

125
29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**La Administración Pública en el Régimen del Presidente
Carlos Salinas de Gortari**

T E S I S

**Que para obtener el título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA (A.P.)**

P R E S E N T A

BERTHA DEL VALLE ESPINO

FALLA DE ORIGEN

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

a mis Padres

a Marcial

*a Victor Hugo y Mary Carmen
a Eduardo Vital
a José Ramón Cuadriello*

*Mi más sincero agradecimiento
al Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua
por su valiosa orientación y apoyo,
pero sobretodo por su amistad*

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
I. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO 1934-1982	
1.1 Sistema Político Mexicano	3
1.2 La Consolidación del Estado y la Adminsitración Pública (Cardenismo)	10
1.3 El Proyecto de Industrialización y la Expansión de la Administración Pública (Manuel Avila Camacho)	13
1.4 La Industrialización en la Posguerra (Miguel Alemán y Adolfo Ruíz Cortines)	15
1.5 El Desarrollo Estabilizador (Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz)	17
1.6 El Desarrollo Compartido (Luis Echevarría Alvarez)	20
1.7 José López Portillo	22
II. EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA APERTURA ECONOMICA 1982-1988	
2.1 La Crisis del Estado Mexicano	26
2.2 El Cambio Estructural	31

2.2.1	Establecimiento del Marco Jurídico para el Cambio Estructural	32
2.2.2	Aspectos Políticos	
2.2.2.1	Reforma Política	34
2.2.2.2	Elecciones y Partidos Políticos	35
2.2.2.3	Relaciones Sindicales	37
2.2.2.4	Impulso a la Descentralización Política	38
2.2.3	Aspectos Económicos	
2.2.3.1	Programa Inmediato de Reordenación Económica	39
2.2.3.2	Desarrollo Económico	40
2.2.3.3	Finanzas Públicas: Lineamientos de Política Económica	41
2.2.3.4	Deuda Pública	45
2.2.3.5	Reconversión Industrial	47
2.2.3.6	Pacto de Solidaridad Económica	49
2.2.4	Aspectos Administrativos	
2.2.4.1	Modernización Administrativa y Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	50

2.2.4.2	Delimitación de las Areas Estratégicas y Prioritarias	53
2.2.4.3	Adopción del Sistema de Control y Evaluación	54
2.2.4.4	Establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática	56
2.2.4.5	Reestructuración del Sector Descentralizado	58

III. EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA APERTURA ECONOMICA 1988-1993 LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI

3.1	Contexto Nacional al Inicio del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari	65
3.2	La Modernización como Estrategia de Gobierno	66
3.3	Aspectos Políticos	
3.3.1	Reforma del Estado	67
3.3.2	Reforma Electoral y el Proceso de 1991	
3.3.2.1	Antecedentes	68
3.3.2.2	La Reforma Electoral	68
3.4	Aspectos Económicos	69
3.4.1	El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico	70

3.4.2	Sistema Financiero	71
3.4.3	Transformación de la Banca	72
3.4.4	México en el Exterior	
3.4.4.1	Globalización: Conformación de Macro Regiones	74
3.4.4.2	El Tratado de Libre Comercio con E.U.A. y Canadá	76
3.4.4.3	Deuda Externa	79
3.5	Aspectos Administrativos	
3.5.1	Estructura del Instituto Federal Electoral	84
3.5.2	Programa Nacional de Solidaridad	86
3.5.3	Adecuación del Marco Jurídico	89
3.5.3.1	Reformas Constitucionales	90
3.5.3.2	Leyes	91
3.5.3.3	Marco Programático-Institucional	95
3.5.3.4	Acuerdos y Decretos	106
3.5.4	Acción Administrativa	111
3.5.4.1	Presidencia	112
3.5.4.2	Gabinetes Especializados	114

3.5.5	Readecuación de la Administración Pública Federal	
3.5.5.1	Simplificación Administrativa	115
3.5.5.2	Descentralización y Desconcentración	116
3.5.5.3	Desregulación	117
3.5.5.4	Privatización	118
IV.	CONCLUSIONES GENERALES	122
	POSTSCRIPTUM	126
	CITAS BIBLIOGRAFICAS	130
	ANEXO 1	138
	ANEXO 2	141
	ANEXO 3	142
	ANEXO 4	144
	BIBLIOGRAFIA	147
	HEMEROGRAFIA	150

INTRODUCCION

El presente trabajo, constituye un estudio histórico monográfico de un período de gobierno recientemente concluido y que ha resultado altamente polémico. Algunas de las acciones o medidas llevadas a cabo en el régimen de referencia, han resultado desde mi punto de vista, sumamente trascendentes en virtud de que tocan aspectos que tienen que ver con la legitimidad y el carácter rector del gobierno mexicano. Me refiero a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la nueva política social de Solidaridad, al reconocimiento a las iglesias, a la automanomización del Banco de México, a la reforma del campo, a las modificaciones al sistema educativo, al ajuste estructural de la economía, entre otros aspectos.

Es por lo anterior, que me parece conveniente analizar la perspectiva administrativa no solo por la temporalidad de un sexenio que de sí sería valiosa; sino porque permite reconstruir la memoria administrativa de una sociedad determinada; es por ello que dados los objetivos del trabajo, nos hemos ajustado a las periodizaciones o modelos de crecimiento económico que nos permiten vislumbrar las líneas de continuidad o discontinuidad de la política y la Administración Pública mexicana.

Es pertinente mencionar, que existen muchos criterios para analizar el comportamiento de los diferentes sectores que inciden en el desarrollo de la Administración Pública, éstos responden a los diferentes criterios metodológicos y a los objetivos de cada investigación. Asimismo, es importante aclarar que únicamente existen tipos de periodizaciones cuyo objetivo general es el de encontrar las rupturas organizativas dentro de un proceso histórico para entender el comportamiento de las macro estructuras sociales.

Para orden de exposición, el presente trabajo fue dividido en cuatro apartados. El primero de ellos, inicia con una breve descripción de lo que podríamos entender por sistema político y en este sentido, el enfoque sistémico resulta ser muy útil pues nos permite entender claramente los diferentes elementos que influyen en él, o bien desde el punto de vista de la Teoría General de Sistemas, cómo funciona y se adapta al medio ambiente en que se encuentra. Inmediatamente después, se describen, lo que a mi juicio, son los diferentes modelos de crecimiento económico implantados en México, desde el período presidencial de Lázaro Cárdenas hasta el de José López Portillo, en el que destacan muy brevemente: las acciones administrativas, la creación de organismos, las modificaciones en la estructura administrativa y las acciones legislativas que permitieron la instrumentación o ejecución de los modelos señalados.

El modelo siguiente denominado "El Cambio Estructural y la Apertura Económica", que de conformidad con los documentos revisados y la metodología seguida, abarca dos períodos presidenciales. El primero de ellos de 1982 a 1988 corresponde al capítulo II, en el que se hace un desglose de los aspectos políticos, económicos y administrativos más relevantes para dar coherencia y hacer factible dicho cambio; pues sienta las bases para las tareas gubernamentales en el período de Carlos Salinas de Gortari.

El segundo período sexenal de este modelo es objeto del tercer capítulo. En él, se describen las acciones del gobierno salinista y se consideran los principales aspectos políticos, económicos, jurídicos y administrativos que dan sustento al modelo implantado. Se llevó a cabo un seguimiento exhaustivo de leyes, reformas, acuerdos, reglamentos y creación de instancias administrativas de este período de profundas transformaciones.

Finalmente, en el último apartado, se incorporan las conclusiones de este trabajo y asimismo se agrega un postscriptum que incorpora los acontecimientos publiadministrativos que en razón de la temporalidad del presente trabajo, no pudieron agregarse en la estructura original.

I. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO 1934 - 1982

1.1. SISTEMA POLITICO MEXICANO

En la Ciencia Política así como en la Administración Pública como disciplina, es mucho más frecuente hablar de Sistema Político Mexicano que de Régimen Político aunque sus definiciones no son del todo diferentes.

Norberto Bobbio, define al Régimen Político como "el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder de los valores que animan la vida de tales instituciones" (1), asimismo, define al Sistema Político como "el conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de independencia recíproca" (2).

En Ciencia Política, cuando se habla de Sistema Político o de análisis sistémico, necesariamente se refiere a un procedimiento de observación con características metodológicas específicas, es por ello que hemos preferido hablar de Sistema Político, pues a nivel de definición, se adecúa más al concepto que manejaremos a lo largo del presente trabajo.

Como punto de partida, podríamos señalar que un sistema es "cualquier agregado de interacciones que decidamos identificar" (3), es decir, que un conjunto de elementos, que por sus características específicas, puedan conducir a una investigación, pueden ser considerados como un sistema.

En el caso de las ciencias sociales, los sistemas están compuestos de interacciones de personas, lo que hace que el análisis, sobre todo en el caso de política, sea más complejo. Es por ello, que David Easton indica que "es muy frecuente que las acciones de un sistema, (en el caso de los sistemas sociales) no se encuentren en aislamiento relativo; están incluidas o mezcladas con otras interacciones y apenas se pueden distinguir empíricamente de éstas" (4), es decir, que en los sistemas sociales existe cierta complejidad por dos razones fundamentalmente; primero porque los elementos interdependientes generalmente son individuos y, segundo porque resultan ser difíciles de identificar con claridad.

Oran Young, desarrolla la importancia que puede tener el uso de la Teoría General de Sistemas dentro de los análisis políticos, entendiendo a ésta como "el registro de los esfuerzos tendientes a elaborar principios básicos aplicables a un amplio conjunto de sistemas y a desarrollar técnicas para la aplicación de estos principios a los sistemas específicos y concretos" (5), pues por las características de la Teoría General de Sistemas, los análisis logran tener mayor especificidad al analizar el objeto de estudio y sobre todo, resultan ser mucho más identificables las variantes y niveles que integran el sistema, por ejemplo; la sociedad es el sustento del Sistema Político, pues dentro de ella, están considerados todos los demás sistemas sociales (Easton le llama suprasistema) existentes y todas las interacciones sociales, es decir, en otros sistemas como el político, únicamente se delimitan algunos aspectos del comportamiento de los individuos (esfera de lo político), no el todo en su conjunto.

El Sistema Político pues, existe en el interior de un suprasistema que se llama sociedad, por lo tanto, se define como "una serie de interacciones en cualquier sociedad mediante el cual se asignan autoritariamente valores a la misma. Las personas que intervengan en estas interacciones, es decir, que actúen en roles políticos se llamarán genéricamente miembros del sistema" (6), lo que diferencia del resto de los sistemas inmersos en la sociedad es el monopolio del uso legítimo de la fuerza física y, por lo tanto, el control que tiene sobre las autoridades.

Como características del Sistema Político, diríamos que es abierto, autoadaptable y rodeado de un ambiente intra y extra societal; es abierto pues se relaciona con el medio ambiente en el sentido de que recibe insumos y genera productos; y por adaptar sus estructuras y procesos internos al ambiente (7), entendiendo como ambiente el entorno que rodea al sistema en su totalidad y que en este caso, por ser abierto, lo determina.

El Sistema Político puede ser analizado bajo dos perspectivas; una que tiene que ver con el contenido del sistema y otra que se refiere a los aspectos funcionales del mismo.

A) Componentes del contenido.- Se refieren a:

1. Las Estructuras Políticas.- Que son roles que se dan dentro de cualquier sistema político.
2. Los Actores Políticos.- Que representan los papeles proporcionados por las estructuras, esto es representado en diferentes modalidades de adaptación y conflicto
3. La Cultura Política.- Que se entiende como "la propensión subyacente del sistema que abarca un conjunto de orientaciones:
 - 3.1 Cognoscitivas, incluyen lo que la gente cree que es el Sistema Político
 - 3.2 Afectivas que son sentimientos de los distintos sectores del Sistema Político

3.3 Las Evaluativas incluye los juicios y opiniones sobre los objetivos políticos

B) Aspectos funcionales del sistema.- Son:

1. **Capacidades del Sistema.-** Son los elementos estructurales para realizar sus propias funciones; éstas pueden ser:
 - 1.1 **Reguladoras -** Es la manera en que el sistema ordena a su comunidad política.
 - 1.2 **Extractivas -** Es la capacidad para recaudar impuestos y exigir servicios a la comunidad.
 - 1.3 **Distributiva -** Es la capacidad de transferir valores de un sector a otro.
 - 1.4 **De respuesta -** Es la manera en que el Sistema Político responde a las demandas a través de diversas salidas simbólicas.
2. **Proceso de Conversión.-** Se refiere a las modalidades con que se presta atención a los ingresos o entradas del sistema político. Este proceso es doble: por un lado, están las operaciones por medio de las cuales se elaboran las demandas para que resulten atendibles y por otra parte, están las modalidades mediante las cuales se atienden estas demandas a través de la práctica que hacen las autoridades.
3. **Mantenimiento y Adaptación.-** Son los procesos mediante los cuales el sistema logra su permanencia, equilibrio y adaptación al medio ambiente. Son dos las formas principales en las que la hace:
 - 3.1 **La socialización política -** Esta es la manera a través de la cual la comunidad aprende los roles sociales que debe desempeñar cada miembro. Ejemplo: propaganda, educación, ideología, etc.
 - 3.2 **El reclutamiento político -** A través de éste se cubren los roles del sistema.

El proceso de conversión, contempla las formas en que se toman en cuenta las salidas y entradas del Sistema Político. Por último, el mantenimiento y adaptación son los procesos mediante los cuales el sistema logra su permanencia, equilibrio y su adaptación, las circunstancias del medio ambiente; las formas en las que se da principalmente son: socialización política (educación, ideología, propaganda, etc.) y el reclutamiento político (cooptación, recompensas), así se cubren los roles del sistema.

Es conveniente definir ciertos conceptos que son parte fundamental de los sistemas, tales como:

Equilibrio.- Es la tendencia de las variables del sistema a permanecer dentro de los límites definidos a pesar de perturbaciones.

Niveles del sistema.- son los rangos jerárquicos de los sistemas.

En el Sistema Político, hay interacción entre las demandas que son expectativas formuladas por grupos, sectores o individuos que se dirigen a las autoridades y los apoyos que expresan las reacciones de la comunidad política hacia ciertos objetos como las autoridades, el régimen y la propia comunidad política.

A su vez, existen diferentes tipos de demandas como pueden ser:

- De designación de bienes y servicios, como salarios, la educación, vivienda, urbanización, etc.
- De reglamentación de conducta; como seguridad pública, salubridad pública, etc.
- De comunicación, que se refiere a la recepción de información suficiente, emisión de opiniones, etc.

Asimismo, existen también diversos tipos de apoyos como:

- a) Materiales.- tributación, impuestos.
- b) De obediencia.- respeto a las leyes.
- c) De participación.- procesos electorales.
- d) De deferencia.- respeto a las autoridades o a los símbolos patrios, la bandera, etc.

Al interior del Sistema Político, se da lo que se denominan procesos de conversión, es decir, las demandas se atienden de diferente manera, es la respuesta de las autoridades a los requerimientos de los diferentes grupos o actores de la comunidad política. Hay una serie de funciones de conversión como:

1. **Articulación de intereses.**- en esta función, los actores y grupos desean las condiciones de atendibilidad a las expectativas formuladas por medio de negociaciones en grupos de interés, a través de la auto presentación o por medio de más instituciones. Implica, el establecimiento de canales de comunicación.

2. **Agrupación de intereses.**- Se trata de convertir varias demandas similares en una general, en este sentido cobran relevancia los organismos de agrupación como: partidos políticos, sindicatos, la burocracia, asociaciones civiles, entre otros.

3. Como la conversión de demandas provoca fuertes tensiones en las sociedades, debido a que todas son formuladas en términos políticos, y presentadas al sistema político, se hace evidente la inoperancia de otros sistemas, por lo que determina tres funciones que son clásicas del gobierno: elaboración de reglas, aplicación de las mismas y adjudicación.

4. **Comunicación.** Existen tipos de comunicación y grado de autonomía que tiene que ver con la neutralidad y efectividad de los medios y son parte del compromiso estatal.

Es también importante la influencia de la información política sobre los demás aspectos del sistema.

Así como existen entradas o ingresos del sistema, también existen salidas, que son los actos por medio de los cuales las autoridades responden a las demandas de las comunidades; pueden ser de cuatro tipos: extracciones, reglamentaciones, asignaciones y salidas simbólicas.

Es así como puede ser entendido el Sistema Político Mexicano, en estos términos, resulta entendible la capacidad de adaptación que ha manifestado a través del tiempo.

Maurice Duverger, define a los sistemas políticos como "un conjunto de roles en los que diversos elementos forman un conjunto ordenado y son independientes unos de otros" (8), es claro que cada elemento condiciona el desarrollo de los demás. En el caso mexicano, existen dos piezas principales que caracterizan al Sistema Político: un poder ejecutivo con facultades muy amplias y un partido que se ha mantenido en el poder a lo largo de casi sesenta años.

A pesar de lo anterior, el Sistema Político Mexicano, ha atravesado por diversas crisis que aparentemente terminarían por fracturarlo, por ejemplo: el movimiento estudiantil de 1968, o bien, crisis que son consecuencia de las "diferentes etapas en la evolución del capitalismo que conducen a organizaciones distintas de la relación entre las clases sociales, esta relación, determina las modalidades que adopta el Sistema Político" (9). El desarrollo del Sistema Político en nuestro

país, definitivamente resulta del uso que ha hecho el grupo gobernante del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como medio de hacer legítima su hegemonía política, así como de la fortaleza que mantuvo el poder ejecutivo a través de la Constitución de 1917.

Tanto la existencia de un poder ejecutivo fuerte, como la de un partido político predominante, son resultado de la necesidad de organizar al país después del movimiento revolucionario, aunque su formación no se dio de manera simultánea.

En el caso de la fuerza del poder ejecutivo, ésta no solamente se la otorga la Constitución de 1917, sino el mismo desarrollo económico, la centralización del poder, la dependencia que existe en buena medida de la vida pública del país, y por la estructura de la propia administración pública, es decir, "que la administración pública es el gobierno en acción, es importante la función ejecutiva como fuerza suprema, actuante y permanente de la decisión estatal" (10).

Todo este conjunto de facultades y funciones que el presidente tiene a su cargo, constituyen un presidencialismo atenuado o aquellos en que se ha intentado limitar al poder ejecutivo mediante la incorporación de rasgos parlamentarios o admitiendo un ejecutivo colegiado en el que existen dos titulares (individuos) con fuerza igual y actividades idénticas. Es claro que en todos los casos, el poder ejecutivo se posiciona sobre el resto de los poderes, o que permite revestir a la figura presidencial de un poder ilimitado, tanto política como jurídicamente.

En el caso mexicano, el presidencialismo, nace tanto de un poder heredado de la monarquía Española, como de la necesidad de reordenar al país, debido a que por diversos medios como la centralización administrativa, el Estado se fortaleció frente a la sociedad civil, esto ratifica la fortaleza del poder ejecutivo frente a fuerzas sociales del país.

Desde el gobierno de Calles, el poder del presidente comenzó a ser muy amplio, y se consolidó con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), pues éste tuvo como principal objetivo lograr que las decisiones políticas se llevaran a cabo al interior del partido y no por medio de las armas, es decir, el partido representaba todas las tendencias revolucionarias del país. Cabe aclarar que el PNR se gestó como un instrumento de imposición política sobre el presidente para hacer posible el poder de Calles (maximato). Es posible que "el PNR no haya sido un precedente estructural del PRM y del PRI, pero sentó las bases de una de las características más notables del moderno Sistema Político Mexicano" (11).

Con la llegada de Lázaro Cárdenas al poder, las funciones del poder ejecutivo se ampliaron, "por medio del uso de técnicas legislativas, la presidencia consiguió facultades muy amplias, por ejemplo la Ley de Expropiación, le otorgó una autoridad que nunca tuvo antes ningún presidente. Las facultades presidenciales se extendieron a casi todos los aspectos de la vida económica de la nación" (12). El poder ejecutivo controló las industrias importantes como Petróleos Mexicanos,

todas las cooperativas de campesinos, el control federal de precios, seguros, el trabajo organizado, sindicatos obreros y por supuesto el control absoluto del PRM que había sustituido al PNR y se convirtió en el instrumento fundamental del gobierno en lo electoral.

El nuevo partido le permitió al gobierno un control absoluto de los actores políticos sobre la población, pues se incorporaron a él cuatro sectores importantes: agrario, obrero, militar y popular.

Lo anterior constituyó un esfuerzo por llevar a cabo la integración política de la nación en el marco de un partido único; "se da un intento de unificación partidaria por medio de un sistema de organización sectorial con el fin de que cada sector pudiera expresar sus intereses y ejercer su presión en el marco político exclusivo de la revolución" (13).

A lo largo del gobierno de Lázaro Cárdenas y sobre todo con la reestructuración del partido oficial, el amplio ejercicio del presidente fortalece su figura y le otorga la investidura que a todos los niveles de la vida de México continúa manteniendo. Históricamente el poder del partido en el poder, se enfatiza durante la época de las elecciones presidenciales, a pesar de que existen varias modalidades en este sentido, anteriormente existía la figura de un vicepresidente y otras variaciones como la reelección, períodos presidenciales de cuatro, ocho y por último seis años formalmente existe el sistema de partidos y elecciones libres.

La intervención del presidente sobre los aspectos de la vida nacional resulta evidente, pero paulatinamente ha ido adoptando diversas funciones que en los últimos gobiernos han cobrado su máxima expresión.

Durante el gobierno de Miguel Alemán, se da una nueva transición del partido en el gobierno en PRI, que en términos estructurales no representó mayores modificaciones, únicamente fue resultado de una necesidad de actualización político-electoral que el país necesitaba.

Existen muchos criterios para analizar el comportamiento de los diferentes sectores que ingieren en el desarrollo de la administración pública, éstos responden a los diferentes criterios metodológicos y a los objetivos de cada investigación.

Como ya se mencionó en la introducción, existen tipos de periodización, todos tienen el mismo objetivo general que es "hallar rupturas organizativas a lo largo de un proceso histórico y otro mediato y sustantivo: avanzar en la comprensión de la génesis de las macroestructuras sociales" (14).

