, Las Crisis en el Sistema Político Mexicano, 1928-1977, Manuel Camacho en: "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano", Edit. El Colegio de México, México, 1977, p. 179.
- 18/ Kaplan, Marcos -cita a Clastres-, Estado y Sociedad, - UNAM, México 1980, (2da. reimpresión), p. 154.
- 19/ Engels, Federico, "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado", en: Obras Escogidas III, Edit. Progreso, Moscú, 1974, p. 291.
- 20/ Op.cit., pág. 292.
- 21/ Op.cit., pág. 293
- 22/ Garmendia de C. Guillermina/Schnait Nelly, Thomas --- Hobbes y los Orígenes del Estado Burgués, Edit. Siglo XXI, 1973, p. 165.
- 23/ Op.cit., pág. 154.
- 24/ Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Edit. Nacional, 1979 (15va. Edic.), pág. 5.
- 25/ Op.cit., pág. 31.
- 26/ Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Edit. Grijalvo, México, 1976 (2da. Edic.), p. 255.
- 27/ Op.cit., pág. 215.
- 28/ Op.cit., pág. 225.
- 29/ Engels, Federico, "Origen de la Familia, Propiedad Privada y el Estado", en: Obras Escogidas III, Edit. Progreso, Moscú, 1974, p. 293.

- 30/ Op.cit., pág. 294.
- 31/ Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Edit. Grijalvo, México, 1976 (2da. Edic.), pp. 216-217.
- 32/ Crossman, R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Edit. F.C.E., México 1978, (reimpresión), pp. 26-27.
- 33/ Op.cit., pág. 24.
- 34/ Op.cit., pág. 25.
- 35/ Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Edit. Grijalvo, México, 1976, (2da. Edic.) p. 42.
- 36/ Op.cit., pág. 217.
- 37/ Crossman, R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Edit. F.C.E., México, 1978 (reimpresión), p. 30.
- 38/ Op.cit., pág. 27.
- 39/ Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, México, Edit. Grijalvo, 1976 (2da. Edic.), p. 71.
- 40/ Crossman, R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Edit. F.C.E., México, 1978, (reimpresión), p. 25.
- 41/ Op.cit., pág. 22.
- 42/ Op.cit., -cita a Kant-, pág. 20.
- 43/ Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Edit. Grijalvo, México 1976, (2da. Edic.) p. 244.
- 44/ Op.cit., pág. 138.
- 45/ Op.cit., pág. 21-22.
- 46/ Op.cit., pág. 44.
- 47/ Op.cit., pág. 235.
- 48/ Op.cit., pág. 55.
- 49/ Op.cit., pág. 25-26.
- 50/ Op.cit., pág. 34.

- 51/ Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado - Capitalista, Edit. Fontamara, España, 1981, p. 183.
- 52/ Op.cit., pág. 183.
- 53/ Op.cit., pág. 184.
- 54/ Op.cit., pág. 186-187.
- 55/ Op.cit., pág. 185.
- 56/ Op.cit., pág. 188-189.
- 57/ Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado - Capitalista, Edit. Fontamara, España, 1981, p. 227.
- 58/ Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para - el Desarrollo Integral, Edit. F.C.E., México 1975, --- (2da. Edic.), p. 31.
- 59/ Guerrero, Omar, -cita a Karl Marx-, La Administración Pública del Estado Capitalista, Edit. Fontamara, España, 1981, p. 72.
- 60/ Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para - el Desarrollo Integral, Edit. F.C.E., México 1975, --- (2da. Edic.), p. 161.
- 61/ Op.cit., pág. 162.
- 62/ Op.cit., pág. 162.
- 63/ Op.cit., pág. 163.
- 64/ Op.cit., pág. 181-182.
- 65/ Op.cit., pág. 183.
- 66/ Op.cit., pág. 182.
- 67/ Op.cit., pág. 182.
- 68/ Op.cit., pág. 184.
- 69/ Guerrero, Omar, La Administración Pública del Estado - Capitalista, España, Edit. Fontamara, 1981, p. 39.
- 70/ Op.cit., pág. 37.

- 71/ Op.cit., pág. 223.
- 72/ Op.cit., pág. 220.
- 73/ Op.cit., pág. 214.
- 74/ Guerrero, Omar, Introducción a la Administración Pública, Edit. Harla, México, 1985, p. 8.
- 75/ Op.cit., -cita a Kautilya- pág. 9.
- 76/ Op.cit., pág. 11.
- 77/ Op.cit., pág. 13.
- 78/ Op.cit., pág. 17.
- 79/ Op.cit., pág. 22.
- 80/ Op.cit., pág. 23.
- 81/ Op.cit., -cita a Bodino-, pág. 23-24.
- 82/ Op.cit., -cita a Mosher y Cimmino-, pág. 32.
- 83/ Op.cit., pág. 32.
- 84/ Op.cit., -cita a Lorenzo Von Stein, Turquet, Delamare, Huñentas y Willebrant- pág. 33-34.
- 85/ Op.cit., pág. 48.
- 86/ Op.cit., pág. 51.
- 87/ Op.cit., pág. 90.
- 88/ Op.cit., pág. 76-77.
- 89/ Op.cit., -cita a Bonnin- Pág. 96.
- 90/ Deutsch Karl -cita a Rousseau-, Política y Gobierno, - Edit. F.C.E., México, 1976, p. 104.
- 91/ Chinoy, Ely, La Sociedad: una Introducción a la Sociología, Edit. F.C.E., México, 1983, (12va. Edic.), pp. 38-39.
- 92/ Lapascade, George, Et-Al, Claves de la Sociología, -- Edit. Lala, España, 1981, (3ra. Edic.), p. 191.

- 93/ Op.cit., pág. 199.
- 94/ Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo integral, Edit. F.C.E., México, 1975, -- (2da. Edic.), p. 29.
- 95/ Op.cit., pág. 45.
- 96/ Op.cit., pág. 43-44.
- 97/ Op.cit., pág. 43.
- 98/ Op.cit., pág. 43.
- 99/ Op.cit., pág. 41.
- 100/ Carmona Herrera, Lino, La Administración Pública, un Medio para el Cambio Social, México, Tesis-UNAM, 1979, p. 52.
- 101/ Op.cit., pág. 58.
- 102/ Op.cit., -cita a Wilburg Jiménez Castro- pág. 80.
- 103/ Op.cit., -cita a Wilburg Jiménez Castro- pág. 83.
- 104/ Op.cit., pág. 83.
- 105/ Op.cit., -cita a Wilburg Jiménez Castro-, pág. 80.
- 106/ Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, Edit. Siglo XXI, México 1967, (11va. Edic.), - p. 45.
- 107/ Op.cit., pág. 45.
- 108/ Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, Edit. F.C.E., México, 1975, p.35.
- 109/ Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuestos por Programas, Edit. F.C.E., México, 1967 (11va. Edic.) pp.46-48.
- 110/ Langé, Oscar, Ensayos sobre Planificación Económica, - Edit. Ariel, España 1977, (2da. Edic.), p. 23.
- 111/ Carmona Herrera, Lino -cita a Karl Mannheim-, La Administración Pública: un Medio para el Cambio Social, -- Tesis-UNAM, México, 1979, p. 41.

112/ Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo integral, Edit. F.C.E., México, 1971, -- p. 184.

113/ Op.cit., pág. 184.

114/ Op.cit., pág. 184.

115/ Op.cit., pág. 183.

116/ Lange, Oscar, Ensayos sobre Planificación Económica, - Edit. Ariel, España 1977 (2da. Edic.), p. 13.

116/ Op.cit., pág. 18.

117/ Op.cit., pág. 19-20.

NOTAS DE PIE DE PAGINA.

CAPITULO II.

- 1/ Cardoso, Ciro, México en el Siglo XIX (1821-1910), --  
Edit. Nueva Imagen, México, 1983 (4ta. Edic.), p. 52.
- 2/ Op.cit., pág. 61.
- 3/ Op.cit., pág. 61.
- 4/ Op.cit., pág. 67.
- 5/ Op.cit., pág. 81-82
- 6/ Op.cit., pág. 79.
- 7/ Op.cit., pág. 277.
- 8/ Op.cit., pág. 286.
- 9/ Op.cit., pág. 289.
- 10/ Op.cit., pág. 290.
- 11/ González Salazar, Gloria, Aspectos Recientes del De-  
arrollo Social de México, Edit. UNAM, México, 1983,  
(2da. Edic.), p. 38.
- 12/ Op.cit., pág. 145.
- 13/ Saldívar, Américo, Ideología y Política del Estado Me-  
xicano 1970-1976, Edit. Siglo XXI, México, 1981, (2da.  
Edic.), p. 88-89.
- 14/ González Salazar, Gloria, Aspectos Recientes del Desa-  
rrollo Social de México, Edit. UNAM, México, 1983 (2da.  
Edic.), p. 146.
- 15/ Op.cit., pág. 147.
- 16/ Op.cit., pág. 150.
- 17/ Saldívar, Américo, Ideología y Política del Estado Me-  
xicano (1970-1976), Edit. Siglo XXI, México, 1981 ---  
(2da. Edic), p. 88-89