En el caso de la presente investigación, utilizaremos los siguientes:

1.2. LA CONSOLIDACION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA (CARDENISMO)

Con las facultades que daba al Estado la Constitución de 1917 para intervenir en los más diversos aspectos de la vida nacional, el presidente quedó como el vértice de toda la estructura estatal, es por ello que diversos autores consideran al presidencialismo de nuestro país como constitucional.

En la medida en que el Estado se fue consolidando, se consolida también el presidencialismo, y un rasgo característico de la política mexicana es que ha logrado captar y organizar institucionalmente los conflictos sociales.

Uno de los logros más importantes de la política cardenista, es que llevó a cabo la identificación de los intereses del Estado y de las masas, es por ello que los cambios sociales fueron usados como instrumentos de poder, esto a través del Partido de la Revolución Mexicana (1938).

Por el desarrollo del capitalismo en nuestro país, los acontecimientos exigieron la existencia de instituciones capaces de poner en marcha programas definidos, esto vía la administración pública, es por ello que durante el cardenismo la administración pública cobra cierto auge como demostración de que el desarrollo del capitalismo está íntimamente vinculado a la aparición de un poder ejecutivo fuerte. Lo anterior nos hace entender a la administración pública como el "instrumento que relaciona al Estado con la sociedad civil, penetrando activamente en lo cotidiano de la misma." (15).

La historia de la administración pública, nace de una tradición de alta centralización que es consecuencia del dominio hispano, de esto resultó la duplicidad de funciones al interior de la misma que otorgaron al Estado mexicano mayor flexibilidad en las relaciones políticas y económicas, es decir, se volvió un instrumento que le permitió cierta permanencia al Sistema Político Mexicano, pues desarrollaron gran capacidad de adaptación los órganos gubernamentales.

Durante el período cardenista, se dieron tres diferentes leyes que reformaron la administración pública: 1934, 1935 y 1939, en un momento en que el ejecutivo estaba en plena expansión. A esta expansión, contribuía, además el surgimiento del Partido de la Revolución Mexicana pues agrupaba diversas corporaciones en que el elemento más importante eran las organizaciones no los individuos, "la administración pública quedaba comprometida a emprender el desarrollo nacional y seguir la línea de masas". (16).

La ley de la Administración Pública de 1934, señalaba la estructura de la administración pública, en la que se creó el Departamento Agrario que retomó funciones de la antigua Comisión Nacional Agraria. A las funciones del nuevo Departamento, se adhirieron las de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

A partir de la publicación de la ley de 1935, se desprendió de la Secretaría el Departamento Forestal, Caza y Pesca que, se encargó de los asuntos de fauna silvestre y bosques que serían explotados por la industria silvícola.

Los asuntos laborales quedaron a cargo del Departamento del Trabajo creado en 1932 y fortalecido a raíz de la expansión del movimiento obrero.

La administración pública, comenzó a adaptarse a la situación política y encausó las diversas demandas de una manera institucional, en ese entonces la actividad gubernamental se consideró como legítima, pues los trabajadores incluso tuvieron gran participación en lo que a administración se refiere.

En lo referente a salud, se contó con el Departamento de Salud Pública complementado en 1937 con la instalación del Departamento de Asistencia Social Infantil y el Departamento de Higiene Social y Medicina Ejidal. Es hasta la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, en que cambia toda la política de Salud Pública.

En cuanto a educación pública, se instalaron varias escuelas rurales a través del Departamento de Enseñanza Rural y Primaria Foránea. La escuela rural tenía como objetivo integrar a los campesinos al sistema político establecido. En adelante sería una adecuación "socialista" que a pesar de lo que se entendía por socialista, únicamente se refería a que sería encaminada hacia todos los diversos sectores de la población, y al tiempo, se volvió un real movimiento de alfabetización y preparación técnica con una orientación agropecuaria e industrial.

La política educativa de Cárdenas, contó con el apoyo de dos instituciones gubernamentales: el Departamento de Educación Física y el Departamento de Asuntos Indígenas.

Se fomentó la organización colectiva de los trabajadores a través de instituciones, tal es el caso de la Dirección General de Cooperativas y Comercio de la Secretaría de la Economía Nacional. Desde entonces, la administración pública tuvo gran participación en la regulación de las diferentes políticas adoptadas por el Gobierno en todas las ramas, por ejemplo el Departamento de Industrias de la propia Secretaría de Economía funcionó como mecanismo regulador y dentro de la misma secretaría existía ya el Departamento del Petróleo.

"Cárdenas emprendió toda una política de integración y desarrollo nacional, a partir del incremento de vías de comunicación y de la instalación de una amplia red de telégrafos y correos. La Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas fue el vértice de esta política" (17).

La Secretaría que tuvo más influencia en todas las demás ramas era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contaba con diversos mecanismos que le permitían penetrar en la amplia vida estatal.

El sector paraestatal, también se expandió enormemente durante este régimen, algunas empresas creadas en esos años fueron: Nacional Financiera 1933, Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro (antecedentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado ISSSTE), Petróleos Mexicanos, S. A. 1935, Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. 1936, Ferrocarriles Nacionales de México, S.A. 1937, Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. CEIMSA (lo que a partir de 1961 fue CONASUPO), Banco Nacional de Comercio Exterior, y Petróleos Mexicanos, S.A. 1938, entre otras. Con la creación de toda esta estructura administrativa, se garantizaba la estabilidad a largo plazo, así como la expansión del sistema económico vía las instituciones nacionales de crédito. Un mecanismo más de integración a las masas a la administración pública, fue pasar a manos de los trabajadores empresas recién expropiadas (administración obrera).

El sistema crediticio nacional, comenzó a tener uno de sus puntos importantes en el Banco de México, las actividades a su cargo eran: "regular la emisión y circulación de moneda y divisas, agente financiero del gobierno en las operaciones de crédito interno y externo y en emisión y vigilancia de empréstitos públicos, tesorero del gobierno federal, representante del gobierno en los organismos financieros internacionales, fijaba topes máximos y mínimos de interés y de descuento, concedía préstamos a bancos asociados", etc.

La promoción industrial quedó en manos de Nacional Financiera. pues el Estado fue el eje promotor del sistema económico nacional. En este mismo renglón, la administración pública contó con la intervención de Almacenes Nacionales de Depósito para proteger la economía de los productores. Se constituyó también el Departamento Autónomo de los Ferrocarriles Nacionales de México en 1937 cuya intención era nacionalizarlos posteriormente.

La administración pública hizo las veces de un instrumento político altamente eficaz para resolver diversos conflictos, fue un canal de comunicación. La expropiación petrolera, sintetizó el empeño de los trabajadores petroleros para apoyar la enajenación de los bienes de las compañías extranjeras y posteriormente, echar a andar la nueva empresa Petróleos Mexicanos. Esto es una

prueba de la capacidad de adaptación que desarrolló la administración pública durante el cardenismo, sobre todo si se toma en cuenta que el Estado estaba en plena etapa de consolidación y formación.

"El régimen político a que dio lugar el cardenismo afianzaba un Estado mucho más sólido y capaz de garantizar y fomentar el desarrollo del sistema. Las condiciones eran propicias para iniciar una acelerada expansión capitalista a la sombra de un sistema político sólido, así como un presidente con poderes ilimitados y una administración pública poderosa con ascendencia política sobre las masas incluso las organizaciones sociales y empresariales estaban agrupadas al rededor del propio Estado, todo esto vía la industrialización" (18).

1.3. EL PROYECTO DE INDUSTRIALIZACION Y LA EXPANSION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (MANUEL AVILA CAMACHO)

En estos años, el sector público adoptó una posición central en la economía con tendencia a promover el desarrollo económico a partir de la solidez política (imposición), el trato preferencial a las industrias nuevas y necesarias, adjudicación de créditos, etc. La característica de 1940 en adelante, es la industrialización acompañada de solidez política. El Estado centraba su atención en volcar su capacidad económica en aras del progreso a través del endeudamiento.

La segunda guerra mundial, tuvo fuertes repercusiones en todos los sistemas económicos, es por ello que el gobierno de Manuel Avila Camacho se caracterizó por "el uso de facultades extraordinarias, mayor parsimonia en los movimientos de reforma, la campaña contra el analfabetismo, la adopción de una nueva ley electoral y la creación del seguro social" (19).

En tiempos de guerra, el nuevo presidente hizo un llamado a la "unidad nacional" para hacer frente a las amenazas exteriores, lo que culminó en la firma del Pacto de Unidad Obrera, pues la expansión del proletariado mexicano corría paralela a la industrialización. Las cooperativas pasaron a segundo plano, para lo único que se les tomó en cuenta fue para llevar a cabo una corporativización en términos políticos a diferencia del cooperativismo cardenista.

Los campesinos también fueron apartados, pues el ejido también disminuyó su rendimiento, ya que el Estado centró su atención en la pequeña propiedad. En el campo surgen dos tendencias: el favorecimiento a la pequeña y mediana propiedad y se perdió el sentido del ejido, se parceló la tierra para individualizarla. Avila Camacho favoreció la explotación privada del campo, esto porque el Estado centró su atención en el impulso a la industrialización, es por ello que se crearon: la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), anteriormente reunidas en la Confederación

de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria. Se formó también la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACITRA) que se dedicó a consolidar sus cuadros administrativos y de servicios.

Antes de 1940, la burguesía era absolutamente subordinada del Estado pero con el desarrollo de las organizaciones empresariales, sus decisiones tuvieron que ser tomadas en cuenta en el gobierno. Las cámaras fueron el órgano de consulta del Estado y formaron el Consejo Nacional Patronal.

Se instaló la Junta de Coordinación y Fomento a la Producción con la participación del sector empresarial para vigilar y coordinar la producción de guerra. Se creó también, la Comisión de Planificación Económica para coordinar la producción económica nacional, aunque en 1944 fue disuelta pues la planeación en México no fue utilizada como proyecto organizacional del Estado.

"El Sistema Político Mexicano, logró consolidarse a partir de la formación de grandes organizaciones populares y también con la institucionalización, es decir, con la implantación de los órganos gubernamentales que le dieron forma oficial a toda la vida nacional" (20).

Los grandes cambios en la esfera de la administración pública tuvieron lugar en la última parte de los años treinta, por eso el sector central, durante el gobierno de Avila Camacho no sufrió grandes cambios. Las únicas modificaciones importantes fueron: la fusión en 1943 de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública que originaron la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y la conversión del antiguo Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El trato institucional con las masas, se amplió con la creación del IMSS, que se volvió el órgano primordial de la política asistencial para proteger de diversas maneras el proceso de industrialización.

A diferencia del sector central, el sector de economía pública descentralizado, se desarrolló de manera espectacular como consecuencia de la intervención del Estado en la vida económica. La expansión se centró en la rama industrial manufacturera: Altos Hornos de México, S.A., Fundidora de Hierro y Acero, Aceros Esmaltados, Guanos y Fertilizantes, Industria Eléctrica Mexicana, entre muchas otras. Tal política se complementó con la implantación de la Comisión Federal de Fomento Industrial. Posteriormente, este sector, amplió su campo de acción hasta la rama comercial, se crearon la Oficina de Control de Abastecimientos, Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., Nacional Distribuidora, entre otras.

La administración pública se extendía rápidamente, situación que resultó de la estabilidad política lograda y por la tendencia a la centralización. La vida nacional comenzó a burocratizarse.

Por la complejidad de la administración pública, dio un proceso de profesionalización y especialización de sus cuadros. El proyecto mexicano continuó centrándose en la industrialización respaldada por la administración pública consolidada y en plena expansión.

1.4. LA INDUSTRIALIZACION EN LA POSGUERRA (MIGUEL ALEMAN Y ADOLFO RUIZ CORTINES)

Al terminar la segunda guerra mundial, México atravesaba por una terrible polarización de la riqueza, en gran medida porque la industrialización descansó sobre los obreros y campesinos, es decir, se sacrificaron recursos del campo y se invirtieron en las diversas industrias. Efectivamente en los años anteriores, México había logrado un acelerado desarrollo nacional pero desigual en la distribución de recursos.

Durante los años de la posguerra, la iniciativa privada en nuestro país tuvo gran participación en el proceso económico. La relación entre el Estado y los empresarios creció como en ninguna época, pues se dieron nuevas formas de comunicación entre el gobierno y la burguesía.

Paralelamente, la administración pública se desarrolló en forma tal, que el poder estatal se fortaleció por el apoyo popular a todas las decisiones gubernamentales y por al ampliación de las estructuras burocráticas, de donde se desprende parte del poder del Estado, pues la burocracia mexicana fue un elemento concentrador del poder por su naturaleza popular.

Una de las características más notables del gobierno de Miguel Alemán fue la de institucionalizar la política de masas, es decir, se dio una nueva relación entre los grupos sociales pues se inició el proceso conocido como burocratización, que es el afianzamiento de la burocracia dentro de la administración pública, en esta época, incluso los conflictos laborales formaron parte de este proceso.

En cuanto a política agraria, se tornó muy favorable hacia la pequeña propiedad y la concentración de tierras. En teoría, para difundir la actividad agropecuaria. Alemán creó la Comisión Nacional de Colonización encargada de localizar terrenos para explotarlos. La agricultura comercial entró en plena época de auge, así como el sector financiero pues se expandió hacia todas las actividades productivas, por supuesto todo esto se logró a través del endeudamiento externo que durante este régimen se cuadruplicó, se tradujo en la intervención del extranjero en las ramas financiera, industrial y comercial. "El desarrollo del capitalismo en México, contempló la estrecha vinculación que adquiriría el capital nacional y extranjero en diversas empresas" (21).

Para entonces, el Estado mexicano cimentaba su solidez en la relación de las masas sociales y en la organización del enorme aparato burocrático (instituciones revolucionarias). Este enorme aparato, permitió que se desarrollara el capitalismo, pues su organización corrió paralela al fortalecimiento de la actividad económica. El Estado continuó siendo el promotor del desarrollo económico.

La administración pública en este sexenio, actuó como control político de las masas y como control administrativo. "El poder político nacional sufre una deformación que lo parasita, sus propios ejecutores se convierten en transmisores entre la sociedad y el Estado. La administración pública definida originalmente como la forma de relación entre la sociedad y el Estado, distorsiona sus objetivos" (22).

Al iniciarse el período de Alemán, se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que comprendió trece secretarías y dos departamentos de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, y los departamentos Agrario y del Distrito Federal. Se crearon dos nuevas instituciones, Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Es claro que la acción gubernamental no fue planificada, lo que trajo como consecuencia la falta de unidad en los criterios de operación sectorial.

El proceso de burocratización se expandió a tal grado, que incluso fue capaz de limitar el poder del presidente en el sentido de que era imposible tener un absoluto control en tantas instituciones, posteriormente esto se convirtió en un conflicto estatal entre la administración central y la descentralizada.

Se emitió también la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, para tratar de sujetar al sector paraestatal dentro de la política delineada por el poder ejecutivo. En la rama financiera, se creó la Comisión Nacional de Inversiones a pesar de que desapareció al año siguiente de su formación, fue sustituida en 1952, por el llamado Comité de Inversiones que fue un instrumento para el ejecutivo de control administrativo y político sobre la administración pública. La labor de la Comisión, dio lugar a que se creara la Secretaría de la Presidencia que fue un esfuerzo por organizar de manera global, las acciones gubernamentales.

En el período de 1946 a 1958 se crearon empresas como: Banco Nacional Monte de Piedad, Banco del Ejército y la Armada, S.A., Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, Instituto Mexicano del Café, Comercial Mexicana, S.A., entre muchas otras. Es claro que la

creación de tantas empresas paraestatales, presupone una gran vinculación con el sector empresarial para llevar a cabo la industrialización, pues ambos desarrollos se dan de manera paralela a partir de 1946. En los primeros años del gobierno de Ruiz Cortines, se da un período de agitación e inestabilidad como consecuencia de la difícil situación económica que sufrían las clases más bajas de la población, posteriormente en 1955 las tendencias disidentes apoyaron al jefe de la nación, pues esta administración se caracterizó por el control burocrático hacia los grupos populares.

Las instituciones fundamentales, siguieron siendo los Bancos Agrícola y Ejidal que se independizaron del Banco de México, pues oficialmente el gobierno aceptaba la existencia equilibrada de los ejidos y la pequeña propiedad.

"En el aspecto obrero, Ruiz Cortines insistió constantemente en la creación de un programa de empleo para combatir el bracerismo por medio de una Comisión intersecretarial integrada para tal efecto" (23). Los contratos colectivos también fueron usados para regular las relaciones con diversos trabajadores.

El Estado utilizó programas de vivienda popular y abastecimiento para tener un instrumento de manipulación frente a los trabajadores, pues su otorgamiento obedecía a factores de orden político. Un logro importante de este sexenio fue la ampliación de los servicios asistenciales, así como la unificación de los esfuerzos para dotar a la población de viviendas; los programas de la Dirección de Pensiones, Seguro Social y los bancos Hipotecarios y del Ejército y la Armada fueron coordinados por medio del Instituto Nacional de la Vivienda.

Al finalizar el sexenio, el país contaba ya con una industrialización en plena expansión, una agricultura comercial e industrial y un gobierno directriz de todo el país ya más estable pero que cargaba con un pesadísimo aparato burocrático; incluso entre las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados ya sumaban ciento uno para esos años. A pesar del "milagro mexicano", el país contaba con diferencias económicas enormes, es decir, la clase media estaba sufriendo graves daños que contribuían al descenso en niveles de vida de un gran número de personas, esto a nivel de discurso político, contaba con un nuevo proyecto destinado a solucionar todas las diferencias y era el "desarrollo estabilizador".

1.5. EL DESARROLLO ESTABILIZADOR (ADOLFO LOPEZ MATEOS Y GUSTAVO DIAZ ORDAZ)

El proyecto conocido como "desarrollo estabilizador", no fue más que un esfuerzo por continuar el programa de industrialización a través del financiamiento externo, captación de

ahorros de las sociedades financieras, etc. De hecho, existía una terrible disparidad social que la industrialización no había podido resolver, y es por ello que las presiones obreras y campesinas eran muy intensas.

Se tuvo que luchar por conseguir la estabilidad política pero acompañada del desarrollo económico. El Estado redefinió toda su política frente a las masas y el mismo año se proclamó el "desarrollo estabilizador" por eso se activaron mecanismos burocráticos.

López Mateos, promovió la reforma al artículo 123 constitucional para que los trabajadores participaran de las utilidades de las empresas y de esa forma, se hiciera más equitativa la distribución de la riqueza. Se instaló una Comisión Nacional para el salario mínimo y además, el gobierno hizo posible la firma del contrato colectivo.

Los problemas laborales continuaron durante el gobierno de Díaz Ordaz, por lo que surgieron muchos organismos para "administrar" las necesidades y las demandas, tales como CONASUPO que atendía los problemas de abastecimiento de comestibles.

La administración pública, por un lado otorgó servicios y prestaciones que elevaron el nivel de vida de los trabajadores y sirvió también como instrumento de mediatización y control nuevamente. Para estos años, la Secretaría de la Presidencia tomó atribuciones que le permitieran ser una institución organizadora capaz de prever alternativas para la administración pública.

En 1958 con la Ley, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transformó en la Secretaría del Patrimonio Nacional cuyas funciones eran: "vigilar, conservar y administrar los bienes de la nación, ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, mantener al corriente el inventario de recursos renovables y no renovables, intervenir en las adquisiciones del gobierno federal, controlar y vigilar financiera y administrativamente las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, intervenir en la concentración de obras y llevar el catastro petrolero y minero" (24).

La Secretaría de Economía fue sustituida por la de Industria y Comercio, la que apoyaba a los complejos industriales y fomentaba la pesca, asimismo se ampliaron las funciones de la Secretaría del Trabajo. Las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería organizarían y manejarían la explotación de los sistemas de riego. Se dividió la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas, por último, se constituyó el Departamento de Turismo.

Como consecuencia de la industrialización, se tuvieron que crear órganos que respondieran a la complejidad financiera y económica que surgía en el país.

Los esfuerzos de coordinación y programación, durante el desarrollo estabilizador, se centraron en la Secretaría de la Presidencia y en la Secretaría de Hacienda, para tal efecto se creó la Comisión Intersecretarial para Planeación Económica y Social.

En 1965 se creó la Comisión Nacional de Administración Pública que desarrollaría funciones de organización administrativa, de coordinación del proceso de desarrollo y mejorar la capacitación del personal del gobierno, a partir de ella, la reforma administrativa tuvo un proceso continuo y sistemático, dependía directamente de la Secretaría de la Presidencia.

El control de las actividades del sector paraestatal quedó en manos de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de acuerdo a la Ley de 1958. Posteriormente, se dio un acuerdo en el que se establece que las Secretarías de Estado y departamentos establecerían sus propios planes y programas que después se adhirieron al Plan de Acción Inmediata de López Mateos y continuaron en el Plan de Desarrollo Económico y Social de Díaz Ordaz, pretendía introducirles objetivos de tipo social.

En 1966 se reformó la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal porque surgió la necesidad de programar las acciones.

Aunque el control quedó en manos de la Secretaría del Patrimonio, la programación y la presupuestación estuvo a cargo de las Secretarías de la Presidencia y Hacienda.

El capital financiero se volvió el soporte de las actividades económicas del Estado, pues el déficit financiero se duplicó entre 1969 y 1974.

En los 60's, nacieron los siguientes organismos: ISSSTE en 1960, Siderúrgica Nacional, S. A. en 1960 también, Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares (CONASUPO) en 1961, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera 1961, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos 1963, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. en 1963, Sistema de Transporte Colectivo 1967, entre otros. La CONASUPO sustituyó a CEIMSA pues vino a reforzar la actividad comercial del Estado que responde a un esfuerzo del gobierno para penetrar en las actividades del campo lo que López Mateos llamó "Reforma Agraria Integral". Los problemas del campo en los sesentas, se intentaron resolver por medio de la creación de instituciones según problemas específicos, la situación era que la agricultura se encontraba muy deteriorada como consecuencia de todo el desarrollo industrial, y esto a su vez, se impactó en otros sectores.