- 18/ González Salazar, Gloria, Aspectos Recientes del Desarrollo Social en México, Edit. UNAM, México 1983, --- (2da. Edic.), p. 151.
- 19/ Op.cit., pág. 160.
- 20/ Saldívar, Américo, Ideología y Política del Estado -- Mexicano (1970-1976), Edit. Siglo XXI, México, 1981 - (2da. Edic.) p. 59.
- 21/ Op.cit., pág. 66.
- 22/ Op.cit., pág. 68.
- 23/ Op.cit., pág. 76.
- 24/ Op.cit., pág. 88.
- 25/ González Salazar, Gloria, Aspectos Recientes del Desarrollo Social en México, Edit. UNAM, México, 1983, (2da. Edic.), p. 114.
- 26/ Coordinación General de Estudios Administrativos, --- Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, --- Coordinación General de Estudios Administrativos, --- 1982, p. 18.
- 27/ Retchkiman, Benjamín, Introducción al Estudio de la - Economía Pública, Edit. UNAM, México 1983, (3ra. Edic.) p. 16.
- 28/ Op.cit., pág. 16.
- 29/ Op.cit., pág. 20.
- 30/ Op.cit., pág. 67-68.
- 31/ Op.cit., pág. 24-25.
- 32/ Guerrero, Omar, Introducción a la Administración Pública, Edit. Harla, México, 1985, p. 209.
- 33/ Op.cit., pág. 209-210-211.
- 34/ Op.cit., pág. 211.
- 35/ Op.cit., pág. 211-212.
- 36/ Op.cit., pág. 212.

- 37/ Op.cit., pág. 212-213.
- 38/ Op.cit., pág. 119.
- 39/ Coordinación General de Estudios Administrativos, Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982, p. 158.
- 40/ Op.cit., pág. 158-159.
- 41/ Op.cit., pág. 159.
- 42/ Op.cit., pág. 159.
- 43/ Op.cit., pág. 160.
- 44/ Op.cit., pág. 160.
- 45/ Op.cit., pág. 161.
- 46/ Op.cit., pág. 162-163.
- 47/ López Portillo, José, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Estados Unidos Mexicanos, México, 1980, (3ra. Edic.), p. 10-11.
- 48/ Op.cit., pág. 17-18.
- 49/ Op.cit., pág. 23-24.
- 50/ Op.cit., pág. 26-27.
- 51/ Op.cit., pág. 28.
- 52/ Barker, Terry/Brailovsky, "Recuento de la Quiebra", Nexos, México, D.F., No. 71, Nov. 1983, p. 14.
- 53/ Op.cit., pág. 14.
- 54/ Op.cit., pág. 14.
- 55/ Op.cit., pág. 17.
- 56/ Op.cit., pág. 20.
- 57/ Op.cit., pág. 14-15.
- 58/ Op.cit., pág. 15.

- 59/ Op.cit., pág. 16.
- 60/ Op.cit., pág. 15-16.
- 61/ De la Madrid, H. Miguel, Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy, Edit. Diana, México, 1982 (2da. reimpresión) pp. 15-16.
- 62/ Op.cit., pág. 39.
- 63/ Op.cit., pág. 31, 32 y 33.
- 64/ Op.cit., pág. 45 y 46.
- 65/ Op.cit., pág. 52.
- 66/ Op.cit., pág. 55, 56.
- 67/ Op.cit., pág. 64.
- 68/ Op.cit., pág. 123, 124.
- 69/ Op.cit., pág. 126.
- 70/ Op.cit., pág. 140, 141.
- 71/ Op.cit., pág. 147.
- 72/ Op.cit., pág. 152, 154, 155.
- 73/ Op.cit., pág. 163.
- 74/ Op.cit., pág. 171.
- 75/ Op.cit., pág. 172.
- 76/ Op.cit., pág. 191, 192.
- 77/ Op.cit., pág. 237.
- 78/ Op.cit., pág. 249, 250, 252, 253.
- 79/ Op.cit., pág. 281, 283.
- 80/ Op.cit., pág. 278, 279.
- 81/ Op.cit., pág. 291, 292, 296, 298.
- 82/ Op.cit., pág. 285.

- 83/ Op.cit., pág. 334.
- 84/ Op.cit., pág. 319, 321.
- 85/ Op.cit., pág. 318.
- 86/ Op.cit., pág. 306, 308.
- 87/ Op.cit., pág. 302.
- 88/ Op.cit., pág. 341.
- 89/ Op.cit., pág. 349, 354.
- 90/ De la Madrid H. Miguel, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto - México, 1983, p. 85.
- 91/ Op.cit., pág. 89.
- 92/ Op.cit., pág. 111-113.
- 93/ Op.cit., pág. 108.
- 94/ Op.cit., pág. 165.
- 95/ Op.cit., pág. 165-166.
- 96/ Op.cit., pág. 185.
- 97/ Secretaría de Programación y Presupuesto, Criterios - Generales de Política Económica para iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para 1985, S.P.P., México, 1985. p. 4.
- 98/ Acosta, Carlos, "Los objetivos de M.M.H., postergados: Deuda Externa y F.M.I. destruyeron los sueños de reordenación.", Proceso, México, D.F., No. 456, 29 de julio de 1985, p. 9.
- 99/ Op.cit., pág. 10.
- 100/ Op.cit., pág. 9.

- 101/ Coordinación General de Estudios Administrativos, Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1982, p. 164-165.
- 102/ Op.cit., pág. 164.
- 103/ Op.cit., pág. 164.
- 104/ Op.cit., pág. 115-119.
- 105/ Op.cit., pág. 113.
- 106/ Op.cit., pág. 113.
- 107/ Op.cit., pág. 110.
- 108/ López Portillo, José, Plan Global de Desarrollo 1980--1982, México, Estados Unidos Mexicanos, 1980 (3ra. Edic.), p. 17.
- 109/ Coordinación General de Estudios Administrativos, --- Marco Global Administrativo del Gobierno Federal, Coord. Gral. de Est. Admvos., 1982, p. 109.
- 110/ Op.cit., pág. 165.
- 111/ López Portillo, José, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Estados Unidos Mexicanos (sin año, 4ta. Edic.), p. 1.
- 112/ Op.cit., pág. 3.
- 113/ Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa, en México, Edit. Porrúa, México, 1982, p. 31.
- 114/ Coordinación General de Estudios Administrativos, Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, México, Coord. Gral. de Est. Admvos., 1977, p. 81.
- 115/ Op.cit., pág. 82.
- 116/ De la Madrid, H. Miguel, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, SPP, México, 1983, p. 7.
- 117/ Op.cit., pág. 11-12.
- 118/ Op.cit., pág. 7.

- 119/ Op.cit., págs. 12, 14, 16, 17, 18.
- 120/ Op.cit., págs. 18.
- 121/ Op.cit., págs. 18.
- 122/ Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez Sergio, Las Empresas Públicas en México, Edit. Porrúa, México, --- 1983, p. (gráfica).
- 123/ Carrillo Castro, Alejandro -cita a Jesús Reyes Heró-- les, La Reforma Administrativa en México, Edit. Porrúa México, 1982, p. 128.
- 124/ Op.cit., págs. 100.
- 125/ Op.cit., págs. 99-100.
- 126/ Ceceña Cervantes, José Luis, La Planificación Económica Nacional en los Países atrasados de Orientación Capitalista (el caso de México), Edit. UNAM, México, --- 1983 (3ra. Edic.), p. 32.
- 127/ Op.cit., págs. 29-31.
- 128/ Op.cit., págs. 34.
- 129/ Op.cit., págs. 33.
- 130/ Op.cit., págs. 42-43.
- 131/ Op.cit., págs. 53-54.
- 132/ Op.cit., págs. 55.
- 133/ Op.cit., págs. 57.
- 134/ Op.cit., págs. 61.
- 135/ Op.cit., págs. 71-72.
- 136/ Op.cit., págs. 82.
- 137/ Op.cit., págs. 98-100.
- 138/ Op.cit., págs. 116.
- 139/ Op.cit., págs. 116.