Las relaciones políticas se transformaron en relaciones administrativas. A fines de los 60's, el Estado se encargaría de la totalidad de la industria eléctrica sin otorgar concesiones, esto muestra que el Estado se expandía rápidamente hacia todos los sectores pero sin la menor planeación u organización, lo que trajo como consecuencia la crisis de los 80's.

La creación del ISSSTE tuvo como objetivo llevar la seguridad social a los burócratas y así, contar con su apoyo político. El origen del ISSSTE es la antigua Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro. Lo anterior, responde a la función de la administración pública de mantener verticalmente unidos a los trabajadores dentro de la misma línea política.

"Los órganos estatales y paraestatales sumaron en 1960 poco más de 3000, que no tenían ni por asomo, una organización administrativa homogénea, más bien sufrían las más diversas formas de dirección, métodos y sistemas, lo cual propicio la falta de control central sobre ellos." (25). La tecnocratización, se volvió un fenómeno global de la administración pública, que es la mejor capacitación de personal que trabaja en el gobierno, esto se dio como consecuencia de las demandas políticas y administrativas del desarrollo. La aparición de este tipo de personal, ayudó a la creación de nueva ideología y como agente de cambio que racionalizó la acción gubernamental, es aquí cuando el Estado influye de manera determinante sobre los acontecimientos, pues surgió la necesidad de dar respuesta a todas las demandas sociales.

La tecnocratización del Estado mexicano por supuesto es resultado del proceso de burocratización, pues al crecer de manera desmesurada la especificación de las funciones fue necesaria relativamente, pues la falta de planeación administrativa fue más que evidente.

La tecnocracia no se contrapone con la burocracia, ambos son una forma de organización que determina al Estado cuya característica es la incapacidad de autoevaluarse y corregirse. Este problema se impacta en la sociedad. Este proceso también lo sufrieron las instituciones privadas.

"Los objetivos del desarrollo estabilizador entraron en contradicción con las evidencias de que las estructuras económicas y sociales del país aparecían día a día más polarizadas, a pesar de los discursos oficiales que trataban de ocultar las verdaderas dimensiones en las que se debatía la vida nacional." (26). Esto condujo a una terrible crisis consecuencia del desarrollo del capitalismo, se impactó en el movimiento estudiantil de 1968, pues el sistema social sufría un enorme deterioro.

1.6 EL DESARROLLO COMPARTIDO (LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ)

La crisis en México, se da en un panorama internacional en el que las actividades económicas sufrían una fuerte contracción, pues estaba llegando a su fin el modelo de desarrollo, esto comenzó a manifestarse desde los sesentas y perduró en todo el sexenio de Luis Echeverría. En lo económico

se deterioró el poder adquisitivo de las masas, se estancó la inversión privada, aumentó el gasto público como consecuencia del endeudamiento externo, por lo que surge el desempleo y debilitamiento del comercio internacional.

Como fórmula para solucionar los diferentes conflictos sociales, entre 1970 y 1976 se crearon muchísimos organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos pues estos tendrían la función de solucionar las diferentes necesidades de los trabajadores, tales como: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, entre otros. Esta política y el llamado a la unidad de los obreros fueron los medios para mantener la estabilidad.

Es claro que el carácter rector del Estado, seguían siendo un elemento indispensable para contrarrestar los conflictos económicos y sociales. En cuanto al agro, el gobierno volvió a dar apoyo a la colectivización a través de la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 en la cual se estableció la protección a tres tipos de propiedad: ejidal, comunal y pequeña propiedad. Promovió también la organización de los campesinos. Se expidió de igual forma, la Ley General de Crédito Rural y la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario que fueron un intento por unificar criterios, metas y objetivos en el agro, pues como consecuencia del enorme aparato estatal, las demandas no eran solucionadas por la excesiva duplicidad de funciones. Se transformó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria. Todas estas acciones así como la firma del Pacto Ocampo eran un intento por recuperar la base de apoyo social; pues dicho pacto, intentaba reunir a todas las fuerzas organizadas del país.

En cuanto a la relación empresarios-Estado, se encontraba en crisis, pues existía el interés de transformar el poder económico en el poder político por parte de los empresarios.

Como consecuencia de esta crisis, se declaró una nueva propuesta que fuera capaz de adecuarse a las nuevas necesidades que demandaba la crisis, tal propuesta es el **DESARROLLO COMPARTIDO**.

Entre otros aspectos, este nuevo proyecto gubernamental se sintetizó en un nuevo documento llamado "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976", que estableció un marco conceptual y once puntos programáticos, que a grandes rasgos eran: integración de órganos y mecanismos para hacer un sistema de reforma, revisión de las actividades gubernamentales, implantación de sistemas administrativos comunes a todas las instituciones como son: organización y métodos, recursos humanos, información, estadística, presupuesto, entre otras.

"La estrategia de reforma administrativa fue acompañada de la implantación de nuevas unidades que pudieran regular y orientar la reforma administrativa como fueron las Comisiones Internas de Administración Pública (CIDAS), las Unidades de Organización y Métodos (UOM's) y las Unidades de Programación" (27). También se creó la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituyó a la CAP. Esto fue originado por la pérdida de autoridad sobre los grandes sectores de la administración pública y por supuesto sobre el enorme sector paraestatal, que en el sexenio de 1971 a 1976, creció casi en 30 empresas más.

El gobierno de Luis Echeverría, puso especial énfasis en el desarrollo de la industria siderúrgica y estableció nuevos consorcios y complejos siderúrgicos, a pesar de que el capital financiero seguía contando con Nacional Financiera como uno de sus pilares principales, posteriormente la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial SOMEX tuvo gran ingerencia también.

Durante este sexenio, se emitieron diversas leyes encaminadas a dar uniformidad al funcionamiento de la administración pública, también se usaron organismos que intervinieran fuertemente en diversos sectores, tal es el caso de CONASUPO, como consecuencia de esto, se crearon varias comisiones para lograr coordinación y planeación en las diferentes empresas del Estado como: Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público, Comisión Coordinadora del Desarrollo Industrial, Comisión Nacional de Energéticos, entre muchas otras, dadas las condiciones administrativas de las comisiones, es decir, al no contar con una estructura institucional, no garantizaron la continuidad de acciones.

Como consecuencia de lo poco eficaz de las políticas llevadas a cabo por Echeverría, el cambio de poder de 1976, se llevó a cabo en un marco de presiones políticas internas y externas y grandes enfrentamientos entre el Estado y el sector empresarial.

"Durante las décadas anteriores, el desarrollo económico requirió de la instalación de un ejecutivo fuerte al cual le quedó adherida la representación social de las organizaciones de masas, tal estructura llegó a asfixiar la comunicación política esto es producto de la burocratización: el debilitamiento del ejecutivo frente al legislativo. La fuerza del ejecutivo es tal, que permite el diseño de acciones de uno y otro orden" (28). El avance económico de México, se tradujo en el fortalecimiento del poder ejecutivo frente a la pérdida del legislativo.

1.7 JOSE LOPEZ PORTILLO

La llegada de José López Portillo al poder, marcó la etapa más importante de la Reforma Administrativa, de entrada, se emitió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que constituyó el verdadero eje de la Reforma Administrativa, contiene: la formalización de la programación de los objetivos del Estado, creación de mecanismos de consulta (gabinetes

especializados), instalación de comisiones intersecretariales, y la organización sectorial de la administración pública central y descentralizada. La Reforma Administrativa, trató de hacer congruentes las funciones de la administración pública y hacer más ágiles las funciones comunes a varios órganos.

En términos generales, los objetivos de la Reforma Administrativa eran: "organizar al gobierno para organizar al país, adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, fortalecer el pacto federal y mejorar la administración de justicia" (29). La innovación fue ubicar a la programación como instrumento fundamental del gobierno, pues antes no formaba parte en las actividades gubernamentales, es por ello que existía un aparato gubernamental irracional. La administración pública, que desde 1958 no había sufrido grandes cambios, quedó integrada así:

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- Elaboraba los planes nacionales, el plan general de gasto público, calculaba los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal, controlar el ejercicio del gasto público y el presupuesto de egresos de toda la administración pública, entre otras.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- Formular los proyectos de ley y las leyes de ingresos federales y del Departamento del Distrito Federal, manejar la deuda pública, etc.

SECRETARIA DEL PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.- Integración y programación de la industria paraestatal y fomento industrial.

SECRETARIA DE COMERCIO.- Control y regulación de la distribución y el consumo.

SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- Mantuvo las funciones encomendadas desde gobiernos anteriores.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.- Su función principal era llevar a cabo acciones congruentes con la situación del agro.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Se encargaría de llevar a cabo todas las transformaciones que se dieron, al menos a nivel jurídico, en el campo.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.-

SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.-(Antigua Secretaría de Obras Públicas) se le asignó la planeación del desarrollo de centros urbanos y proyección de movimientos demográficos.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.-

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.-

SECRETARIA DE TURISMO.- Antes era un departamento administrativo.

SECRETARIA DE GOBERNACION.-

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.-

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.-

SECRETARIA DE MARINA.-

SECRETARIA DE PESCA.-

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.-

Los programas de la reforma administrativa quedaron a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos cuya coordinación dependía directamente del presidente, pues ya había desaparecido la Secretaría de la Presidencia.

"Para la puesta en marcha de la reforma administrativa, se delinearon pasos secuenciales: la primera etapa, llamada de reorganización institucional, buscó el reordenamiento de funciones sustantivas del sector central, la segunda etapa, reorganización sectorial, implantó el sistema de relación sector-central-sector paraestatal, para poder dar coherencia a los programas. Los sectores son agrupamientos que integran los órganos dedicados al mismo campo de actividad, la tercera etapa, denominada de revisión de cruces intersectoriales, trató una vez definidos los sectores, de interrelacionarlos para buscar la complementación y auxilio de unos con otros" (30).

La reforma administrativa, se dio en dos etapas de ventanillas y la reorganización de los sistemas de personal.

Existen niveles diferentes dentro de la sectorización, el nivel macroadministrativo que es en el que el responsable es directamente el presidente, e intervienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, el siguiente nivel es el denominado

mesoadministrativo que son responsables los coordinadores de sector, es decir, las secretarías responsables de cada rama, y el tercer nivel que es el microadministrativo en donde los titulares son los órganos. Existen organismos que no habían quedado sectorizados y por ello, dependían directamente del Presidente de la República, tales como: IMSS, INFONAVIT, ISSSTE y DIF.

En el caso de las entidades paraestatales, debían ajustarse a los lineamientos de sus programas y presupuestos. La sectorización se planeó en congruencia con el Plan Global de Desarrollo 1978-1982; paralelamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se emitieron la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la General de Deuda Pública, todas para que actuaran de manera técnica y presupuestalmente como instrumentos jurídicos para todos los cambios realizados. Es hasta este momento en que se intentó por primera vez, articular las actividades entre el sector paraestatal y el central.

II. EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA APERTURA ECONOMICA 1982 - 1988

El modelo económico llevado a cabo en nuestro país entre 1982 y 1988, lo hemos denominado cambio estructural y la apertura económica.

2.1. LA CRISIS DEL ESTADO MEXICANO

El Estado mexicano hasta antes de la presidencia de Miguel de la Madrid, se caracterizó por tener una "sociedad estatalizada en la que el propio Estado se desarticula y rearticula fuera de los esquemas de la revisión clásica" (31), es decir, el Estado había sido promotor y regulador del desarrollo en todo el país (Estado Paternalista), y con las reformas llevadas a cabo en este sexenio, el Estado abandonó el papel de promotor para solamente ser regulador.

En México el Estado había sido el conductor del desarrollo económico y social de la Nación, fue lo que se conoce como un Estado de bienestar o benefactor que fue utilizado como un mecanismo de regulación, estabilización y control, que llevó a cabo políticas expansionistas y compromisos corporativos con el movimiento obrero. Este tipo de Estado, es en el que la sociedad existe como una "ampliación y profundización de la intervención y presencia estatal, para lograr su regulación y equilibrio por medio de un conjunto de medidas tendientes a la creación de un mercado entre privados que sean cada vez más libres e iguales" (32). Pero es claro que este intercambio no se da de manera equitativa, es por ello que progresivamente, la sociedad ha ido adquiriendo la capacidad de autorregularse y, por lo tanto, también la de ser autónoma; el Estado fue la causa interna y fundamental para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, además de ordenamiento jurídico coactivo se volvió organización y administración de la sociedad. Este intervenía también en las relaciones de producción o del trabajo social, y es a través de él que se legitimaban.

A partir de los 70's se hizo evidente la crisis del Estado benefactor, que condujo a una enorme crisis de gobernabilidad. ésta se volvió global y los principales indicadores fueron: "los descensos del producto interno bruto (PIB), los desequilibrios en las balanzas, los aumentos en la tasa de inflación y desocupación, cuyos indicadores sociopolíticos son las reivindicaciones de las demandas de prestaciones y subsidios dirigidos al Estado" (33).

Sobre todo si se toma en cuenta que en la segunda mitad de los ochentas, México enfrentó el derrumbe económico que se gestó en los últimos cincuenta años; las proyecciones de esta coyuntura se dan a través de desigualdades y reducciones de la infraestructura productiva (por ejemplo, el PIB por persona en 1985, fue inferior que en 1981).

El detenimiento del crecimiento económico trajo consecuencias que se impactaron directamente en el desgaste de las estructuras del Estado. Esto es resultado del acelerado crecimiento de la economía y sobre todo prolongado, que ocasionó marginaciones de tipo político, económico y social. Las deficiencias e insuficiencias agrícolas y ganaderas que las épocas de crecimiento ocultan parcialmente, surgen de una manera más aguda en el período de crisis y revelan su carácter estructural.

El problema es que el Estado ya no era capaz de dar solución, tanto a las áreas productivas y de servicios (inversión), como a las demandas económicas, políticas y sociales de la población. La concentración del ingreso y el desempleo son elementos que no deben perderse de vista para entender la situación y las perspectivas del crecimiento económico; esta situación se dio paralelamente a las tasas de inflación, índices de desempleo considerables, reducciones de los salarios reales, déficit fiscal desproporcionado, escasez de divisas, y problemas muy serios para financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; acompañado por el deterioro del mercado mundial.

Para ese entonces, la intervención estatal no fue capaz de amortiguar los efectos de la crisis. Luis Aguilar, dice que este fracaso es resultado tanto de la sobrecarga de expectativas que el Estado representa (obligaciones y responsabilidades), y los pocos recursos de intervención que no permiten responder a las demandas.

Además del deterioro económico, el Estado atravesaba por una crisis de gobernabilidad que Habermas reconoce que se da cuando "las pretensiones de los resarcimientos conforme al sistema aumentan más rápidamente que la masa de valores disponibles o cuando generan expectativas imposibles de ser satisfechas con resarcimientos conformes al sistema" (34).

La participación estatal en la vida de la sociedad mexicana, se fue incrementando a lo largo de los diferentes sexenios, es decir, durante el gobierno de Echeverría esta intervención del Estado en la economía se incrementó considerablemente, "en promedio, durante este sexenio el gasto público en el desarrollo social fue de 7.8.% como porcentaje del PIB" (35). Con José López Portillo, se empezó a modificar el carácter expansionista del Estado pues el gasto social comenzó a disminuir paulatinamente, que se traduce en el estancamiento de las políticas de bienestar social,

pues este gobierno se centró fundamentalmente en estimular y promocionar la industria petrolera sobre la base de un constante endeudamiento público en lo que se basó el crecimiento económico de México.

Es por ello que la crisis de 1982 puede caracterizarse por:

- a) Crisis financiera,
- b) Formas de renegociación de la deuda externa,
- c) Contracción económica del Estado (expresada en los ajustes presupuestales) y,
- d) Crisis del estado de bienestar" (36).

Todo esto acompañado de lo que dio inicio a la crisis de gobernabilidad que se haría más que evidente al final del gobierno de Miguel de la Madrid (1988).

Definitivamente, los gobiernos de Echeverría y José López Portillo, son lo que acentúan el mal manejo económico en el país, pues desde la crisis de 1976 en que se devaluó el peso, el gobierno adoptó la recesión como política, "esta crisis fue enfrentada con medidas impuestas por el Fondo Monetario Internacional que trajeron como consecuencia la saturación de la economía, aumento de la deuda externa, fugas de capital, recorte presupuestal y, por lo tanto, la nacionalización de la banca (momento más grave de la crisis)" (37).

Cuando Miguel de la Madrid llegó al poder, el Estado atravesaba por una crisis estructural agudísima, ésta se dio cuando se rompe con las fórmulas de acumulación y cuando la centralización llegó a su límite, es resultado de los desajustes dados entre estructuras, procesos y tecnologías en uso. Esta crisis marca el fin de la época del proteccionismo y la amplísima acción estatal en la economía y en la sociedad, es por ello que se adoptó como alternativa para salir de esta crisis el cambio estructural y la modernización.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988 se centró en el combate a la inflación y en la protección del desempleo; se creó un nuevo orden económico interno en el que se rompió con la estructura del aparato productivo nacional particularmente el industrial y el financiero.

Existen algunas teorías en torno a la crisis de gobernabilidad, en el caso mexicano, adoptamos la teoría neoliberal que fundamentalmente se basa en la racionalización de todas las esferas de la vida de nuestro país. De alguna manera, existe la creencia de que tanto la democracia como la burocracia son causantes de esta crisis de gobernabilidad, pues el Estado se volvió administrador, planificador, asistencial y subsidiario.

Ante la incapacidad del Gobierno para responder a esta crisis por el deterioro de las estructuras establecidas, se adoptó la opción de reducir las tareas que el Estado había desempeñado, fundamentalmente para romper con el círculo vicioso que existía entre: la sociedad-democracia-burocracia; pues de esta manera, se esperaba redefinir tanto al mismo Estado como a la propia Administración Pública burocratizada.

Esta opción adoptada por el gobierno mexicano de racionalización, se refiere a una experimentación específica de la planificación tecnocrática centralizada, por supuesto requiere de un poder ejecutivo consolidado; la idea era llegar a una verdadera regulación formal por parte del Estado que traería como consecuencia un nuevo sistema político - administrativo y se articularía un nuevo esquema de relaciones entre el mercado, la burocracia y la democracia, pero lo que resultó fue que se frenaron por completo las demandas por esta tecnocratización, fundamentalmente en los aspectos sociales.

La opción pro-estatal adoptada en nuestro país es la racionalizadora que "se refiere al reforzamiento del ejecutivo y de su administración vía la planificación técnica de la vida social global. Los límites estructurales de una administración gubernamental de la sociedad se encuentran dados en una estructura social compleja, diferenciada, organizada e interdependiente y por ende con complejidad de los problemas sociales.

Una planificación con reformas profundas topan con una estructura que la obliga a ser un momento del mercado político hecho que condiciona toda planificación racional con transformaciones de fondo" (38). Por eso la administración gubernamental, debe ser capaz de controlar y regular todos los ámbitos de las demandas sociales.

Es claro que el gobierno se encontró con dos conflictos que limitan el desarrollo de la capacidad de respuesta y son: "el déficit de racionalidad y de orientación a largo plazo (informática, consumo, decisión racional e implementación), y el déficit en el consenso (racionalidad limitada)" (39). La idea era formar mejores cuadros administrativos y políticos y avanzar en procesos de democratización reales.

La crisis del Estado Mexicano se va conformando desde décadas anteriores al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, pero es a partir de 1979 en que los desequilibrios estructurales se agudizaron: "generación de cuellos de botella en algunos sectores productivos clave, principalmente en transportes, electricidad y construcción; tasas de inflación (rebasaron el 26% en 1980), aumentos todavía mayores en los precios de bienes no comerciables internacionalmente (servicios de construcción, etc.)" (40); por ello hubo la necesidad de obtener créditos del exterior que permitían tasas de inversión y de crecimiento económico sobre todo para financiar los requerimientos del sector público.

Desde 1977, el déficit del sector público creció año tras año como porcentaje del PIB y pasó entre 1977 y 1981 de 6.7 a 14.8%, esto por el incremento de la inversión pública y el gasto corriente y por que los ingresos por ventas de petróleo gravaron el aumento de precios y tarifas de gasolina y transporte colectivo, aparentemente el nivel de inflación era bajo pero produjo un aumento muy considerable posteriormente debido a un ajuste acumulado al nivel de precios.

El encarecimiento de las exportaciones mexicanas no petroleras, fue definitivo por los precios a que se vendía el producto a nivel internacional, lo que no correspondía a los altos niveles de inflación y a la relativa abundancia de divisas (entre 1977 y mayo de 1980 el tipo de cambio permaneció constante): Las políticas fiscales y cambiarias adoptadas entre 1977 y 1981 provocaron desequilibrios estructurales de las finanzas públicas y del sector externo sobre todo cuando bajaron los precios del petróleo y luego se desplomaron.

El problema fue que el petróleo era el eje central de toda la economía mexicana y cuando se desplomó, ocasionó un enorme déficit del sector público, fuga de capitales, devaluación del peso (en febrero de 1982 la paridad fue de 44.64 por dólar cuando en enero había sido de 26.62).

A pesar de que a mediados de 1981 se recortó el gasto del sector público, esto fue insuficiente y el déficit financiero del gobierno federal creció hasta alcanzar, en ese año, el 17.6% del PIB. La excesiva demanda del gobierno aumentó las presiones inflacionarias engendradas con la devaluación de febrero. Una segunda devaluación se dio en agosto y se implantó un sistema de cambio dual con un tipo de cambio general y otro preferencial, por supuesto esto ocasionó problemas a las empresas lo que se tradujo en recortes de personal, reducción de producción, suspensión de pagos y aumento de precios.

"El saldo de esta crisis económica tuvo una magnitud sin precedente cercano al PIB cayó en 1982 en 0.5% en términos reales, el número de empresas se redujo en 0.8%, el desempleo ascendió a casi 10%, el crecimiento de los precios al consumidor fue del 98.9%, la devaluación del peso acumulada fue 466%, la deuda externa del sector público aumentó a 5,913 millones de dólares, la deuda externa en total era de 84,000 millones de dólares." (41). Esta sensación de crisis se agudizó con la nacionalización de la banca, cuyas consecuencias más graves fueron: drástica reducción del poder de compra acumulado, desorden financiero e incertidumbre generalizada con respecto al verdadero precio o costo de los bienes de la economía. Cabe aclarar que estos efectos fueron de origen coyuntural no estructural que condujo a una profunda recesión con inflación.

Esta situación económica ocasionó tensión en las relaciones con el nuevo gobierno y con el grupo de empresarios, fue por ello que se articularon acuerdos entre ambas partes, pues muchas industrias dependían del apoyo del Estado para subsistir, así como una política económica capaz de rearticular los diversos sectores del país.

Existen dos nuevas variantes en la relación Estado-sociedad, la primera fundamentalmente se centra en la creación de diversos puntos de decisión económica y política, "las fuerzas sociales construyeron mas canales para entenderse entre ellas y con el Estado. Sobre todo, ha aumentado el número de individuos y organizaciones que reclaman participar en las decisiones que les conciernen" (42); lo anterior modifica el sistema político y consecuentemente el administrativo. Esto plantea la redefinición de lo público y lo privado (atañe directamente a la relación estado-sociedad) vía políticas de privatización.

Se planteó una nueva forma de gestión y decisión por lo que aparecieron nuevos patrones de administración pública, "que se caracterizan por un mayor peso de las iniciativas y autonomías sociales en la identificación y definición de sus problemas, en la formulación de las políticas para atenderlos y en las formas de implementar y evaluar las políticas" (43).

La otra nueva variante consiste en la forma en que se debe dar la toma de decisiones de acuerdo a la compleja estructura social, pues la propia sociedad no desea la intervención estatal en todos sus ámbitos, lo cual complica enormemente el ejercicio del gobierno.

En 1982, la forma de gobernar en nuestro país era a través de la creación de planes nacionales, es decir, se da un fuerte impulso a la planificación, de hecho ésta es implementada en todos los niveles de gobierno, pero el resultado fue la existencia de "un conjunto de programas de acción con objetivos genéricos y aún ambiguos, instrumentos de acción vagos indiferenciados y compromisos laxos" (44).

La realidad es que México es un país con recursos de legitimidad muy limitados, así como los fiscales cuyo gobierno debe ser capaz de comprometer a toda la sociedad en un proyecto nacional con objetivos compartidos para así lograr el apoyo de los ciudadanos al Estado.

Para estos años, se volvió imposible continuar con planes nacionales estrictos que de manera muy general instrumentaban políticas que pretendían dar solución a conflictos de muy diversa índole, cuestión que nunca ocurría. Lo que sucedía es que se gobernaba a través de patrones que uniformaban problemas y homologaban políticas. Lo que Luis Aguilar sugiere, es que se clasifiquen problemas singulares en acciones singulares conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y denuncias. Del pluralismo político deviene pluralidad de políticas, así es el estilo administrativo en la democracia.

El tipo de demandas crean el tipo de decisiones, este tipo de gestión se complementa con un estilo público de decisión. "Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de actores políticos autónomos" (45). Para este tipo de gestión, es necesario contar con una democracia representativa y participativa, así como con leyes imparciales; se trata de llevar a cabo políticas con fundamento

legal, apoyo político, viabilidad administrativa y racionalidad económica. "La construcción del carácter racional y público del gobierno atestigua el cambio político de la sociedad y, en consecuencia, la reforma del Estado" (46).

2.2. EL CAMBIO ESTRUCTURAL

El cambio estructural constituye una nueva política implementada por el gobierno a partir de 1982. El cambio estructural "es una estrategia encaminada a reorganizar con sentido de productividad y eficiencia, la vida de la sociedad y el Estado. Respuesta a una crisis que altera el modo de vida de la sociedad mexicana, su cobertura no es solo a nivel económico, comprende dimensiones jurídicas, políticas, sociales y culturales." (47).

Su objetivo es romper con las formas centralizadas anteriores y lograr que la propia sociedad se vuelva el motor de la economía y de la recuperación de la misma, esto implica una acelerada descentralización económica y política, así como el replanteamiento del papel del Estado.

El cambio estructural "debe ir al fondo del sistema y, en esa dirección arrastrar a su forma las partes y relaciones interdependientes de los sectores: económico, político y social, obediente a un nuevo modo de plantear y resolver sus respectivos problemas de grupos intersectoriales" (48).

De esta manera, el cambio estructural permite, en el exterior, adaptarse a las exigencias de la economía mundial y en el interior, permite que el Estado y la sociedad puedan llevar a cabo nuevas alianzas para enfrentar la crisis.

Generalmente, el cambio estructural obedece a políticas de carácter modernizador; por eso con Miguel de la Madrid se da un viraje importante en el gobierno, pues se abandona la concepción intervencionista y se adopta el esquema neoliberal (racionalizador).

Este esquema "se impacta en una forma que identifica los efectos de la crisis estructural y la convierte en un asunto de administración eficaz" (49).

En términos generales, podríamos decir que el cambio estructural se fundamenta en todas aquellas acciones llevadas a cabo por la administración de Miguel de la Madrid, rearticula en un contexto general la nueva política del Estado en su conjunto. Tiene seis orientaciones generales: "enfatar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento, reorientar y modernizar al aparato productivo y distributivo, descentralizar las actividades productivas y el bienestar social, adecuar

las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional, fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y alentar el sector privado" (50).

En realidad lo que buscaba era renovar a la sociedad en su conjunto (renovación moral), para de esa manera, iniciar el cambio estructural.

Dada la amplitud del cambio estructural, para efectos del presente trabajo, he decidido agrupar las medidas llevadas a cabo por el gobierno de Miguel de la Madrid en: Aspectos Económicos, Políticos y Administrativos, pero es necesario aclarar que todos ellos se encuentran intrínsecamente relacionados pues las medidas llevadas a cabo en cualquiera de estos ámbitos necesariamente influyen en los demás por ser parte de un sistema y por ser medidas de carácter social.

2.2.1. Establecimiento del marco jurídico para el cambio estructural

- REFORMAS A LOS ARTICULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES -

En los llamados Estados de derecho, el marco legal establece las competencias, atribuciones, cometidos, obligaciones y restricciones de la acción gubernamental por lo que es necesario revisar y corregir dicho marco jurídico para una nueva acción o para encauzar los cambios indispensables en la vida de una nación, es por ello que mediante las reformas a estos artículos, se establece la nueva rectoría económica del Estado y la adopción del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Con la reforma al artículo 25, el Estado será el responsable de orientar el flujo del proceso económico y de las relaciones que de este proceso surjan, es decir, el Estado adoptó la función de regulador del desarrollo económico, ya no sería el promotor del mismo, además el Estado debe regular también, un proceso integral hacia toda la sociedad, así se replantean las relaciones entre Estado-sociedad pues estipula la importancia que tiene crear riqueza pero acompañada de una adecuada distribución de la misma.

En el caso del artículo 26, le otorga facultades al Estado para crear el SNPD y dota a la planeación de un sentido democrático pues incita la participación de todos los sectores de la sociedad. Se da la función de establecer los procedimientos de participación y consulta al Poder Ejecutivo, también la de determinar los órganos responsables de llevarla a cabo.

- LEY DE PLANEACION -

Emitida el 5 de enero de 1983, en la que se propone la creación de un marco normativo para la planeación instituyéndola y regulándola de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional. En ella están contemplados los diversos aspectos que deben acompañar al proceso de planeación en el país, además define a la planeación nacional como el instrumento del Poder Ejecutivo para conducir el desarrollo nacional. También se establece la participación del Poder Legislativo en el sentido de que el Congreso de la Unión debe aprobar los criterios para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Esta ley, obliga también a los titulares de las dependencias a informar sobre la aplicación de instrumentos de política económica y social, es por ello, que se supone que la puesta en marcha de esta ley, hace necesaria la congruencia de reglamentos y dispositivos constitucionales para mayores criterios de evaluación del Poder Legislativo.

La aplicación de la ley, se le atribuyó al Poder Ejecutivo así como su interpretación a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dentro de este nuevo esquema planificador, las diferentes Secretarías de Estado adoptaron nuevas funciones encaminadas a articular el nuevo esquema de planeación dentro de la Administración Pública, por ejemplo: a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le correspondió participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a política financiera, fiscal y crediticia. En general, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, tendrían la función de llevar a cabo la planeación de índole sectorial, elaborando programas anuales.

También las empresas paraestatales intervendrían en este proceso realizando actividades de planeación nacional del desarrollo y producirían programas institucionales.

Se crearon también Comisiones Intersectoriales para atender acciones del Plan Nacional de Desarrollo y programas especiales.

Existió también este proyecto a nivel federal y otorgó libertad a los gobiernos estatales para llevar a cabo la planeación del desarrollo dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Dentro de las tantas reformas llevadas a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid las más importantes son aquellas que sustentan la puesta en marcha del cambio estructural, pero resulta necesario, para los fines de la presente investigación, el hecho de mencionarlas todas a pesar de que son de diversa índole (ver anexo 1).

2.2.2. Aspectos políticos

2.2.2.1. Reforma política

Hablamos de Reforma cuando se dan modificaciones en las relaciones de poder de manera no violenta. Dentro de un sistema social, necesariamente se dan cambios en sus "metas o estructuras internas porque algunos de sus elementos o funciones ya no son compatibles con otros elementos o funciones. O sea, que todo problema de cambio de metas y autotransformación principia por una severa tensión en el sistema de integración" (51). Esta precisión se refiere a un sistema político.

En el caso mexicano, la reforma política resultó no sólo de la necesidad de garantizar el sistema, sino también para que la burocracia política pudiera mantenerse en el gobierno. En 1976, cuando el país vivió una crisis económica, política y social muy intensa, se optó por llevar a cabo reformas de tipo político que estimularan la participación de sectores de oposición, lo anterior para evitar que el grupo gobernante siguiera imponiéndose a la sociedad civil de manera ilimitada; un sexenio después, el gobierno nuevamente se vió en la necesidad de volver a implementarla.

De igual forma, la reforma política obedeció a una necesidad de legitimación, se utilizó para detectar las rupturas que se habían dado dentro del sistema político mexicano y del régimen constitucional en su conjunto, y así establecer nuevos mecanismos de control para lograr que las diferencias surgidas en los sectores del país ocurrieran dentro de los espacios destinados para ello, es decir, que el grupo en el poder tuviera absoluto control sobre ello.

Se habla de Reforma política pues "la función primaria de la política, es la de agregar los diversos intereses de la sociedad de tal manera que promuevan propósitos comunes y crear coaliciones" (52), la finalidad es lograr establecer un consenso social sólido en el que se sustente la estructura del sistema político mexicano en su totalidad. En México, el período entre una reforma política y otra cada vez ha sido más corto, debido a que después de haber implantado las reformas, surgen aspectos que no fueron tomados en cuenta, tal es el caso de la reforma llevada a cabo durante la administración de Miguel de la Madrid, que fundamentalmente fue una reforma de tipo electoral, pues una reforma política real se caracteriza por replantear las relaciones entre los poderes federales o bien, modificar de fondo el status quo, cuestión que en México no ha ocurrido.

En el caso de la reforma del gobierno de Miguel de la Madrid, se basó en modificaciones a las normas jurídicas, así "adquirió mayor relevancia la conducta normada que la conducta pactada" (53), por lo tanto, el orden jurídico se encontraba a expensas del proceso político, lo anterior impidió la consolidación de instituciones o bien, su adecuación al nuevo orden político.

Toda reforma debe tener como propósito fijar nuevas maneras de distribuir el poder, sin embargo esta nueva distribución, ha resultado incompleta o inadecuada en el caso mexicano.

Concretamente, la reforma planteada en los ochentas, respondió (como generalmente ocurre), a la necesidad de resolver cuestiones de legitimidad política y por lo tanto, de conflicto del sistema político pues las instituciones ya no eran capaces de satisfacer las demandas sociales. El problema fue que esta reforma no trajo como consecuencia el replanteamiento total del juego político, es decir, no se modificaron las instituciones democráticas lo que condujo a obstaculizar el acceso al poder y reducir las posibilidades del ejercicio del poder por parte de los titulares.

La Reforma Política en esos años, más bien tuvo connotaciones electorales y administrativas no políticas.

En el caso de Miguel de la Madrid, la reforma política es una parte de todo este amplísimo marco de reformas que se denominó cambio estructural encaminadas a rearticular las estructuras económicas, políticas y sociales del sistema político en su totalidad.

2.2.2.2. Elecciones y partidos políticos

En 1986, se creó el Código Federal Electoral que sustituiría a la antigua Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) para renovar la política electoral del país, por supuesto estuvo acompañada de reformas constitucionales con el objetivo de "crear mecanismos más ágiles, flexibles y eficaces de participación política" (54) que se adaptaran a una sociedad mucho más dinámica e informada.

En sí la reforma electoral tendía a fortalecer y a unificar los procedimientos electorales y a establecer mecanismos que brindaran mayor participación a la sociedad.

La reforma constitucional se refiere en primera instancia, a la modificación del artículo 52 en el que se elevan a 500 los miembros de la cámara de diputados, 300 de mayoría relativa y 200 por representación proporcional mediante circunscripciones plurinominales, estas circunscripciones las fija el artículo 53 que divide al país en cinco zonas para la elección de diputados, en lugar de que el número fuera variable y sujeto a la decisión de la Comisión Federal Electoral (CFE).

Se modificó también el artículo 54 en el que se estableció que la mayoría no podía alcanzar más de 350 curules, pues constituye el 70% total de las diputaciones, así los partidos minoritarios podrían obtener por lo menos el 30% de la cámara no el 25% como se hacía antiguamente, además

cualquier partido que obtenga por lo menos el 15% de la votación tendrá derecho a que se le asignen curules de representación proporcional. También el partido mayoritario podrá intervenir en el reparto de curules de representación proporcional, lo que antes no sucedía.

El sentido de la reforma era aumentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios.

En lo relativo al Senado, la reforma al artículo 56 estableció que se renueve cada tres años en lugar de cada seis, la mitad del senado, el objetivo era dar continuidad a las acciones legislativas; esto ocasionó que se reformara también el artículo 18 transitorio de la constitución incluyendo el 65, 66 y 69.

Esta serie de reformas, incluyen el artículo 60, para que así los diputados y senadores participaran en la integración del Colegio Electoral para la calificación de sus elecciones, antes solamente participaban 100. Se planteó también la creación de un Tribunal autónomo encargado de controlar los procesos electorales y resolver los recursos de apelación y quejas.

En términos generales, el Código Federal Electoral, sería el encargado de regular y sistematizar todo lo relativo a procesos electorales, la idea del presidente, era lograr una mayor participación ciudadana en las elecciones y es este objetivo al que responden las reformas a la antigua Ley. El Código modifica casi todos los artículos de la Ley y agrega 113 disposiciones. Se modifican: disposiciones al régimen de partidos políticos en cuanto a que, se adopta una nueva forma de financiamiento público distribuida por el Estado, -se canceló lo del registro condicionado para eliminar partidos que no tuvieran una representación real, -se modificaron las funciones del Registro Nacional de Electores (RNE) pues se descentralizaron las funciones del Comité Técnico de vigilancia del RNE en Comisiones Estatales y Comités Distritales de Vigilancia, -se distinguen por primera vez etapas en los procesos electorales, para ello se reforman las estructuras de la CFE, -se establecen procedimientos para dar a conocer los resultados de las elecciones y, - se deroga el recurso de apelación ante la Suprema Corte de Justicia y se crea en su lugar un Tribunal de lo Contencioso Electoral, integrado por magistrados miembros del Congreso de la Unión a propuesta de los Partidos Políticos.

Por supuesto, la mayoría de los partidos políticos registrados en ese momento en el país, se declararon en contra de estas reformas; mismas que entraron en vigor en febrero de 1987. Durante este sexenio, también se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se suponía que su función sería lograr que se diera una mayor participación ciudadana y así, se estaría llevando a cabo un proceso de democratización del Distrito Federal. También se creó para disminuir la desventaja en lo referente a representación política, que existe en el Distrito Federal. La propuesta

planteaba que, así se daría la representación ciudadana en la estructura gubernamental del Distrito Federal y se desconcentraría la toma de decisiones del gobierno capitalino, para ello se adicionó la *fracción XI del artículo 73 Constitucional las bases 2a., 3a., y 4a.*

2.2.2.3. Relaciones sindicales

Una de las claves del sistema político mexicano se encuentra en el corporativismo como eje de las relaciones entre Estado y sociedad. A lo largo del desarrollo histórico del Estado mexicano, el corporativismo se ha ido consolidando a través de las diferentes organizaciones obreras, pues casi todas las instituciones creadas por la sociedad, como medio de representación ante el gobierno, rápidamente eran absorbidas por el enorme aparato estatal.

Cuando Miguel de la Madrid llega al poder, las relaciones entre el Estado y los sindicatos, al igual que con el resto de los sectores, se encontraban fracturadas como consecuencia de las políticas empleadas en gobiernos anteriores, cuando la crisis económica se hacía evidente sobretudo para la clase trabajadora. Aparentemente, la unificación de las fuerzas sociales en un mecanismo corporativo, propició que surgiera una estructura partidista, pero no fue real. Con el nacimiento de este corporativismo, se empezaron a limitar las demandas sociales y a bloquear la formación de fuerzas políticas independientes que cobra su máxima expresión en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Lo que ocurre es que el sistema económico de México ha estimulado siempre la acumulación de capital en el sector privado, paradójicamente con el sistema político que descansa en el apoyo popular, esta contradicción, ha causado enormes fracturas en el sistema de la década de los 60's y 70's (movimiento estudiantil de 1968) cuya expresión se ha modificado en los 80's y principio de los noventas, pero este desajuste ha continuado porque la situación económica y política del país sigue teniendo grandes desajustes que por supuesto se impactan directamente en los trabajadores.

La figura de la CTM como instrumento unificador de las demandas de todos los sectores de trabajadores, ha sido un instrumento importante para el gobierno, y de esa manera, continuar buscando alternativas económicas y políticas que permitan la existencia misma del sistema político, sin que las fracturas que ha sufrido lo puedan derrumbar, sobre todo en el ambiente de "paz social" que tanto ha enfatizado el gobierno, hasta antes del levantamiento del 1o. de enero de 1994 en Chiapas.

2.2.2.4. Impulso a la descentralización política

La descentralización en sentido formal, "se refiere a independizar funciones o en su caso, dirimir la jerarquía administrativa, conservando el poder central la facultad de vigilancia o control" (55).

Las características formales de la descentralización son:

- Forma de organización administrativa o política.
- La relación de jerarquía con el poder central es casi nula.
- Existe el patrimonio y la personalidad jurídica propios.
- Se da autonomía técnica y de gestión.

En este sentido, en México la descentralización debía llamarse desconcentración centralizada, pues sólo se apartan del centro del poder algunas funciones y actividades para que las realicen otras dependencias, pero mantiene la capacidad de decisión "final" el poder central (56). En el sexenio de Miguel de la Madrid, la descentralización se volvió una demanda a nivel nacional, pues la centralización había paralizado la vida de la sociedad civil, en este sentido entendemos la descentralización como la redistribución del poder en sus aspectos económicos, político y social.

Para llevar a cabo una profunda descentralización, es necesario que el gobierno lleve a cabo reformas que permitan que sus propias instituciones encaucen todo este proceso. La descentralización pone en marcha una reforma a nivel municipal (artículo 115, fracciones IV, V y VI) pues a partir de éste, se le devuelve a la sociedad la vitalidad que le corresponde sin ello es imposible que se dé una sociedad más activa y productiva. "El sentido de la reforma municipal es preciso: que la sociedad tenga para la gobernación de sus intereses comunales, autonomía propia; fuerza respetada y respetable y un poder municipal consistente, que le permita desarrollarse sin interferencias federales o estatales" (57). Debido a que el municipio es el centro de toda la acción gubernamental, esta reforma crea las condiciones para readecuar los mismos centros del poder. Ayuda tanto a dar un poder de gestión propio al municipio, como a satisfacer las demandas en las propias comunidades.

En cuanto a la educación, el poder ejecutivo en coordinación con los estados formalizó un Acuerdo único de Desarrollo. Un Comité Consultivo para la descentralización en cada Estado integrado por el responsable del área en el mismo, representantes federales, el gobernador y un representante del sindicato.

Se crearon también, por medio de un decreto, mecanismos para la prestación de servicios federales en educación básica y normal de los respectivos sistemas de educación estatal.

- a) Consejo Estatal de Educación Pública, y
- b) La Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública" (58).

En materia de salud en agosto de 1983 se establecieron las bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salud; en marzo de 1984, se decretó la descentralización de los servicios de salud en los estados (IMSS- COPLAMAR) y en enero de 1985, se emitieron disposiciones jurídico-administrativas en cuanto a la descentralización de la Administración Pública.

Debido al terremoto de 1985, también se creó el Comité de Descentralización como órgano de consulta y auxiliar de la Comisión Nacional de Reconstrucción.

Por supuesto la descentralización política tiene una alta connotación publiadministrativa, pues los avances o retrocesos en este proceso, se impactan directamente en la práctica administrativa.

2.2.3 Aspectos económicos

2.2.3.1 Programa inmediato de reordenación económica

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), es el programa donde se agruparon todas las medidas de tipo económico y las modificaciones de fondo del sistema económico. El programa, planteaba que la crisis debía combatirse a partir de la implementación de medidas a corto y mediano plazo, a corto plazo se llevarían a cabo medidas encaminadas a reducir la inflación y a mediano plazo, la recuperación del crecimiento.

Paralelo al Plan Nacional de Desarrollo, el PIRE agrupaba las medidas de tipo económico que han sido ampliamente desarrolladas a lo largo del presente capítulo.

A partir del 1o. de diciembre de 1988, se puso en marcha el PIRE, tenía como objetivo recuperar la estabilidad económica; y hacer frente a los problemas de deuda externa, escasez de divisas, productividad del sistema cambiario, inflación, déficit presupuestal y ahorro interno, "se adoptaron medidas como: austeridad en el gasto público, reorientación de las inversiones, protección del empleo, apoyo a la planta productiva, reestructuración del sistema financiero y de cambio, fomento al ahorro, aliento a las exportaciones y racionalización de las importaciones" (59).