- 140/ Op.cit., pág. 119.
- 141/ Op.cit., pág. 141.
- 142/ Op.cit., pág. 149, 150, 153.
- 143/ Op.cit., pág. 1489-190.
- 144/ Op.cit., pág. 197.
- 145/ Op.cit., pág. 204, 205, 206, 207.
- 146/ Op.cit., pág. 206-207.
- 147/ Op.cit., pág. 208.
- 148/ Op.cit., pág. 217.
- 149/ Op.cit., pág. 234.
- 150/ Diccionario Enciclopédico Océano, Edit. Océano, España, 1980, III tomo.
- 151/ Witker, Jorge, La Empresa Pública en México y España, Edit. Civitas, España, 1982, p. 67.
- 152/ Op.cit., pág. 175.
- 153/ Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio, -- Las Empresas Públicas en México, Edit. Porrúa, México, 1983, p. 23.
- 154/ Op.cit., pág. 33-34.
- 155/ Witker, Jorge, La Empresa Pública en México y España, Edit. Civitas, España, 1982, p. 34-35.
- 156/ Op.cit., pág. 30.
- 157/ Op.cit., pág. 83.
- 158/ Op.cit., pág. 37.
- 159/ Op.cit., pág. 75-76.
- 160/ Retchkiman, Benjamín, Aspectos Estructurales de la Economía Pública, Edit. UNAM, México, 1975, p. 300-301.
- 161/ Op.cit., pág. 304.

- 162/ Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez Sergio, Las Empresas Públicas en México, Edit. Porrúa, México, -- 1983, p. 11.
- 163/ De la Madrid H. Miguel, Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988, México, S.P.P., p. 21.
- 164/ Carrillo Castro, Alejandro/García Ramírez, Sergio, -- Las Empresas Públicas en México, Edit. Porrúa, México, 1983, p. 178.
- 165/ Berenstein, Jorge -cita a Miguel de la Madrid H., en: La Gestión de Empresas Públicas en México, Edit. CIDE, (reimpresión), 1983, p. 99.
- 166/ Op.cit., -cita a Carlos Salinas de Gortari, p. 97.
- 167/ Ali El Mir, "Control gubernamental en las Empresas Públicas, formas vigentes y relevantes", Empresa Pública, México, D.F., Revista Trimestral, 1984, No. 1, vol. 1 p. 70.
- 168/ Bohm, Andreja, "Concepto, definición y clasificación de las Empresas Públicas", Empresa Pública, México, D. F., Revista Trimestral, 1984, No. 1, vol. 1, p. 10
- 169/ Brenstein, Jorge. La Gestión de Empresas Públicas en México, Edit. CIDE, México 1983 (reimpresión), p. 97-98.
- 170/ Nafinsa, "En torno a la Política Económica durante -- 1986", Mercado de Valores, México, D.F., enero 5, 1987 No. 1, Vol. XLVII, p. 5.
- 171/ Op.cit., pág. 3.

NOTAS DE PIE DE PAGINA.

CAPITULO III.

- 1/ Hansen, Roger, La Política del Desarrollo Mexicano, -  
Edit. S. XXI, México, 1978 (8va. Edic.), p. 59.
- 2/ Op.cit., pág. 58.
- 3/ Angeles, Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Me-  
xicana, Edit. El Caballito, México, 1984 (4ta. Edic.)  
p. 56-57.
- 4/ Op.cit., pág. 55.
- 5/ Op.cit., pág. 72.
- 6/ Op.cit., pág. 61.
- 7/ García A. Pascual/Serra P. Jaime, Causas y efectos de  
la Crisis Económica en México, Edit. Colegio de Méxi-  
co, México, 1984, p. 59.
- 8/ López Portillo, José, Plan Global de Desarrollo 1980-  
1982, México, Estados Unidos Mexicanos, 1980 (3ra. --  
Edic.), p. 101, 102, 103, 104.
- 9/ Cordera, Rolando/Tello, Carlos, México: la Disputa --  
por la Nación, Edit. Siglo XXI, México, 1981 (2da. --  
Edic. p. 38.
- 10/ García A. Pascual/Serra P., Jaime, Causas y Efectos -  
de la Crisis Económica en México, Edit. El Colegio de  
México, México, 1984, p. 56.
- 11/ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo:  
Informe de Ejecución 1984, S.P.P., México, 1985, p.  
63-65.
- 12/ Op.cit., pág. 69.
- 13/ Op.cit., Pág. 22.
- 14/ Op.cit., pág. 66-67
- 15/ Op.cit., pág. 67.
- 16/ Estratégica, "Desenvolvimiento Reciente de la Crisis  
Económica", Estratégica, México, D.F., marzo-abril, -

1985, No. 62, vol. 2, año XI, p. 34.