Durante este mismo mes, se elaboró una nueva política que se basaba en criterios de racionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida nacional, combate a la inflación entre otros; de estos nuevos criterios se desprendieron diversas reformas constitucionales: artículo 4, 25, etc. (ver anexo 1); estas reformas tuvieron como objetivo la redistribución de la riqueza, mismo que no se llevó a cabo.

El PIRE constituyó una medida que tuvo como finalidad, amortiguar los efectos de la crisis que se gestó durante todo el sexenio. El problema fue que este tipo de programas no respondieron a necesidades particulares de cada comunidad, sino que las generalizaron y no lograron satisfacer la mayoría de ellas, únicamente las contuvieron.

2.2.3.2 Desarrollo económico

La política económica durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se planteó como una estrategia encaminada a "recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural." (60).

La Reordenación Económica, se basa en: abatir la inflación, la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el crecimiento económico. Por supuesto la puesta en marcha de esta estrategia de desarrollo económico, se articuló estableciendo lineamientos especiales en diversos sectores, que por sus funciones específicas, hicieron necesaria una readecuación y redefinición en lo referente al papel que juegan dentro del bagaje económico.

La idea era, orientar la economía hacia la creación de empleos productivos, y así lograr mejoras para la clase trabajadora, en el caso del sector privado, se estimularían las inversiones para obtener las tasas de crecimiento proyectadas, y fortalecer el ahorro así como las posibilidades de financiamiento a nuevas áreas de inversión.

Durante el sexenio de 1982 a 1988, el gobierno estimuló, entre otras medidas, una política inflacionaria a través de la contención de salarios y la revisión periódica de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, se ajustaron diversos sectores por lo que la planeación tuvo que limitarse, por la caída de los precios del petróleo y por el aumento de la deuda externa.

De diciembre de 1982 a junio de 1988, tuvieron que crearse programas a corto plazo que dieran solución a la crisis económica que se gestó durante esos años, lo anterior trajo como consecuencia la complementación del Plan Nacional de Desarrollo y del SNPD; los programas fueron:

-
- Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) 1982-1984,
 - Programa de Emergencia Económica (PERE) 1985,
 - Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) 1986,
 - Pacto de Solidaridad Económica (PSE) 1987.

Cabe aclarar, que este tipo de programas generalmente respondieron a situaciones coyunturales extremas, es por ello que se implementaron y, por lo tanto, a esta situación respondieron sus resultados.

El medio por el que se pusieron en marcha las políticas de corte económico, fueron a través de los instrumentos de política económica; que son los medios del gobierno para alcanzar determinados objetivos, por ejemplo en el campo monetario, uno de los principales instrumentos resulta ser la tasa de interés.

La política económica, es la forma en que el Estado interviene en la economía, es un instrumento que depende del poder ejecutivo pues él lo hace a través de las instituciones mediante la operación de sistemas y ejecución de acciones en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; es decir, lo hace vía la administración pública.

2.2.3.3 Finanzas públicas: lineamientos de política económica

La política antinflacionaria propuesta por De la Madrid se fincó fundamentalmente en el manejo de la demanda por medio de herramientas fiscales y financieras. (61) Se reconoció que el déficit financiero y su esquema de financiamiento se encuentran íntimamente ligados con la política fiscal y monetaria.

En lo que se refiere al saneamiento de las finanzas públicas, se implementó una política de ahorro público que proponía la reducción del gasto, incrementar el ingreso y que las empresas públicas tuvieran mayor eficiencia.

"Durante el primer año de De la Madrid, resaltaron los aumentos al impuesto al valor agregado (IVA) y el ajuste de precios y tarifas del sector público, dando mayor peso a los energéticos" (62). Posteriormente, si hubo más ingreso pero se controló la inflación, por lo que se ajustaban continuamente los precios y las tarifas del sector público, lo que rompió con lo esperado en cuanto a saneamiento financiero se refiere. Según el Banco de México, el déficit del sector paraestatal fue rebasado en 42 mil millones de pesos.

En lo referente a finanzas públicas, desde el inicio del sexenio aumentaron los ingresos gubernamentales, pues fue necesario.

Es necesario aclarar, que en el período de 1983 a 1985, el aumento de precios y tarifas se dio para que no se rezagara con relación al nivel de precios en la economía general, como resultado, "aumentaron los ingresos del sector público federal, los cuales pasaron como porcentaje del PIB, de 30.2% en 1982 a 33.9 y 32.2% en los tres años siguientes, o sea un aumento de alrededor de tres puntos porcentuales promedio" (63).

En 1985, los ingresos públicos fueron iguales que los del año anterior, estas cifras y datos podrían hacer parecer que la estrategia económica de Miguel de la Madrid efectivamente estaba siendo positiva, pero el problema fue que nunca se pudo controlar la inflación; de hecho alcanzó la cifra del 117% sobre base anual. Este constate problema, ocasionó que la recaudación por concepto de impuestos sobre la renta disminuyera por el aumento de intereses nominales de las empresas; también la inflación desgastó el valor real de los pagos por concepto de impuestos, la solución fue poner en marcha una reforma fiscal significativa en 1986.

En lo que se refiere a gasto público, la política a seguir fue la de disminuir el gasto hasta contenerlo en tasas menores a la inflación, así el gasto total del sector público federal bajó "como porcentaje del PIB del 45.4% en 1982 a 42.21, 41.5 y 40.7% en los tres años siguientes" (64). Para 1986 esto no continuó y los egresos totales aumentaron a 45.7% del PIB, lo que procedió fue la reducción del gasto de capital del sector público, el gasto corriente del mismo: erogaciones por servicios de empleados, subsidios, etc. y el aumento de la participación de las entidades federativas. La conclusión fue la baja notable del gasto público en puntos en cuatro años.

Este tipo de medidas tienen connotaciones de orden social pues son de tipo restrictivo, hasta este momento el sistema político mexicano en su conjunto había logrado mantener el consenso a pesar del desacuerdo que habían generado este tipo de medidas en sectores como la burocracia, proveedores del sector público, grupos de interés privado beneficiados por subsidios, entre otros.

El déficit público se redujo entre finales de 1982 y finales de 1985. El déficit financiero del sector público federal, "mide la diferencia entre los ingresos y los gastos del gobierno, éste descendió del 17.6% del PIB en 1982 a 8.9, 8.7 y 10.0% en los tres años siguientes" (65). A pesar de que las cifras muestran un avance en el control de las finanzas públicas, en 1986 se detuvo por la caída de los precios del petróleo (el déficit financiero subió a 16.3% del PIB, el déficit económico a 15.2% y el superávit bajó a 0.4%).

Ante esta situación, fue necesario "aumentar el deslizamiento del tipo de cambio y elevar las tasas de interés, para evitar la fuga de capitales, por otro lado hubo que aumentar los precios y tarifas públicas para compensar la baja de ingresos gubernamentales" (66). Estas medidas repercutieron negativamente en la inflación, en 1985 llegó al 88% y en 1986 al 105.7%.

Las acciones emprendidas, se encaminaron a suprimir 15 subsecretarías y 50 direcciones generales de la administración pública, y fueron despedidos 22,000 empleados de confianza del sector central. Se anunció la venta de 236 empresas pública, así se daría solución al problema del déficit, pero el de la inflación se continuó presentando a lo largo de todo el sexenio.

Lo que ocurrió fue que entre 1983 y 1985, las políticas de reducción del déficit público e inflacionarias, se aplicaron a corto plazo y aún así los resultados obtenidos no fueron los esperados. Estas tuvieron un costo social altísimo y al desplomarse el esquema económico en 1985, el descontento se generalizó hasta finales del sexenio y cobró su máxima expresión en las elecciones federales de 1988.

A esta coyuntura económica, respondió la puesta en marcha tanto del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), como del Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Las finanzas públicas dan forma al proceso de desarrollo de todos los países, éstas afectan el uso de los recursos globales y las pautas de financiamiento e influyen en la balanza de pagos, la acumulación de la deuda externa, la tasa de inflación y los tipos de interés y de cambio" (67).

Por lo anterior, a continuación se presentan cifras que permiten entender la evolución de la economía nacional durante el mes de octubre de 1988, casi cuando el presidente De la Madrid concluía su mandato.

PRODUCCION

MESES	TIPO DE PRODUCCION	PORCENTAJE DE CRECIMIENTO*
ENERO-MAYO	INDUSTRIAL	3.7
	CONSTRUCCION	1.0
	MANUFACTURERA	4.4
	ELECTRICA	5.5
	MINERIA	2.5
	PETROLERA	2.5
	PETROQUIMICA	9.6

* El porcentaje se refiere al mismo período que el año anterior.

Fuente: Revista EL MERCADO DE VALORES, No. 20, OCTUBRE DE 1988.

En el caso del salario y el empleo, este último se incrementó y también el número de asegurados por el IMSS en un 6.0% con respecto al año anterior; el salario mínimo permaneció en \$7,252.92 pesos diarios, lo que implicó un deterioro del 6.1% con respecto a diciembre de 1987 y de 9.5% en relación con el primer semestre del año anterior.

Con respecto a los precios, los indicadores mostraron desaceleración del proceso inflacionario "el Índice Nacional de precios al consumidor manifestó una tendencia decreciente, al reducirse del 9.6% en promedio en el primer trimestre a 3.1% en abril, aproximadamente 2.0% en mayo y junio y a 1.7% en julio" (68).

El tipo de cambio, se mantuvo fijo desde la instrumentación del PSE, el dólar controlado fue de \$2,281.00 el de ventanilla \$2,257.00 y el libre fue de \$2,297.50/USA dólar.

BALANZA DE PAGOS

Enero - Mayo de 1988

BALANZA COMERCIAL	PORCENTAJE CON RESPECTO A 1987
EXPORTACIONES PETROLERAS	-12.4
EXPORTACIONES NO PETROLERAS	21.6
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS	21.7
EXPORTACIONES MANUFACTURERAS	21.9
IMPORTACIONES DE MERCANCIAS	51.0
BIENES DE CONSUMO	34.8
IMPORTACION DE BIENES DE CAPITAL	50.2

Fuente: Revista EL MERCADO DE VALORES, No. 20, Octubre de 1988.

La balanza de servicios no financieros tuvo un superávit por 1,125.3 millones de dólares, la de transacciones fronterizas tuvo un déficit por 143.8 millones de dólares y los servicios financieros tuvieron erogaciones por 2,961.4 millones de dólares.

De enero a mayo de 1988, la cuenta del capital tuvo un saldo a favor de 881.2 millones de dólares, pero para junio el saldo fue negativo.

En el caso de las finanzas públicas, se pueden desglosar de la siguiente forma:

- a) Uso total de los recursos por parte del sector público.
- b) Intereses totales pagados por el sector público.
- c) Superávit económico primario del sector público.
- d) Déficit operacional.

Al analizar las finanzas públicas del gobierno federal, se detecta un fuerte saneamiento de las mismas, cuestión que estimuló el buen funcionamiento del PSE. Por otra parte, los ingresos presupuestales del gobierno federal ascendieron a 34.4 billones de pesos, los ingresos no petroleros a 22.4 billones y la recaudación derivada del impuesto sobre la renta a 93.3 billones.

En suma, de enero a junio de 1988, el déficit gubernamental disminuyó, debido a que se logró frenar ligeramente la inflación usando recursos provenientes de créditos internos (empresas privadas y sistema bancario) y externos.

En términos generales, el comportamiento de la economía en este sexenio, estuvo acompañada de un proceso inflacionario muy alto, lo que ocasionó que se implantaran medidas muy drásticas en cuanto a presupuesto y recursos se refiere, pero como generalmente sucede el costo social fue elevadísimo, pues las demandas de los diferentes sectores de la sociedad se vieron completamente frenadas.

2.2.3.4 Deuda Pública

En lo referente a gasto público, se tomó la medida de reducir los egresos públicos, así el gobierno logró bajar el gasto del sector público federal como porcentaje del PIB de 45.4 en 1982 a 42.2%, 41.5 y 40.5% en los tres años siguientes. También se recortó ligeramente el gasto de capital, así como el gasto público corriente que pertenece al gasto público federal, para lograr lo anterior, las erogaciones del sector público por servicios personales de empleados, también disminuyeron.

A pesar de todos estos esfuerzos, hubo serias dificultades en este sector por la evolución del gasto por concepto de intereses pagados por el sector público, estos intereses "como porcentaje del PIB, pasaron del 8.7% en 1982 a 12.4, 12.3 y 12% en los tres años siguientes, o sea hubo un aumento de casi 4 puntos porcentuales en 1983, el cual se logró reducir sólo ligeramente en los dos años posteriores" (69). El aumento entre 1982 y 1983, se debió a que se recurrió al

endeudamiento durante 1982 y a las devaluaciones del peso en el mismo año. En los años siguientes se llevó a cabo el mismo nivel de pagos y no porque hubiera continuado el endeudamiento, sino porque las tasas de interés eran muy altas por la deuda acumulada anteriormente.

Entre finales de 1982 y finales de 1985, se dio una reducción significativa del déficit público, pero no fueron iguales en cada año; en 1983 se lograron corregir las finanzas públicas y el déficit financiero, "si bien globalmente se cumplió con el programa de finanzas del sector público, el comportamiento del déficit de las distintas entidades que conforman el sector fue diferente de lo programado" (70).

Otro aspecto importante de este período, como se ha mencionado, fue la inflación que solamente pudo disminuirse durante dos años, pues su tendencia repuntó nuevamente en 1985; de hecho en 1982 la inflación fue consecuencia de la agudísima crisis que vivió el país.

Así, los logros en cuanto a control de inflación, absorción del desempleo y recuperación del crecimiento se controlaron de 1983 a 1985, pero el costo social fue altísimo.

COLOCACION GLOBAL DE DEUDA INTERNA DEL SECTOR PUBLICO A TRAVES DE VALORES, 1980 - 1987

CIRCULACION TOTAL Y TENENCIA POR SECTORES

(Saldos al final del período en miles de millones de pesos, valor de mercado)

Conceptos	1980	1981	1982	1983
CIRCULACION TOTAL DE VALORES	618.0	948.3	2452.1	3486.4
CERTIFICADOS DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION	54.3	96.5	319.8	617.8
Sistema Bancario	16.5	37.2	67.6	211.2
Banco de México	15.6	12.9	- 11.8	110.7
Banca de Desarrollo	0.5	0.6	3.0	29.8
Banca Comercial	0.4	23.7	76.4	70.7
Sector público no bancario	10.2	14.8	31.2	72.5
Empresas privadas y particulares	27.6	44.5	221.0	331.1
PETROBONOS	13.7	11.9	20.9	31.2
Sistema Bancario	0.4	0.1	1.2	1.2
Banca de Desarrollo	0.3	0.1	1.2	0.4
Banca Comercial	0.1	0.0	0.0	0.8
Sectores no bancarios	13.3	11.8	19.7	30.0
BONOS DE DEUDA PUBLICA	550.0	839.9	2106.2	2725.8
Sistema Bancario	550.0	839.9	2106.2	2725.8
Banco de México	550.0	839.9	2106.2	2725.8
Banca de Desarrollo	0.0	0.0	0.0	0.4
Banca Comercial	0.0	0.0	0.0	0.0
BONOS DE INDEMNIZACION BANCARIA	-	-	-	105.106
Sistema Bancario	-	-	-	6.0

Banca de Desarrollo	-	-	-	2.2
Banca Comercial	-	-	-	3.8
Sectores no financieros	-	-	-	99.6
PAGARES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION	-	-	-	6.0
BONOS DE DESARROLLO	-	-	-	-
OBLIGACIONES DE EMPRESAS PUBLICAS*	-	-	5.2	-
CIRCULACION TOTAL DE VALORES	4852.7	6626.4	13211.4	36107.1
CERTIFICADOS DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION	796.2	2360.3	8184.7	28005.5
Sistema Bancario	81.7	1290.7	5388.4	17029.9
Banco de México	25.0	1174.1	5009.9	13789.5
Banca de Desarrollo	25.5	45.6	124.8	779.7
Banca Comercial	31.2	71.0	253.7	2460.7
Sector público no bancario	66.1	103.3	104.3	178.5
Empresas privadas y particulares	648.4	966.3	2692.0	10797.1
PETROBONOS	70.0	209.2	412.0	548.3
Sistema Bancario	0.0	0.3	17.1	39.3
Banca de Desarrollo	0.0	0.0	0.6	0.0
Banca Comercial	0.0	0.3	16.5	39.3
Sectores no bancarios	70.0	208.9	394.9	509.0
BONOS DE DEUDA PUBLICA	3855.3	3918.1	4386.9	6835.3
Sistema Bancario	3855.3	3121.0	4386.9	6835.3
Banco de México	3855.3	3114.8	1199.0	341.0
Banca de Desarrollo	0.0	6.2	13.5	104.3
Banca Comercial	0.0	797.1	3174.4	6390.0
BONOS DE INDEMNIZACION BANCARIA	124.5	127.1	109.4	91.5
Sistema Bancario	32.0	62.5	34.7	34.7
Banca de Desarrollo	0.0	2.6	5.6	1.9
Banca Comercial	35.2	59.5	29.1	32.8
Sectores no financieros	89.3	65.0	74.7	56.8
PAGARES DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION	6.6	11.7	97.0	117.9
BONOS DE DESARROLLO	-	-	-	358.5
OBLIGACIONES DE EMPRESAS PUBLICAS*	-	-	21.4	150.1

*Incluye Bonos de Renovación Urbana (BORES).

Fuente: Banco de México. Informe Anual 1987

2.2.3.5 Reversión industrial

La reversión industrial, nació de la necesidad de modificar los procesos, procedimientos, técnicas y tecnologías productivas, "pretendió generar un nuevo patrón de industrialización y de especialización en el comercio interior, promover el desarrollo tecnológico y la desconcentración de la actividad industrial" (71).

La puesta en marcha del programa de reversión industrial, se llevó a cabo para lograr el crecimiento económico mediante el uso eficiente de los recursos, generando así excedentes para

nuevas inversiones. Este proceso concernió tanto a las empresas privadas como a las públicas, pues ambas intervenían en el desarrollo económico del país y por lo tanto, en la expansión de capital. Implica una reestructuración y reorganización de la estrategia de crecimiento.

Los criterios que se utilizaron para llevar a cabo esta reconversión industrial fueron:

- En el mercado interno, se promovieron las actividades industriales que tuvieron un buen papel en la sustitución de importaciones, además eran bienes muy importantes que demanda el bienestar social de la población.
- A nivel externo, eran aquellas ramas industriales que podían competir a nivel de los mercados mundiales.

La reconversión industrial intentó generar productos que demandaba el aparato productivo y la población para poder ingerir en la economía internacional.

En cuanto a las empresas paraestatales, tuvo como objetivos hacer modificaciones en lo siguiente:

- "1.- Modernización técnico-productiva
- 2.- Modernización comercial
- 3.- Capacitación directiva de la mano de obra
- 4.- Saneamiento financiero
- 5.- Programación de inversiones y crecimiento" (72).

La tendencia de la reconversión industrial, fue la de involucrar a la sociedad y al Estado; pues a nivel estatal fue un medio para rearticular las relaciones de poder e influencia. Por supuesto, como parte del cambio estructural, sus implicaciones de tipo económico correspondieron a los lineamientos de política económica establecidos por Miguel de la Madrid.

En cuanto a las empresas paraestatales, la idea era que a través de ellas, se reordenara el aparato productivo y distributivo de todo el país, esto condujo a que se dieran grandes desequilibrios en el exterior, pues se perdió gran parte de la capacidad de exportación. Sin embargo, hubo un ligero crecimiento en cuanto a industrialización, por el estímulo que se dio al financiamiento (exportaciones petroleras).

La estrategia en general, redefinió y creó un nuevo patrón industrial que propuso la consolidación y ampliación de las áreas productivas de bienes básicos como: alimentos, vestido, calzado, medicinas, etc. Durante este sexenio, a puesta en marcha del programa de reconversión industrial estuvo en manos del Lic. del Mazo, pero su implementación y revisión en las de Carlos Salinas de Gortari, cuando era Secretario de Programación y Presupuesto.

2.2.3.6 Pacto de solidaridad económica (PSE)

En 1987 la inestabilidad económica continuaba aumentando, de hecho en el Congreso del Trabajo se presentaron emplazamientos a huelga. El 15 de diciembre del mismo año, el gabinete presidencial, representantes de los diferentes sectores del país y el mismo presidente, firmaron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), cuyos objetivos fueron: "ajustar el gasto público, lograr la recuperación de la actividad económica, estabilizar los precios y salarios, con base en una estrategia de precios líder de las empresas oligopólicas, que habría de prolongarse mediante etapas hasta el final del sexenio" (73).

El PSE, fue una estrategia a nivel macroeconómico que buscaba resolver el problema de la inflación en el país. A pesar de que el gasto público había logrado reducirse, el proceso inflacionario no había logrado ser detenido, por ello una de las finalidades era contraerla y lograr así que el déficit presupuestal se redujera, donde se reflejaba no sólo el gasto excesivo al que la demanda pública había dado lugar, sino también la pérdida de recursos del gobierno, muy vinculada a la caída de los precios del petróleo y otras materias primas en los mercados internacionales.

En los últimos tres meses de 1987, los desequilibrios en el sector financiero se agudizaron también, lo que demuestra el fracaso del modelo neoliberal en un país subdesarrollado como México, lo que demuestra una economía vulnerable.

En el caso de las economías internacionales, los países industrializados también tuvieron desequilibrios económicos, e incluso amenazas de recesión; por lo que la estrategia económica fue totalmente antinflacionaria y se intentó crecer así como una nueva distribución de los recursos mediante "el combate a la inflación, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la aplicación de tasas de interés bajas, la transformación de la planta productiva, la competitividad de mercancías en el exterior y una menor vulnerabilidad de la economía mexicana ante los cambios del mercado mundial" (74).