- 17/ Op.cit., pág. 79.
- 18/ Padilla Aragón, Enrique, México: Hacia el Crecimiento con Distribución del Ingreso, México, Edit. Siglo XXI, 1981, pp. 126.
- 19/ Op.cit., pág. 128.
- 20/ Op.cit., pág. 127, 128, 129.
- 21/ Op.cit., pág. 127.
- 22/ Op.cit., pág. 131.
- 23/ Op.cit., pág. 126.
- 24/ Op.cit., pág. 126.
- 25/ Op.cit., pág. 129.
- 26/ Op.cit., pág. 132.
- 27/ Op.cit., pág. 129.
- 28/ Op.cit., pág. 138.
- 29/ Op.cit., pág. 138.
- 30/ Op.cit., pág. 141.
- 31/ Padilla Aragón, Enrique, México: Desarrollo con Po---breza, Edit. Siglo XXI, México, 1983 (12va Edic.), p. 23.
- 32/ Op.cit., pág. 66-67.
- 33/ Op.cit., pág. 57, 61, 63, 64.
- 34/ Hansen, Roger, La Política del Desarrollo Mexicano, - Edit. Siglo XXI, México, 1978, (8va. Edic.), p. 54.
- 35/ Angeles, Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Edit. El Caballito, México, 1984 (4ta. Edic.) p. 54.
- 36/ Cordera Rolando/Tello, Carlos, México: La Disputa por la Nación, Edit. Siglo XXI, México, 1981 (2da. Edic.) p. 37.

- 37/ Angeles, Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Edit. El Caballito, México, 1984, (4ta. Edic.) p. 64.
- 38/ Estrategia, "Desarrollo reciente de la Crisis - Económica", Estrategia, México, D.F., marzo-abril, -- 1985, No. 62, Vol. 2, año XI, P. 1.
- 39/ Op.cit., pág. 8-9.

BIBLIOGRAFIA

- ANGELES, Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Edit. El Caballito, México, 1984, (4ta. Edic.), 180 pp.
- BERENSTEIN, Jorge, La Gestión de Empresa Pública en México, Edit. CIDE, México, 1983 (reimpresión), 189 pp.
- CARMONA HERRERA, Lino, La Administración Pública: un Medio para el Cambio Social, Tesis-UNAM, México 1979, 250 pp.
- CARDOSO, Ciro, México en el Siglo XIX (1821-1910), Edit., Nueva Imagen, México, 1983 (4ta. Edic.), 525 pp.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Edit. Porrúa, México, 1985 (reimpresión) 324 pp.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro/García Ramírez Sergio, Las Empresas Públicas en México, Edit. Porrúa, México 1983, 239 pp.
- CECENA CERVANTES, José Luis, La Planificación Económica -- Nacional en los Países Atrasados con Orientación Capitalista (el caso de México), Edit. UNAM, México, (2da. Edic.), 324 pp.
- CORDERA, Rolando/Tello, Carlos, México: la Disputa por la Nación, Edit. Siglo XXI, México, 1981 (2da. Edic.) 149 pp.
- CORDOVA, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, - Edit. Grijalbo, México, 1976 (2da. Edic.) 287 pp.
- CROSSMAN R.H.S., Biografía del Estado Moderno, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1978 (reimpresión) 385 pp.
- DE LA MADRID, Miguel, Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy, Edit. Diana, México, 1982 (2da. reimpresión) 372 pp.
- CHINOY, Ely, La Sociedad: una Introducción a la Sociología Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, - (12va. Edic.), 423 pp.

- DEUTSCH, Karl, Política y Gobierno, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, 607 pp.
- GARCIA A., Pascual/Serra P. Jaime, Causas y Efectos de la Crisis Económica en México, Edit. El Colegio de México, México, 1984, 124 pp.
- GONZALEZ SALAZAR, Gloria, Aspectos Recientes del Desarrollo Sociales en México, Edit. UNAM, México, 1983, (2da. Edic.), 387 pp.
- GUERRERO, Omar, Introducción a la Administración Pública, Edit. Harla, México, 1985, 392 pp.
- GUERRERO, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista, Edit. Fontamara, España, 1981, 277 pp.
- GURMENDIA DE C., Guillermo/Schnait, Nelly, Thomas Hobbes y los Orígenes del Estado Burgués, Edit. Siglo XXI, Argentina, 1973, 279 pp.
- HANSEN, Roger, La Política del Desarrollo Mexicano, Edit. Siglo XXI, México, 1978 (8va. Edic.), 340 pp.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, 469 pp.
- KAPLAN, Marcos, Estado y Sociedad, Edit. UNAM, México, 1980 (2da. Edic.), 223 pp.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, Edit. Nacional, - México, 1979, 344 pp.
- LANGE, Oskar, Ensayos Sobre Planificación Económica, Edit. Ariel, España, 1977 (2da. Edic.) 174 pp.
- LAPASCADE, George, Et-Al, Claves de la Sociología, Edit. - Lala, España, 1981 (3ra. Edic.), 279 pp.
- MARTNER, Gonzalo, Planificación y Presupuestos por Programas, Edit. Siglo XXI, México, 1967 (11va. Edic.) 311 pp.
- MARX, Carlos/Engels, F., Obras Escogidas III, Edit. Progreso, Moscú, 1974, 613 pp.
- PADILLA ARAGON, Enrique, México: Desarrollo con Pobreza, - Edit. Siglo XXI, México, 1983 (12va. Edic.) 173 pp.

- PADILLA ARAGON, Enrique, México: Hacia el Crecimiento con Distribución del Ingreso, Edit. Siglo XXI, México, 1981, 208 pp.
- POULANTZAS, Nicos, Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista, Edit. Siglo XXI, México, --- 1978 (16va. Edic.), 471 pp.
- RETCHKIMAN, Benjamín, Introducción al Estudio de la Economía Pública, Edit. UNAM, México 1983 (3ra. Edic.) 360 pp.
- SALDIVAR, Américo, Ideología y Política del Estado Mexicano, (1970-1976), Edit. Siglo XXI, México, 1981, (2da. Edic.), 231 pp.
- VARIOS AUTORES, Las Crisis en el Sistema Político Mexicano, 1928-1977, Edit. El Colegio de México, México, - 1977, 217 pp.
- WEBER, Max, El Político y el Científico, Edit. Alianza, España, 1975 (4ta. Edic.) 331 pp.
- WITKER, Jorge, La Empresa Pública en México y España, Edit. Civitas, España, 1982, 319 pp.

**HEMEROGRAFIA**

Empresa Pública, INAP-ALAP, Revista Trimestral, México, D.F., No. 1, Vol. 1, 1984, 122 pp.

Estrategia, Alonso Aguilar, Et-Al, Bimestral, México, D.F., No. 62 marzo-abril, 1985, año XI, pp. 91.

Proceso, Julio Scherer García, Semanal, México, D.F., No. 456, 29 de julio de 1985, 66 pp.

Nexos, México, D.F., No. 75, Noviembre 1983, 13 a 24 pp.

Nafinsa, México, D.F., Enero 5 de 1987, No. 1, Vol. XLVII, 20 pp.

DOCUMENTOS

- COORDINACION General de Estudios Administrativos, Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal, Edit. Coord. Gral. de Est. Admvs., México, 1977, 145 pp.
- COORDINACION General de Estudios Administrativos, Marco -- Global Administrativo del Gobierno Federal, Edit. Coord. Gral. de Est. Admvs, México, 1982, 199 - pp.
- DE LA MADRID H., Miguel, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. S.P.P., México, 1983, 77 pp.
- DE LA MADRID H., Miguel Plan Nacional de Desarrollo 1983-- 1988, México, Edit. S.P.P., 1983, 430 pp.
- LOPEZ PORTILLO, José, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Estados Unidos Mexicanos, -- México, sin año, (4ta. Edic.), 27 pp.
- LOPEZ PORTILLO, José, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Edit. Estados Unidos Mexicanos, México, 1980 (3ra Edic.) 543 pp.
- PODER Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Desarrollo 1984, Edit. S.P.P. México, - 1985, 185 pp.
- SECRETARIA de Programación y Presupuesto, Criterios Generales de Política Económica para Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de la Federación, para 1985. Edit. S.P.P., México, 1985 73 pp.