El gobierno de Miguel de la Madrid entendió este desajuste económico como un desequilibrio temporal del modelo económico, por ello se tomó la medida del Pacto como único medio de solución, pero a los años, el comportamiento económico ha demostrado que no era un instrumento temporal, sino consecuencia de la crisis que se gestó desde sexenios anteriores, e incluso a lo

largo de todos el sexenio posterior se ha venido ratificando, lo que comprueba el fracaso del esquema económico aplicado por Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, aunque por diferentes motivos.

2.2.4 Aspectos administrativos

2.2.4.1 Modernización Administrativa y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Los cambios llevados a cabo por Miguel de la Madrid, estaban encaminados a corregir errores de la administración pública, así como a adecuarla al proceso de modernización. "Se proponía lograr la transformación de la administración para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales" (75); en este sentido, se continuó con la orientación para dar mayor operatividad a la sectorización de la administración pública federal. Por ello, se llevó a cabo una programación de las entidades del sector público que permitió organizar las funciones en particular lo relativo a materia presupuestal.

El 4 de diciembre de 1982, se presentó la iniciativa para reformar la Ley Orgánica que propuso cambios de fondo a la administración, tales como la modificación de la antigua Secretaría del Patrimonio, por la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), que continuó con las atribuciones que había tenido durante el gobierno de José López Portillo, pues el criterio que se utilizaba era que "separar las políticas de fomento a la productividad de la industria nacional de las que regulaba su acceso a los mercados nacionales e internacionales, había causado problemas funcionales que era necesario evitar" (76).

A la SEMIP, se le otorgó la función de regular los recursos que el Estado dominaba directamente, también regulaba las áreas que tenían que ver con la rama petrolera, eléctrica, minera, nuclear, entre otras.

A la Secretaría de Hacienda, se le otorgaron más funciones: "calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal y coordinar el sistema bancario nacional, para lo que se instaló la Comisión Intersecretarial (SHCP-SPP), así fortalecería la rectoría económica del Estado" (77).

A la Secretaría de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas, se le dio la función de definir las políticas sobre lo inmobiliario de la administración pública federal. A Salubridad se le dieron facultades para coordinar los servicios médicos del IMSS, ISSSTE, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los institutos nacionales de salud. Se creó la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, en enero de 1983, que era un elemento de toma de decisiones para unificar criterios, así se integraron los gabinetes

especializados cuyas funciones eran "coordinar asuntos de las dependencias que integraban los gabinetes, preparar reuniones, redactar, archivar las actas y dar continuidad a los acuerdos" (78). Así, en la toma de decisiones intervendría la opinión colectiva, cuestión que se hacía necesaria por los diversos problemas de legitimidad que comenzaban a gestarse en el Sistema Político en su conjunto.

También a la presidencia, se agregaron: la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos. Algunas funciones de coordinación que eran del presidente, se transfirieron a las Secretarías de Estado.

A principios de 1982, desaparecieron el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS) y las coordinaciones que creó José López Portillo desaparecieron, entre ellas la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, la Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados del Sistema Alimentario Mexicano, el argumento del gobierno fue que el desarrollo integral del campo se daría a través de una estrategia global programada.

En 1983, algunas instituciones bancarias se transformaron en Sociedades Nacionales de Crédito. "Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión" (79). La medida respondió al afán racionalizador del gobierno para captar recursos y financiar infraestructura por sectores y regiones.

En agosto de 1984, se publicó un acuerdo presidencial por medio del cual, se simplificaron los procesos y sistemas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en el que en un plazo no mayor de 60 días, debían presentar los procedimientos susceptibles de ser simplificados.

En febrero de 1985, se llevó a cabo una reunión de evaluación del Programa de Simplificación Administrativa, cuyos responsables eran el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Director del IMSS, los logros eran insuficientes. Por la intervención presidencial, se demostró que para 1985, la modernización administrativa era un elemento más que intentaba hacer eficiente el aparato productivo del Estado.

Como parte importante de las medidas de planeación llevadas a cabo por este gobierno, se establecieron los Convenios Unicos de Desarrollo, que coordinaban a la federación y a los estados para llevar a cabo las nuevas medidas de planeación. Se organizaron también, foros de consulta popular que funcionarían como instrumentos del gobierno, para satisfacer las demandas (nunca funcionaron así) sociales; a partir de estos foros, se empezaron a elaborar planes y programas sectoriales y regionales inmediatos y mediatos.

A principios del sexenio, se encargó a la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, llevar a cabo un programa que incluía administración de personal, actualización de catálogos de puestos, administración de sueldos y preparación del modelo de servicio civil, para implantarlo. Este se entendió como "racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado" (80). El organismo encargado de coordinar este sistema de servicio civil, sería la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ser un órgano que dependía directamente del poder ejecutivo y que era el responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto. Definitivamente, esto fortalecería la estructura sindical.

Finalmente, este programa fue perdiendo fuerza y nunca se logró establecer; la razón por la que sucedió lo anterior, fundamentalmente se debe a que a pesar de los esfuerzos modernizadores del gobierno, la administración pública continuó siendo poco eficiente y eficaz, en este sentido, existen dos vertientes fundamentales en lo referente a la administración pública moderna, la que hace alusión a las técnicas y tecnologías y la filosófica, que parte del respeto y reconocimiento al otro. A continuación hemos hecho un esfuerzo por conjuntar ambas corrientes y hemos concluido que la Administración Pública será moderna cuando incorpore a su acción, las siguientes características:

a) Cuando realmente atienda el interés público.- esto es, cuando funcione a partir del interés colectivo, general o social.

b) Cuando logre ser diferenciada.- es decir, cuando los niveles federal, estatal, municipal, así como sectorial y regional se encuentren plenamente diferenciados, y de hecho funcionen así. Al interior de la Administración Pública, lo conducente sería que los nombramientos del personal por ejemplo, realmente respondieran a la experiencia y capacidad del personal no a otro tipo de intereses, como funciona actualmente.

c) Cuando logre ser verdaderamente eficiente.- cuando realmente exista la continuidad en los proyectos, y a su vez, el personal este capacitado. Para lograrlo, lo ideal sería instaurar un verdadero servicio civil.

d) Cuando se entienda que la Administración Pública no será moderna sólo en la medida en que las tecnologías y técnicas se actualicen, sino en la medida en que realmente incorpore la opinión ciudadana en la toma de decisiones.

e) Cuando reconozca los conflictos sociales, y sea capaz de responder a ellos, es decir, cuando su capacidad de negociación y concertación sea real y se ponga en práctica.

- EVALUACION DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA -

Entre 1983 y 1984, se fusionó la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, que era la oficina responsable de coordinar los programas de modernización, ésta dependía directamente del Secretario de SPP y de la Dirección General de Servicio Civil. A esta unidad, se le dieron recursos de la antigua Coordinación General de Estudios Administrativos.

Para 1984 esta unidad, se convirtió en Coordinación General de la que dependió una Dirección General de Modernización de la Administración Pública con rango menor, pues se subordinó al área de Control Presupuestal y Contabilidad de SPP. Es claro que no hubo una estrategia clara de reforma y modernización administrativa.

En 1984 se fusionaron las Direcciones Generales de Modernización Administrativa y de Servicio Civil, por lo tanto se mantuvo la dependencia con SPP. Cada vez la Coordinación General fue perdiendo importancia hasta que terminó subordinada a la Dirección General de Normatividad y Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia SPP.

"La modernización quedó reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo, y la implantación del servicio civil quedó francamente desplazada" (81).

Por la crisis económica que azotaba al país, a partir de 1985, aumentaron los recortes de presupuesto, direcciones, coordinaciones, departamentos y plazas, por la austeridad y racionalidad, lo que detuvo completamente el crecimiento administrativo. El Pacto de Solidaridad Económica contribuyó también para esto.

El proyecto administrativo del gobierno de Miguel de la Madrid, paulatinamente fue diluyéndose hasta que desapareció completamente.

2.2.4.2 Delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias

El artículo 28 constitucional, contempla dos zonas complementarias de la actividad económica: lo estratégico y lo prioritario.

Ricardo Uvalle, define lo estratégico como "las áreas sustanciales al modo de ser del Estado que alimentan su vitalidad como organismo político. Areas inegociables e intransferibles, forman parte del poder estatal. Las áreas estratégicas son de naturaleza primordial para el Estado mexicano, obedecen a imperativos de conservación y sobrevivencia. No pueden estar en manos de los particulares, ratifican que la sociedad se organiza en el Estado y que éste es la organización suprema de sociedad y no pueden ser removidas por el Estado" (82).

Por el contrario, las áreas prioritarias pueden ser promovidas por el Estado, esto depende de la trascendencia que tengan los organismos y empresas estatales en la producción, consumo, distribución y circulación de bienes y servicios.

De acuerdo con la capacidad financiera, técnica y administrativa de los organismos y empresas del Estado, se evalúan tanto los resultados obtenidos, como el grado de cumplimiento de los objetivos por los que la empresa fue creada, si esta evaluación resulta satisfactoria, deja de ser prioritaria; pues cabe aclarar que lo prioritario está íntimamente relacionado con los compromisos del Estado mexicano.

La idea era "dirigir los esfuerzos hacia lo estratégico y prioritario, desincorporando las empresas que no lo son: concentrar los recursos y fortalecer nuestro régimen de economía mixta con rectoría del Estado" (83); para modernizar los aspectos tecnológicos, productivos y de organización para hacerlos más eficientes y competitivos a nivel internacional, así también se estimularía la creación de empleos.

Lo anterior produciría un desarrollo tecnológico y de inversión que conduciría a un crecimiento sostenido de las áreas estratégicas y prioritarias, a través de la capacidad económica que desarrollaran para poder financiarse sin la intervención del Estado.

2.2.4.3 Adopción de sistemas de control y evaluación

Para su ejecución se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). La razón de ser del sistema de control y evaluación consiste en mejorar la eficiencia de los órganos administrativos del Estado, las atribuciones de esta Secretaría son de tres tipos:

- 1.- Funciones y facultades normativas,
- 2.- Funciones y facultades de vigilancia, y
- 3.- Funciones y facultades sancionadoras.

Con la creación de la Secretaría, se institucionalizaron los siguientes instrumentos jurídico-administrativos:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,
- Reformas a la Constitución: Artículos 108, 109, 110, 111, 113, 114, 22, 73-I y VI, base 4a, 74-V, 76-VIII, 94, 97, 127 y 134, para deslindar responsabilidades y soluciones a los servidores públicos que incurran en faltas o delitos,

-
- Reformas al Código Penal para el D. F. en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, - Expedición del Reglamento Interior de la SECOGEF,
 - Creación de las Contralorías Internas en las Secretarías, departamentos, organismos y empresas del Estado,
 - Establecimiento de las unidades de quejas y denuncias, y
 - Adopción, como medio de trabajo del gobierno, del sistema de control de gestión.

El sistema de control y evaluación auxilia al SNPD, pues da mayor orden a las actividades del sector público, a partir de la consolidación del Sistema Nacional de Planeación y la integración del Sistema de Control y Evaluación gubernamental.

El alcance global del sistema, imprime congruencia a los ritmos, operaciones y tiempos de la administración pública.

Cabe aclarar, que las funciones que adoptó el sistema de control y evaluación ya existían, pero de manera dispersa es por ello que se creó un sistema integrado. La decisión tuvo como objetivo recuperar la legitimidad del gobierno, por eso Miguel de la Madrid le otorgó una enorme importancia a la evaluación, cuestión que nunca se había dado.

La SECOGEF, tuvo carácter de Secretaría globalizadora, es decir tenía atribuciones de tipo normativo que debían cumplir las demás dependencias gubernamentales, pues le correspondió planear, organizar y coordinar todo el sistema. No se logró un sistema integrado porque la SECOGEF, únicamente se dedicó a coordinar lo que ocasionó que el sistema funcionara de manera independiente.

De hecho la Contraloría, se dedicó durante 1983, a dirigir las contralorías internas para fijar las bases sobre las que actuarían esas oficinas, se publicó el documento "Bases Generales para la Formulación de Auditorías" y estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran desviaciones y errores. Los comisarios y delegados fueron nuevos servidores públicos, claves para lograr un buen control.

A lo anterior respondió la reforma a la Ley sobre Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y "la incorporación al Código Penal de los actos delictivos en los que los servidores pueden incurrir, y en las reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral".(84)

La finalidad de todas estas medidas, era controlar las acciones gubernamentales que tuvieron relación con el manejo de recursos, sobre todo presupuestales y fiscales.

El resultado obtenido no fue muy alentador, pues es contradictorio el hecho de crear una entidad que dependa directamente del Poder Ejecutivo y que a su vez controle sus propias dependencias, es por ello que los resultados de ninguna manera responden a lo establecido a principios del sexenio, además de que ni remotamente se aproximaron a lo esperado.

2.2.4.4 Establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática

La planeación es usada por los Estados para elaborar estrategias que permitan orientar las acciones de los Estados, de esta manera, los movimientos de los mercados, no se impactan de forma tan contundente en las economías de los países. La planeación es la "forma ordenada de amortiguar los desórdenes y desajustes de la economía" (85).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), está contenido en el artículo 26 constitucional, es utilizada como un mecanismo político para controlar la marcha de la economía e inducir a los sectores privados y sociales. También coordina tanto la esfera estatal como la municipal.

El SNPD y la reforma constitucional correspondiente, se encuentran contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pues a través de los diferentes planes y programas, se esperaba reorientar y coordinar tanto la economía como el desarrollo de los diferentes actores que intervienen en la sociedad.

Este sistema constituye una nueva estrategia del gobierno de Miguel de la Madrid para impulsar la participación de la sociedad en la vida del país y de esa manera, replantear una nueva relación entre ésta y el Estado, imprimiéndole cierta tendencia democrática, este replanteamiento era necesario para poder articular y poner en marcha todo el cambio estructural.

En términos generales, el SNPD estaba organizado para que se integraran en tres niveles las fases del proceso. "En un nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto tenía la responsabilidad de concertar las acciones sectoriales en el marco de la planeación global, coordinándose con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de prever el financiamiento adecuado" (86), la creación de sectores programáticos con un sólo responsable de cada uno de ellos y a las entidades paraestatales, se les agrupó en coordinación con las Secretarías y Departamentos de Estado. Esto permitió estructurar el SNPD con diversos niveles y con responsabilidades y funciones bien definidas, lo que permitió un mejor funcionamiento de la

administración pública, es por ello que la articulación de este sistema tiene connotaciones tanto de tipo político como administrativo, político pues nace de necesidades políticas y administrativo porque la puesta en marcha del sistema agilizó el funcionamiento administrativo.

Estos nuevos procesos de planeación, cubrieron casi todos los instrumentos del Estado: "gasto público, las políticas fiscal, financiera, monetaria, de precios, comercial, laboral, de producción y, en general, todas las herramientas de que dispone el sector público para orientar el desarrollo nacional" (87).

En este nuevo proyecto, se innova una forma de planeación que es la "programación de la coyuntura" que se lleva a cabo estableciendo programas operativos anuales y de esa manera, disminuye el impacto de la intensidad de los cambios no deseados o no previstos, también se pueden acelerar los efectos deseables.

"El sistema de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control, buscó la reordenación sectorial y regional del gastos para lograr el crecimiento acelerado de sectores y regiones prioritarios; su racionalización, para evitar que la inercia defina sus montos, estructura, destino y plazos, y su eficiencia, para incrementar la productividad de los recursos" (88). Los trabajos a corto plazo que exigió el SNPD, se complementarían con trabajos de largo alcance para poder proyectar la transformación social y económica y así, lograr que no se detuviera el proceso de planeación. Los avances que se lograron a los tres años de haber puesto en marcha el SNPD, fueron planes en los sectores agropecuarios, pesquero, industrial, de desarrollo urbano, de turismo, de ciencia y tecnología, el Programa Nacional de Empleo, Plan de Desarrollo Urbano del D. F., y el Programa Nacional de Vivienda.

En un principio el SNPD, partiría de un plan global y a través de éste se deducirían los planes sectoriales, pero completamente al revés por que la Secretaría encargada de llevarlo a cabo apenas estaba en formación y porque así fue más fácil concentrar la política económica en cada sector; además al principio los planes específicos se llevaron a cabo con objetivos diferentes.

Cuando la planeación es usada como un medio para elaborar planes que no se apegan del todo a la realidad económica, la problemática que surge es que por un lado, requiere de esfuerzos económicos muy intensos como el aumento de impuestos, entre otras medidas que a largo plazo tienen un costo social tan alto que crea desajustes en el sistema político, o en su caso fracturas en las estructuras de poder por la falta de consenso (legitimidad), y por otro lado, la erogación de recursos que no son capaces de satisfacer las demandas de la mayor parte de la población, debido a que la puesta en marcha de los planes se lleva a cabo de manera genérica y o se toman en cuenta las variantes en las necesidades de la población de acuerdo a cada región y grupo social.

Albert Waterston señala que la raíz del problema se encuentra en que las autoridades no toman en cuenta que " un plan es un medio no un fin, el plan no es el término sino el principio del proceso planificador" (89).

A pesar de que desde hace años en México se ha utilizado como práctica gubernamental la puesta en marcha de planes de desarrollo, desafortunadamente los resultados no son muy alentadores pues, la planificación del desarrollo no es lo mismo que un plan de desarrollo, los planes únicamente sirven para iniciar el desarrollo de un país, pero no puede basarse todo en éste pues no es suficiente, además de que por el uso de la planificación, necesariamente tiene que elaborarse un programa que lo conduzca, deben implementarse también políticas y medidas paralelas.

Cabe señalar, que en nuestro país, el uso de la planeación como instrumento para encausar el desarrollo, data de apenas algunos años, lo anterior constituye un elemento que nos permite entender con mayor claridad, la relativa eficiencia de los planes llevados a cabo en nuestro país.

En 1984, se amplió el Sistema de Planeación para aprobar una serie de programas, entre los cuales destacan:

- Programa de Apoyo al Desarrollo Integral del Campo (julio).
- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (julio).
- Programa Nacional de Salud (agosto).
- Programa Nacional de Simplificación de la Administración Pública Federal (agosto).
- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (agosto).

Desgraciadamente, la creación de todos estos programas no tuvo los resultados esperados, debido a que únicamente se crearon programas generales cuya finalidad era dar solución a problemas generales también, pero cuando se elaboraron, no se tomó en cuenta que en cada región del país, la problemática y las necesidades varían enormemente, es por ello que sus resultados no son muy alentadores.

2.2.4.5 Reestructuración del sector descentralizado

La producción de bienes y servicios a cargo del Estado, provocó la expansión de organismos y atribuciones con características poco comunes, de hecho después de la revolución, la actividad

económica del Estado estuvo encaminada a fortalecer su presencia frente a la sociedad, esto continuó hasta los años ochentas, como consecuencia de que la inversión del capital privado era casi nula, por eso el Estado tenía que ser el promotor de las actividades económicas.

En México, la reestructuración del sector paraestatal, se llevó a cabo mediante dos criterios: áreas estratégicas y prioritarias; esto tuvo que hacerse así porque existía un "déficit creciente de las finanzas públicas, improductividad e ineficiencia, desorden en el ejercicio del gasto público, errores de gestión administrativa y escasez de recursos financieros" (90). Estos criterios se replantearon con base en: extinción, fusión, venta, liquidación y transferencia. De hecho, desde la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, se planteó la reducción de las actividades del Estado; en febrero de 1985 se emitió el documento "Reestructuración del Sector Paraestatal" y en marzo de 1986, se envió la iniciativa de Ley Federal de Entidades Paraestatales, es importante porque planteó el mejoramiento de las prácticas administrativa en términos de eficacia y eficiencia.

El objetivo era "concentrar al sector industrial paraestatal en las actividades estratégicas prioritarias definidas por la Constitución como exclusivas del Estado, y las otras derivadas del patrón de industrialización" (91).

En este sentido, la reestructuración del sector descentralizado, se entiende como un proceso que comprende tanto el redimensionamiento del sector, como la reconversión industrial. Hasta antes de la puesta en marcha de este nuevo proyecto, el sector paraestatal contaba con muchas empresas las cuales, eran mayoritarias, minoritarias, organismos descentralizados y fideicomisos. La mayoría de estas empresas, desarrollaban actividades de la más diversa índole, esto como resultado de las políticas llevadas a cabo en sexenios anteriores encaminadas a sacar empresas de la quiebra o a salvar fuentes de empleo, pero sin la menor planeación.

Lo primero que se hizo, fue desincorporar empresas que ya no estaban operando o que ya no eran viables, así como retirar la intervención del Estado en ramas en que no era necesario, de acuerdo con las nuevas circunstancias económicas, o bien porque no correspondían a los objetivos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo.

En la práctica, hasta febrero de 1985 se anunció una nueva rectoría económica del Estado al desincorporar empresas, incluso estuvo contemplado en el PSE. Durante los tres últimos meses del gobierno de De la Madrid, se aceleró la venta de empresas para compensar el desequilibrio que generó la caída de los precios del petróleo desde 1986 y el déficit en las finanzas públicas.

El proceso de desincorporación, siguió las siguientes fases operativas:

1. De acuerdo con el PND y el PRONAFICE, así como los diversos programas de ajuste (PIRE, PAC, PSE), se definieron los lineamientos generales de política, y por lo tanto, el papel que tendrían las entidades paraestatales en la economía nacional.
2. La Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (CIGF), principal encargada del proceso de desincorporación solicitaba a las coordinadoras sectoriales, una lista de entidades paraestatales propuestas que ponía a consideración de SPP" (92).
3. SPP evaluaba y mediante tres directrices lo sometía a dictamen de la CIGF.
4. La CIGF formalizaba la operación, y se publicaba en el Diario Oficial de la Federación.
5. Cuando se vendían, la coordinación estaba a cargo de la SHCP, la cual nombraba a algún banco como responsable de concluir el proceso.
6. La institución conformaba el legajo de información, el cual se difundía a los posibles compradores.
7. La SECOGEF fiscalizaba los recursos obtenidos.
8. El proceso de venta concluía formalmente cuando se firmaba el contrato de compra-venta, aunque el pago se realizara posteriormente, éste se hacía a la Tesorería.

Con todas estas medidas de desincorporación, se buscaba que el Estado únicamente se concentrara en actividades tales como: producción de azúcar, minerometalúrgicas y de siderúrgica básica; que abandonara actividades como refrescos embotellados, bicicletas, textil, automóviles, etc.

Se organizaron grupos industriales en los que se reunirían empresas con actividades similares, éstas eran de las denominadas empresas controladoras.

"Del 1o. de diciembre de 1983 al 30 de noviembre de 1988, se desincorporaron 741 entidades paraestatales y se crearon otras 61, por lo que al final del período el Estado contaba con 427 empresas" (93). En el sector industrial se desincorporaron muchas más empresas.

De acuerdo con el publicado de SECOGEF y la SHCP, todas las ventas realizadas representaron el 2.9% del PIB. En lo referente al empleo, no se publicaron datos de los efectos que este proceso ocasionó. Al limitarse la intervención del Estado en la economía, cobró auge el sector privado como impulsor del desarrollo económico del país.

- RESULTADOS -

- De 148 empresas, no se privatizaron 18 porque las adquirió el sector social (el 90% de las empresas que eran del Estado quedaron en manos del capital privado o extranjero). Las empresas que adquirió el sector social, generalmente eran sindicatos con recursos más o menos fuertes y organizados.

- En algunos casos, los que compraron empresas eran accionistas privados o extranjeros.

- "La principal tendencia de la privatización pareció ser la consolidación de grupos monopólicos u oligopólicos, pues la mayor parte de las empresas las compraron grupos monopólicos principalmente transnacionales" (94).

- Con este nuevo esquema económico, el país completo dependía del sector privado nacional y transnacional.

**DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE
DICIEMBRE DE 1982 A NOVIEMBRE DE 1988***

	Entidades en Diciembre de 1982 (1)	Desincorporaciones			Entidades creadas en el sexenio (5)	Universo actual (6) - 1 -(4+5)
		Terminadas (2)	En proceso (3)	Formalizadas (4) - 2 + 3		
Venta		148	89	237		
Liquidación		146	114	260		
Fusión		67	13	80		
Transferencia		24	4	28		
Extinción		105	-	31	136	
Total	1 155	490	251	741	61	427

* Los datos de venta se actualizaron tomando en cuenta nuevas formalizaciones y procesos concluidos hasta noviembre de 1988, para la columna (6) se restaron además 48 entidades que se desincorporaron mediante la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Fuente: "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983 - 1988" en Empresas Públicas.

**DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DEL
SECTOR INDUSTRIAL, 1983 - 1987***

	Terminadas	En proceso	T o t a l
Venta	78	35	113
Liquidación	47	52	99
Fusión	2	14	16
Transferencia	9	1	10
Resectorización	10	-	10
Minoritarias	11	-	11
Total	157	102	259

* No se incluyeron las entidades cuya desvinculación se anunció en el marco del Pacto de Solidaridad Económica

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe Hacendario Mensual, México, Marzo de 1988.

CUADRO 6**NUMERO DE EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO VENDIDAS HASTA EL 30 DE NOVIEMBRE DE 1988, POR COORDINADORA SECTORIAL**

	Total autorizadas	Porcentaje	Concluidas	En proceso
SEMIP	173	73.0	113	60
SARH	21	8.9	10	11
SECTUR	20	8.4	13	3
SEPESCA	15	6.3	2	13
SHCP	3	1.3	1	2
SCT	3	1.3	3	-
DDF	1	0.4	1	-
SECOFI	1	0.4	1	-
T O T A L	237	100.0	148	89

Fuente: "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983 - 1988" en Empresas Públicas. La venta de las empresas del sector público fundamentos, procedimientos y resultados, México 1988.

III. EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA APERTURA ECONOMICA 1988-1993.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI

3.1 CONTEXTO NACIONAL AL INICIO DEL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

La administración de Miguel De la Madrid, se caracterizó por poner en marcha un modelo neoliberal en la economía, éste no se logró implantar como se esperaba debido a que el control de la inflación durante esos años fue casi nulo; los resultados que se obtuvieron fueron: reducción del papel del Estado en la economía y en la sociedad, privatización de las empresas del mismo, apertura económica, etc. Toda esta nueva visión económica, se implantó bajo un costo social enorme, pues el salario se vió seriamente disminuido así como el gasto social y el PIB.

Acompañado de esta situación económica y social, Carlos Salinas de Gortari llegó al poder en circunstancias de incertidumbre e incredulidad de los resultados electorales, producto de la famosa "caída del sistema" de cómputo. Situación que no quedó plenamente aclarada y mucho menos creída por amplios sectores sociales. Así se entregó al candidato priista el triunfo en las elecciones.

Ante tal situación, Carlos Salinas inició su gobierno poniendo en práctica acciones que le permitieran obtener el consenso y fortalecer nuevamente la figura del presidente, en enero de 1989 se encarceló al líder sindical de PEMEX, en ese mismo año, se hizo lo mismo con Legorreta, responsable de la caída de la Bolsa Mexicana de Valores, se reconoció la victoria del Partido Acción Nacional en la gubernatura de Baja California, como medio de control a la oposición. Así mismo, se disolvió la coalición cardenista y se estrecharon lazos con la Iglesia Católica, así como con el grupo empresarial del país.

Dadas las condiciones en que Salinas llegó al poder, en el primer año de gobierno se impulsó de manera muy ágil la implementación de todo el proyecto económico que con Miguel de la Madrid había quedado pendiente, lo anterior le valió para estabilizar nuevamente a los actores económicos, y en el ámbito social, aparentemente estaba logrando penetrar hacia los más diversos sectores de la población; sobretodo con el impulso que estaba teniendo el Programa Nacional de Solidaridad. Es necesario resaltar que este programa dependía directamente del presidente, pues

fue manejado además de como instrumento para legitimar su gobierno, como la única respuesta a las demandas sociales que se habían visto frenadas desde sexenios anteriores; de hecho, fue la principal característica del gobierno salinista en sus inicios.

3.2 LA MODERNIZACION COMO ESTRATEGIA DE GOBIERNO

La modernización en términos teóricos, se entiende como "el conjunto de cambios en la esfera política económica y social que han caracterizado los dos últimos siglos; es un proceso abierto y continuo de interacciones entre las numerosas instituciones" (95).

La racionalidad, acompaña al proceso modernizador pues intenta hacer más eficientes los diferentes factores económicos que intervienen en el país. La eficiencia económica se mide de acuerdo a tres índices: el producto nacional bruto, el rédito per cápita y el índice de crecimiento de la producción per cápita.

Para Carlos Salinas de Gortari, "la modernización se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, para distribuirla equitativamente" (96); se refiere a reforzar la figura del ciudadano frente a la conducción del Estado, necesariamente implica la creación de nuevos y diversos medios para reorientar la relación Gobierno-ciudadanos. El tipo de modernización empleada por el gobierno mexicano según las propias palabras del presidente, es de tipo nacionalista y popular.

Para emprender la modernización el nuevo gobierno llevó a cabo tres acuerdos nacionales: "para la ampliación de nuestra vida democrática; para la recuperación económica con estabilidad de precios y para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población" (97). Estos acuerdos son la misma estructura del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que es la forma en que el Estado actuara frente a la sociedad civil.

Para llevar a cabo los acuerdos anteriores, se puso en marcha una profunda reforma del Estado así como las relaciones entre éste y la sociedad civil; por lo menos el discurso político del actual gobierno, se ha encargado de difundir esta idea, pero en términos reales esta reforma no replanteó en su totalidad la relación Estado-Sociedad.

El acuerdo sobre la ampliación de nuestra vida democrática se refiere, fundamentalmente a que la sociedad en su conjunto se vuelva más moderna frente a un Estado que promueva la participación social; Carlos Salinas define a la democracia como "el auténtico sistema de vida de una sociedad que, hoy es más madura, más plural, más participativa, más crítica, pero a la vez, más consciente del valor de la unidad en un mundo de cambios profundos" (98).

Por su parte, el acuerdo de recuperación económica con estabilidad de precios se ha llevado a cabo mediante tres criterios: "consolidación de la estabilidad económica; la ampliación de los recursos para la inversión y la modernización de la planta productiva" (99). La forma por medio de la cual se ha intentado mantener la estabilidad de precios, es a través del Pacto Para la Estabilidad y el Crecimiento Económico manteniendo la disciplina fiscal y la concertación social; los resultados hasta 1989 son: reducción del incremento anual acumulado del índice de precios al consumidor, de casi 200% en diciembre de 1987 a 17.3% a septiembre de 1989, crecimiento de la producción en términos reales del 2.4% con respecto al año anterior, aumento del número de afiliados al IMSS en un 8% anual, crecimiento de las remuneraciones totales de los trabajadores de la industria manufacturera de 14%, ajuste de las finanzas públicas, disminución del déficit financiero de un 60% con respecto al año anterior, disminución de las tasas de interés por ausencia de inflación, aumento del superávit primario del 31%, aumento de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta en un 23%. Las exportaciones petroleras, también presentaron un crecimiento del 8% con respecto al año anterior, las importaciones decrecieron anualmente en un 50% en enero y un 14% en julio, las reservas internacionales del Banco de México ascendieron a 7,324 millones de dólares (100).

El aumento para el mejoramiento productivo del nivel de vida, necesariamente, tiene que ver con el crecimiento económico, es decir, sin éste no se puede mejorar el nivel de vida de los trabajadores. El gobierno de Carlos Salinas declaró reiteradamente un gran avance en la satisfacción de demandas de bienestar social, a pesar de los resultados. Para noviembre de 1989, el presidente de la República reportaba un aumento de 8% en enero y 6% en julio del salario mínimo, un incremento de la canasta básica del 6.7% (101).

La puesta en marcha de la modernización, se impacta de manera diferente en cada sector de la población, es por ello que resulta poco objetivo medir el grado en que se ha establecido en la sociedad en su conjunto, si es que ésta ha repercutido realmente en todos los sectores sociales como las autoridades sostienen.

3.3 ASPECTOS POLITICOS

3.3.1 Reforma del Estado

Para llevar a cabo una profunda modernización, fue necesario replantear el papel del Estado, tanto en el ámbito interno como externo, es por ello que el gobierno de Carlos Salinas, admite que el papel que venía desempeñando en años anteriores, en su momento, contribuyó a gestar crecimiento en casi cuatro décadas pero paulatinamente fue impidiendo que se implantara una economía mixta real; "por eso, el nacionalismo expresado en la Constitución no está asociado a un Estado crecientemente propietario, sino a una Estado crecientemente justo" (102), es decir, a

un Estado que sea capaz de regular eficientemente la economía de un país que siempre ha sufrido enormes desigualdades económicas, políticas y sociales, acompañadas de un Estado rígido incapaz de adaptarse a los más diversos reclamos sociales.

La modificación en el papel del Estado, se basó nuevamente en los criterios de los estratégico y lo prioritario, es decir, que la desincorporación de empresas públicas atiende al carácter social del nuevo Estado que plantea el gobierno "modernizador". "La privatización no deposita en manos ajenas la conducción del desarrollo; por el contrario, el Estado dispone ahora de recursos, de atención y de oportunidad para utilizar los instrumentos de política de gasto, ingreso, aranceles, precios públicos, subsidios y la fortaleza de las empresas estratégicas para determinar el rumbo del desarrollo".(103)

Con todas estas medidas, el gobierno de Carlos Salinas, contribuyó a la formación de bloques económicos y monopolios, el argumento que sostiene a esta política, es que debido a la existencia de un mundo tan competitivo como el actual, es necesario crear consorcios que sean capaces de enfrentarse a las grandes empresas transnacionales, pero lo único que ocasionó, fue la desigual distribución de la riqueza y la polarización de la sociedad, es decir los ricos se hicieron más ricos y las clases medias se quedaron al margen de toda oportunidad de ascenso.

3.3.2 Reforma electoral y el proceso de 1991

3.3.2.1 Antecedentes

Las reformas electorales que se pusieron en marcha en los ochentas, tuvieron como finalidad dotar de representación a la oposición, y no la organización de los procesos electorales.

A partir de la contienda electoral de 1988, los organismos electorales ocuparon papeles importantísimos en el ámbito político, pues como parte del resultado de aquéllas elecciones. Los organismos electorales resultaron, muy afectados. El descrédito de la Comisión Federal Electoral, se entiende porque el órgano electoral estaba integrado entonces por una representación mayoritaria del PRI, un órgano rector de las elecciones constituido así, no podía ser objetivo e imparcial.(104)

3.3.2.2 La Reforma Electoral

Tenía como objetivo dotar de credibilidad y legalidad los procesos electorales del país, y de confianza al sistema electoral; por lo tanto, esta reforma necesitaba hacerse con el apoyo de la oposición. Sin embargo, la elaboración de un código que concentrara las diversas corrientes electorales no se dio, el proceso electoral de 1991, no contó con un Código Federal de Instituciones

y Procedimientos Electorales (COFIPE) adecuado para unificar criterios, lo anterior debido a condiciones políticas no propicias. "Los recortes en los plazos para cubrir las diferentes fases del proceso crearon una sobrecarga de trabajo para los partidos que son en principio los fiscalizadores por excelencia de un proceso electoral"(105), además ésta sobrecarga recayó en partidos que estructural y socialmente no contaban con la capacidad para responder.

Los criterios que imperaron en torno al debate para la creación de nuevos organismos electorales, por un lado fue el representado por Cárdenas que pugnaba porque éstos fueran autónomos del gobierno, que los rigieran los partidos políticos; en cambio, la representación del PRI y del PAN, se inclinaba exactamente por lo contrario.

La medida adoptada fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad electoral y la responsable de organizar los comicios. La creación del IFE, se dio en 1990, cuya estructura será analizada más detenidamente en otro apartado.

En el caso del proceso electoral de 1991, el órgano electoral era tan nuevo, que se tuvo que experimentar, pues el propio marco legal que lo rigió, dotó de un amplio margen de discrecionalidad al aparato técnico del IFE, lo que trajo como consecuencia, la imposibilidad de los partidos políticos de fiscalizar cada parte del proceso electoral. La paradoja que acompañó al proceso de organización de las elecciones de 1991, fue que dentro de los organismos electorales, las votaciones de sus miembros fueron favorables y aprobaron el proceso, pero no borraron el escepticismo y la desconfianza públicos frente a dichos organismos.

Pese a todas las medidas de tipo organizacional y estructural, el proceso electoral de 1991, tuvo ciertos puntos débiles como fueron: la elaboración del padrón y de las credenciales simultáneamente con el proceso electoral, el registro de nuevos partidos políticos, etc.

El COFIPE incorporó nuevamente el registro condicionado a los partidos políticos, la metodología que se lleva a cabo, se encuentra ampliamente contemplada en el Artículo 33 del mismo Código.

3.4 ASPECTOS ECONOMICOS

La situación económica en su conjunto, presentaba un deslizamiento del peso muy acentuado, el precio internacional del petróleo se vio fortalecido, las exportaciones no petroleras crecieron y las importaciones se mantuvieron elevadas.

La inversión extranjera aumentó en el rubro referente a la producción, así como el consumo privado en un 9.5 y en un 6% respectivamente (106). Por otro lado, la Bolsa Mexicana de Valores presentó un aumento del 65.1% en el Índice de Cotizaciones (107) de diciembre de 1988 a diciembre de 1989. Así mismo, el Índice de Precios al Consumidor aumentó, la inversión pública disminuyó, este comportamiento económico responde a las acciones emprendidas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari de estimular sectores económicos específicos que hicieran posible la posterior aplicación de políticas más estrictas en lo referente a salarios y precios, así como en la nueva conformación de bloques económicos en el país.

3.4.1 El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)

Al poco tiempo de haber tomado posesión el nuevo presidente de la República, los diferentes sectores organizados del país, suscribieron el PECE que abarcaría el período comprendido entre enero-julio de 1989; tuvo como finalidad fortalecer la capacidad de negociación del país en su conjunto, tanto en el exterior como en el interior, los objetivos planteados fueron: "abatimiento de la inflación, mantener la estabilidad de precios y sentar las bases para la recuperación gradual y sostenida del crecimiento económico" , la ausencia de incrementos significativos a productos que inciden en el gasto del consumidor, el deslizamiento gradual del peso frente al dólar (a razón de un peso diario promedio), el mantenimiento en los precios de fertilizantes, de energía eléctrica y del diesel. (108)

Los acuerdos del pacto, lejos de producir desarrollo económico, comenzaron a ocasionar desajustes en el poder adquisitivo y el empleo de la población.

La segunda vez que se ratificó el PECE, tuvo como finalidad continuar con el proceso de renegociación de la deuda externa, el siguiente período que abarcó fue del 1o. de agosto de 1989 al 31 de marzo de 1990, con los siguientes acuerdos:

- Disciplina en el uso de las finanzas públicas,
- No se modificarían los precios y tarifas del sector público,
- El ajuste del tipo de cambio a razón de un peso diario,
- El compromiso de los empresarios de no modificar los precios,
- El gobierno apoyaría el desarrollo y la modernización del campo,
- La negociación entre productores y consumidores rurales.(109)

De alguna manera, la ratificación del pacto desde este momento, fue consecuencia de compromisos que el país adquirió con el FMI a través de la carta de intención, para lograr hechar a andar todo el aparato económico nacional por medio de estimulación del exterior.

La siguiente reunión que ratificó la marcha del PECE fue en diciembre de 1989, y lo hizo hasta el 31 de julio de 1990, y en términos generales, abarcaba los mismos acuerdos contraídos meses antes, únicamente se le anexó el compromiso de los empresarios ante el sector obrero de apoyar las propuestas formuladas por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. "Las medidas planteadas en esta ocasión fueron más estrictas, dado que el FMI pidió mayor contracción económica como condición para otorgar un préstamo" (110); por su parte el gobierno accedió a todas las exigencias del FMI a pesar del costo social que significaron, sobretudo por el aumento concedido al salario mínimo, que no fue significativo.

En mayo de 1990, se acordó una nueva etapa del pacto en la que se apoyó nuevamente el deslizamiento del peso a 80 centavos y el aumento en los energéticos, el aumento de precios y el mantenimiento del salario fue lo más relevante de esta reunión. Al final del mismo año, se ratificó nuevamente, y en esta ocasión, las medidas fueron aún más restrictivas que las veces anteriores, en este momento el rumbo de la economía se planteó, y continuaría así, hasta el final del sexenio: deslizamiento del peso de 40 centavos a partir del 12 de noviembre, disciplina presupuestal por parte del gobierno, aumento de la energía eléctrica del 10 al 33%, la gasolina aumentó 20.3% en el caso de la nova y el 33% la magnasin, el gas el 10%, el diesel el 10%, el aumento de los salarios mínimos en un 10%, medida no aplicable a los salarios contractuales.(111)

Es claro como paulatinamente, el gobierno poco a poco fue abandonando las políticas planteadas al inicio del sexenio, como consecuencia de los compromisos contraídos en el exterior, así como por la necesidad de firmar el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, pero el costo social fue tan alto que hacia principios de 1994, el sistema político en su conjunto, comenzó a fracturarse sobretudo por la contienda electoral próxima, pues se frenaron las demandas sociales y se descuidaron los intereses de la mayoría de la población; sin dejar de tomar en cuenta la nueva conformación de oligopolios socioeconómicos a que dio lugar este gobierno; tal es el caso del levantamiento armado en Chiapas que estalló el primero de enero de este mismo año.

3.4.2 Sistema financiero

Desde el primer año de gobierno, el presidente anunció la aplicación de nuevos instrumentos financieros para aumentar el ahorro y canalizarlo hacia la inversión; estas medidas responden al afán modernizador del actual gobierno.

Las medidas que de inmediato se llevaron a cabo para que la banca aumentara su captación de ahorro fueron: "la libre determinación de tasas y de los plazos, el fin del crédito obligatorio al gobierno, la eliminación de regulaciones excesivas y la creación de nuevos instrumentos financieros." (112) Estas medidas de alguna manera, preparaban a la banca para su posterior privatización, y al mismo tiempo la hizo más atractiva para su posterior venta.

Otro instrumento modernizador del sistema financiero, fue la modificación de la banca de fomento en lo referente a subsidios, mediante la reforma a los sistemas de operación con los que funcionaban, es decir, eliminar procedimientos burocráticos que impedían que los subsidios llegaran de una manera más ágil. Con esta reforma, NAFINSA volvía a ser la banca promotora del país. Acciones similares se aplicaron en Banobras y en el Banco de Comercio Exterior.

En el caso de las casas de bolsa, el gobierno enfatizó en la necesidad de que se autoregularan de manera institucional. Al mismo tiempo, se estimularon los seguros, fianzas y fondos de pensiones para lograr un funcionamiento similar en todo el sistema financiero.

3.4.3 Transformación de la Banca

La iniciativa presidencial para restablecer el régimen mixto de la banca y el crédito, se produjo el día 2 de mayo de 1990, tuvo como finalidad justificar la medida que conduciría a la reprivatización bancaria.

Esta medida se fundamentó en el criterio de que "la estatalización bancaria se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera, sin precedentes en tiempos modernos" (113). El contexto internacional en el que se dio la estatalización de la banca, fue de una aguda crisis por el desplome del precio del petróleo, por ello el flujo de recursos hacia México se frenó completamente. En lo interno, existía un enorme desequilibrio financiero provocado por el déficit de las finanzas públicas; "este había sido financiado, hasta entonces, por empréstitos del exterior, sustentado en una continua bonanza petrolera" (114).

Esta crisis, se prolongó en toda la década de los ochentas, pues el Estado había sido el motor del desarrollo en el país, y esta crisis marca el agotamiento de esta política.

Para 1990, según lo planteado por el gobierno, la banca comercial y de fomento se encontraba en una posición bastante sólida, por eso la razón de su reprivatización la basaron en que "los mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas" (115); es decir, la medida se justificó en términos de las necesidades sociales no satisfechas desde

años anteriores, pero años después del Estado haber abandonado el papel de promotor del desarrollo, las insuficiencias en la satisfacción de demandas continúa, a pesar de la existencia de PRONASOL.

Los bancos de desarrollo como NAFINSA, BANCOMEXT, BANOBRAS BANRURAL y otros, los mantuvo en propiedad el Estado, pues seguirían atendiendo las necesidades prioritarias de las actividades productivas del país, es por ello que la propuesta presidencial se basó en la creación de un carácter mixto en el sistema bancario mexicano, pues algunos bancos serían privados y únicamente los de desarrollo serían del Estado.

La medida, forma parte de las políticas modernizadoras del gobierno salinista, así como a la política exterior que posteriormente se consolidaría con la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y E.U.

De esa manera, al Estado le correspondería únicamente la función de regulador de las relaciones económicas en el ámbito financiero, a través de la banca de desarrollo. Previo a esta iniciativa, en diciembre de 1989, se aprobaron las reformas hechas al sistema financiero, que suponen más atribuciones a la Comisión Nacional Bancaria, así se preparaba el terreno para la privatización.

La iniciativa, implicó la reforma a los artículos 28 y 123 constitucionales; en el primero, se derogó el párrafo quinto; y en el segundo se modificó y adicionó el inciso a) de la fracción XXI del apartado A, así mismo, se reformó la fracción XIII bis del apartado B del mismo artículo, y los artículos primero y segundo transitorios.

Dos días después, el Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), compareció ante los diputados que forman las comisiones de hacienda y de gobernación para explicar los temas principales de la iniciativa presidencial, sobretodo en los referente a reformas constitucionales a las que dio lugar. En síntesis, las razones que sustentaron dicha iniciativa fueron:

"Primera, el imperativo de que el Estado cumpla responsablemente sus funciones básicas, entre las que destaca la atención efectiva a las necesidades y demandas más apremiantes de la sociedad, sobre bases productivas y duraderas. Este es un propósito rector de la reforma del Estado.

Segunda, la necesidad de responder a los profundos cambios que ha vivido el país en los últimos años y que aconseja, el espíritu del Constituyente de 1917, modificar el régimen constitucional del servicio bancario"(116).

Es así como se justificó la reprivatización bancaria, que condujo a la formación de lo que el gobierno denominó grupos financieros que no son más que monopolios económicos muy fuertes.

3.4.4 México en el exterior

3.4.4.1 Globalización: conformación de macro regiones

- CONTEXTO INTERNACIONAL -

La economía mundial, ha sufrido grandes transformaciones en los últimos años, los cambios de carácter estructural se han venido dando en la industria, las finanzas y el comercio internacionales, están estrechamente ligados a la creciente tendencia a la globalización y a la interdependencia de la economía mundial.

Después de la segunda guerra mundial, Estados Unidos acaparó el comercio internacional, es por ello que su auge económico se basó fundamentalmente en la exportación de recursos que los países que se vieron afectados por la guerra, no eran capaces de elaborar. Esta tendencia continuó así hasta finales de los setentas y principios de los ochentas, en que la economía mundial comenzó a inclinarse hacia la creación de bloques económicos cada vez más consistentes; tal es el caso de la Comunidad Económica Europea, y la zona del yen en el Pacífico dominada por Japón.

Paulatinamente, Estados Unidos ha disminuido su preeminencia global, pues las naciones cada día se vuelven más interdependientes en todos los aspectos de la economía, lo anterior, es consecuencia de que los bloques monopólicos se derrumbaron sobre todo a partir de la caída del socialismo (URSS). El rápido crecimiento económico de Japón y la presencia de nuevos países en América Latina, así como la perspectiva de bloques continentales, han acentuado toda esta tendencia globalizadora.

Se consolidaron tendencias económicas mundiales sólidas:

- 1.- Consolidación de la Comunidad Económica Europea; en un mercado común, sin barreras ni restricciones (Europa 92).
- 2.- Estructuración de un proyecto comercial, industrial y económico llamado "área del yen".
- 3.- El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, del cual se espera su posterior consolidación como bloque completo en todo el Continente, por lo menos en países como Chile y Brasil (117).

- EUROPA 92 -

Paulatinamente, desde los años setentas, diversos países europeos se han unido para que en 1992, "definitivamente se eliminaran las barreras internas, físicas, fiscales y técnicas para constituir un verdadero mercado común de 320 millones de habitantes". No son un bloque proteccionista, pero si dan preferencia a sus productos (118).

- AREA DEL YEN -

En el Pacífico, se está conformando otro gran grupo económico al amparo de Japón, éste ha creado instituciones que son el nuevo panorama para el desarrollo industrial del Asia (New Aid Plan y Fondo Asean-Japón para el Desarrollo).

El nuevo plan, anunciado en 1987, tiene como objetivo "canalizar la ayuda oficial, el comercio y el capital privado, en un sólo flujo, en una sola corriente de inversión directa japonesa hacia los países recién industrializados (NPIS), como Hong Kong, Singapur, Malasia, Corea del Sur, Taiwan, etc." (119). El plan, en términos generales, busca disminuir la dependencia con Estados Unidos, a pesar de que ésta continúa existiendo.

La problemática que están ocasionando la conformación de este tipo de bloques económicos, es que los países no industrializados o demasiado pobres, no tienen acceso alguno ni oportunidad de tenerlo, lo que ha acentuado la brecha económica entre los países pobres y ricos.

Los cambios fundamentales que ha experimentado la base de la economía en los últimos diez años son:

A) La economía de productos básicos se ha "desvinculado" de la economía industrial.- Se ha generado una crisis global en el precio de productos no petroleros (comenzó desde 1977), el colapso de los precios de las materias primas (1986), la reducción de la producción agrícola, la disminución en las tasas de crecimiento, y el encarecimiento de los productos madereros, minerales y mineros, han traído como consecuencia que a pesar de que el mundo estimula la producción industrial, el resto de los sectores de la economía mundial, no logran salir del colapso económico que los ha azotado dos décadas. Esta crisis, permitió el fortalecimiento de la economía japonesa, y la crisis prolongada de los países latinoamericanos.

B) Desvinculación de la producción manufacturera del empleo en el ramo manufacturero.- La producción creciente de manufacturas en los países desarrollados, se ha traducido en un decremento del empleo de puestos administrativos, por lo tanto, los costos de mano de obra pierden su importancia como "costo corporativo" y como factor de competencia (120).

La economía norteamericana no es que esté sufriendo una desindustrialización, sino que su mano de obra está sufriendo un gran deterioro.

C) Surgimiento de una economía "simbólica" - movimientos de capital, tasas de intercambio y flujos crediticios - como el principio motriz de la economía en vez de la economía "real" (flujo de bienes y servicios).- (121). En el actual mundo económico, la economía "real" (de bienes y servicios) y la "simbólica" (la del dinero, el crédito y el capital), no están vinculadas, por el contrario cada día se apartan más; en este sentido, las políticas gubernamentales deben intentar armonizar ambas economías, y deben contribuir al fortalecimiento de la posición competitiva internacional.

El proceso de globalización económica, tiene que ver también con la regionalización económica, es decir, la creación de franjas económicas que interactúan, y a su vez los países en desarrollo deben sujetarse a todo este sistema coordinado de regulación, para así lograr su incidencia en la economía mundial.

En este escenario de profundas transformaciones y recomposición de las economías, el proceso de globalización ocasiona una mayor integración de ésta. La tendencia apunta hacia una disminución de la importancia de las naciones como unidades económicas autónomas o independientes, reforzando la idea de integrar bloques económicos.

Ante todo lo anterior, México ha llevado a cabo la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, en la esperanza de lograr intervenir en este enorme proceso económico mundial, y así lograr que los productos mexicanos, susceptibles de ser exportados, se coloquen en mercados como el europeo.

3.4.4.2 El Tratado de Libre Comercio con E.U.A. y Canadá (TLC)

La economía mundial, está sufriendo un proceso globalizador, acompañado de variaciones profundas en las estructuras sociales y económicas de las naciones; ante esta situación, los países subdesarrollados se encuentran en gran desventaja y aparecen aislados de todo este panorama mundial, fundamentalmente de Europa y el área comercial del pacífico.

En nuestro país, esta situación se ha impactado relativamente poco, es decir, que por la aguda crisis interna que padece el país el contexto internacional aparecía sobretodo en años anteriores, como ajeno al conjunto de necesidades económicas que agobian al país. Como respuesta tanto a la crisis interna, como a la nueva situación mundial, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari inició en junio de 1991 negociaciones con Estados Unidos para llegar a una acuerdo comercial que permita a México ingresar a este nuevo contexto económico mundial.

El deterioro evidente del acuerdo General de Aranceles Aduaneros (GATT), se palpó desde los años setentas en que se adoptaron medidas no arancelarias selectivas, internas o fronterizas, limitaciones voluntarias de la exportación y subsidios internos que distorsionan el comercio (122), esto condujo a la formalización de acuerdos comerciales independientes y al proceso globalizador de la economía. Es así como nace el TLC, pues E.U. no podía ya intervenir en la economía europea pues se negaron a reducir subsidios y aranceles al sector agropecuario, así como su imposibilidad de competencia con el bloque comercial asiático, por ello, centró su atención en América Latina (México).

En el caso de Canadá, éste se vió en la necesidad de llevar a cabo reformas constitucionales sustanciales para poder llegar a un verdadero acuerdo con E.U.

La información oficial que se maneja es muy limitada, o incluso hasta inexistente, en lo referente a los puntos sustanciales del acuerdo, sobre todo en el caso de:

- El monto al que puede ascender la ventaja arancelaria a la que México aspiraba,
- El beneficio que producirá el hecho de atenuar las medidas no-arancelarias,
- El establecimiento de un espacio o foro donde puedan ser dirimidas las diferencias que puedan surgir ya en la marcha del tratado (123).

Para E.U., las ventajas obtenidas en lo que se refiere a desgravaciones arancelarias son muy amplias, de hecho, fueron expuestas en su oportunidad al Congreso por su entonces presidente, pero en el caso mexicano, esto no se ha dado en términos reales, hasta la fecha no se ha publicado un análisis minucioso del impacto que tendrá éste en la economía nacional, ni las ventajas reales que obtendremos.

La información que poseemos, únicamente se limita a los puntos que fueron tratados en la negociación trilateral, y estos son:

- "Desgravaciones que brinden oportunidad a los sectores de las economías, a adecuarse a los entornos de largo plazo.
- Compras gubernamentales, en donde México pretende eliminar la discriminación a nuestros productos por parte de los otros dos países.
- Reglas de origen en la industria automotriz, con demanda Estadounidense.
- Salvaguardas equitativas.
- Normas de los productos que entran en el tratado.

-
- Patentes farmacéuticas, con vistas a reducir la protección canadiense.
 - Maquiladoras, que México desea incorporar a la mesa, con resistencia de E.U. principalmente textiles, enseres domésticos, aceites y grasas de origen vegetal, aluminio y cerveza.
 - Energéticos que México ya accedió a tratar.
 - Propiedad intelectual, se refiere a temas culturales relacionados con medios masivos de comunicación, incluyendo cine.
 - La aplicación de medidas anti dumping por parte de E.U." (124).

La manera en que el gobierno ha justificados la puesta en marcha del tratado, ha sido a través de la idea de que por la diferencia tan aguda que existe entre los dos países, esto no ayudará a elevar nuestra posición productiva, vía la funcionalidad industrial.

En cuanto a lo ecológico, existen enormes diferencias entre los tres países en lo que a reglamentación se refiere, por ello México se especializará en industrias altamente contaminantes, en lo personal, me parece que la connotación real de lo anterior es que nuestro país producirá todo aquello que sea considerado como contaminante.

El problema fundamental que encuentro ante el TLC, es que México difícilmente podrá competir con E.U. y con Canadá en lo referente a calidad, por lo que solamente producirá cosas que E.U. no haga. Por lo anterior, la producción mexicana únicamente se limitará a: ropa, vidrio barato, partes y refacciones" (125); por supuesto la economía de nuestro país quedaría muy deteriorada si únicamente producimos eso.

Jurídicamente, para poder establecer zonas de libre comercio, es necesario sujetarse a la reglamentación del GATT correspondiente, que no es nuestra finalidad analizar con todo detalle, únicamente es necesario aclarar que los países miembros, pueden llevar a cabo acuerdos comerciales (artículo 101) cuya reglamentación, no se hace extensiva a otros Estados, así "los beneficios acordados en el TLC, serán aplicables entre los tres Estados partes, pero no se hacen extensivos a los demás Estados partes del GATT". (126)

A pesar de que México, E.U. y Canadá son Estados federales, existen enormes diferencias en cuanto a distribución de competencias en los tres países. En el caso mexicano, la Constitución dota ampliamente de facultades al presidente para celebrar tratados internacionales; el Senado puede aprobarlos, pero sólo el Presidente puede celebrarlos, así ocurre también con los Estados, ellos no pueden celebrar acuerdos internacionales.

Las únicas dos limitaciones que tiene la facultad del Presidente, son: requerir la aprobación del Senado, y las prohibiciones establecidas en algunas disposiciones constitucionales para celebrar tratados específicos. Una vez celebrado el tratado, con la aprobación del Senado pasa a formar parte de la Ley Suprema de la Unión, lo cual no lo convierte en una Ley Federal (127).

De esta manera, el proceso de reglamentación entre los tres países resulta ser tan distinto, que por ello E. U. fue el país que más negoció a nivel interno para que el Congreso aceptara la firma del TLC, pues ahí no basta la voluntad presidencial, tampoco en Canadá.

Derivado de la firma del Tratado del Libre Comercio, el gobierno creó la Comisión Federal de Competencias regulada por la Ley del mismo nombre, como medio legal para controlar el proceso de libre competencia en el país, en teoría para la prevención y eliminación de prácticas monopólicas en la economía.

3.4.4.3 Deuda Externa

La carta de intención, "constituye la base de las discusiones que el director ejecutivo del FMI sostuvo con respecto a los apoyos que se dieron al programa económico y al programa de reducción de deuda planteados por el gobierno mexicano" (128). El texto de la carta es un detallado informe de las acciones emprendidas en materia económica desde la toma de posesión de Carlos Salinas, lo que nos hace pensar que todo el programa económico tuvo como finalidad conseguir apoyos del exterior, sobre todo en materia de deuda, y de esa forma plantear desde 1990 la opción de negociar con países industrializados diversos acuerdos comerciales (Canadá-Estados Unidos), todo esto para enfrentar la crisis económica crónica que el país vive desde sexenios anteriores.

Los acuerdos contraídos con el exterior, ocasionaron la modificación del programa económico, es decir, la ampliación del Pacto por ejemplo, el aumento de precios, el control de la inflación a un dígito sin importar el costo social, etc. Todas estas medidas, así como el freno a las demandas sociales, ocasionaron la tensión política que vive el país desde el inicio de 1994.

Durante los últimos sexenios de nuestro país, la crisis ha sido un elemento intermitente que se ha manifestado de diversas formas, pero el más importante es el impacto económico que ha generado; este impacto se hace evidente en la baja del poder adquisitivo de la población, el descenso del salario, el descontento generalizado, y el enriquecimiento de unos cuantos frente al empobrecimiento de miles.

LEON 1993 INE
SECRETARÍA DE LA ECONOMÍA

La puesta en marcha de modelos de desarrollo, trajo como consecuencia el aumento de la deuda externa. Es necesario mencionar, que el aumento de la deuda no únicamente es consecuencia de las causas internas, sino que a nivel mundial, la economía también sufrió enormes desequilibrios, que se tradujeron en presiones por parte de los organismos internacionales al gobierno mexicano.

"El incremento desbordado de la deuda con sus grandes transferencias de recursos al exterior, la caída del ahorro interno, el deterioro de los términos de intercambio, la inestabilidad del tipo de cambio, el desempleo, la hiperinflación, etc., fueron características de una amplia y profunda crisis que explotó en 1982" (129).

Existen diversas periodizaciones con respecto al desarrollo económico de México, pero lo cierto es que, la década de los ochentas, es considerada como la de mayor atraso económico, el crecimiento casi fue inexistente, y el bienestar social aún peor, de hecho, algunos autores la llaman la **DECADA PERDIDA** (130). Así, la década posterior se ha caracterizado por la implementación de un modelo económico neoliberal en el que se han llevado a cabo diversos acuerdos con el FMI y comerciales con otros países.

Para diciembre de 1988, cuando Carlos Salinas tomó posesión, el país ya había desarrollado un cambio estructural profundo que tuvo como finalidad provocar un proceso de estabilización adecuado para llevar a cabo negociaciones con el exterior en materia de deuda, cuestión que resultaba impostergable por el proceso de recesión económica que había vivido el país desde la década anterior.

Para esos años, el contexto internacional permitía plantear una reestructuración global de la deuda, pues los bancos acreedores "habían avanzado en la constitución de reservas suficientes para enfrentar eventuales pérdidas de sus activos con los países deudores" (131).

Por otra parte, la situación del país requería de cambios sustanciales inmediatos pues el alto avance de la inflación, desde el sexenio anterior, había ocasionado un deterioro acumulado de los salarios reales en más de un 50%.

En el discurso de toma de posesión, el presidente Salinas pronunció los lineamientos generales en materia de deuda externa, éstos son:

- "Abatir la transferencia neta de recursos hacia el exterior,
- Asegurar un arreglo de la deuda externa de carácter multianual, a fin de evitar la incertidumbre de las negociaciones recurrentes,
- Disminuir el valor histórico de la deuda externa,

-
- Reducir el saldo de la deuda como proporción del PIB".(132)

A partir de las declaraciones hechas por el presidente, se inició un proceso de negociaciones que, de manera paralela a la instrumentación del modelo de política económica impulsado por su gobierno, permitiría establecer las bases para que el país creciera, y por otro lado, mantuviera cierta imagen con el exterior que permitiera ampliar los parámetros de negociación.

En diciembre de 1988, el saldo de la deuda externa total ascendía a "100 914 millones de dólares; de este monto, 81 003 millones correspondían al sector público, de los cuales 57 786 millones estaban contratados con la banca comercial internacional. Sobre esta última cifra, se inició la reestructuración de la deuda" (133). La idea central de la renegociación de la deuda, se basaba en el abatimiento de la transferencia de recursos del exterior, vía la reducción del saldo de la misma.

Por supuesto, el crecimiento económico debía estar contemplado en las negociaciones de la deuda, pues el deterioro de las estructuras sociales era más que evidente, así como la necesidad de invertir recursos en materia de bienestar social.

En febrero de 1989, se puso en marcha la Subsecretaría de Asuntos Financieros creada para negociar la deuda externa, la cual funcionó como órgano de negociación directa con Washington. Las exigencias de los bancos acreedores, se basaban fundamentalmente en la aplicación de mayores ajustes por parte de los países deudores, para reducir sus requerimientos de recursos externos. México no se alineó a esta política, pues el Pacto ya estaba funcionando y éste no permitía llevar a cabo mayores ajustes en la economía nacional; es a partir de lo anterior, que México llevó a cabo enormes esfuerzos por mantener abiertas todas las posibilidades de negociación.

Desde 1986, se puso en marcha lo que se denominó el Plan Baker, que era un reajuste a las deudas de los países del tercer mundo con E.U., éste tuvo como objetivo rector el promover el crecimiento para pagar, es decir que se ajustarían a ciertas reglas económicas los países en deuda, para así, renegociar las deudas acumuladas. En marzo de 1989 nuevamente se implementó un nuevo plan llamado Brady, este fue un avance mucho mayor que lo que se había conseguido con su antecesor, pues el primero enfatizaba la implementación de un mayor flujo de créditos forzados de la banca comercial, y el nuevo "aceptaba la situación de sobreendeudamiento y, en consecuencia, la necesidad de reducciones del servicio y/o quitas del principal como única salida" (134). Así, el crecimiento en los países deudores seguiría siendo importante pero, las instituciones acreedoras apoyarían a estos países a través de operaciones que deducirían el saldo en servicio de deuda; de la misma manera, "el Banco Mundial y el FMI otorgarían apoyo financiero tanto para programas económicos de los países deudores, como para llevar a cabo las operaciones de reducción de

deuda con la banca comercial" (135), por su parte, los gobiernos acreedores continuarían con la reestructuración de la deuda proveniente de créditos distintos, además del apoyo financiero oportuno para los países en deuda.

Como consecuencia de la publicación de este Plan el gobierno mexicano presentó una propuesta: reducir el saldo de la deuda, las tasas de interés y/o la concesión de nuevos créditos mediante un "menú" que contuviera las tres opciones (136). México, a su vez, emitiría bonos de deuda externa, que son pagos a intereses y a la parte principal, esto no estaría sujeto a reestructuraciones posteriores. Aparentemente, esta medida no fue acertada pues los recursos que se destinaron al pago de los bonos, fueron necesarios en otros sectores que presentaron necesidades no calculadas.

Los "swaps", fueron una propuesta de pago por parte de E.U., pero por el resultado obtenido en el programa anterior, México no se encontraba con mucha disposición al respecto; por ello "una vez establecida la estrategia de negociación (este proceso fue muy largo), y contando con el apoyo explícito de los gobiernos acreedores a través del Plan Brady, el siguiente paso fue iniciar conversaciones con el FMI, el Banco Mundial, el Club de París y la banca acreedora"(137).

Así en mayo de 1989, se firmó la Carta de Intención con el FMI. Por su parte, las negociaciones con la banca comercial no fueron muy difundidas porque existían varios puntos de desacuerdo que ponían en peligro todas las prórrogas concedidas en esta materia, de hecho, se suspendieron las negociaciones con este organismo y se continuaron con los demás.

Con el Banco Mundial, el acuerdo obtenido fue muy sustancioso para México, y así sucesivamente con el resto de los países y organismos a los que les debemos fuertes sumas.

Los acuerdos obtenidos en materia de deuda externa por parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, son parte del proceso de modernización económica impulsado por este gobierno, a pesar de que el contexto internacional no era muy favorable, pues el objetivo final de esta política, era provocar la libertad comercial en esta perspectiva fue que se negoció el acuerdo de libre comercio con E.U, así México participaría en el comercio mundial de una manera más protegida, sin embargo, el riesgo para nuestro país con todos estos acuerdos y medidas, es muy alto, pues las diferencias existentes entre todas estas naciones acordantes resultan ser abismales. "Sin embargo, el gobierno mexicano busca: obtener privilegios gubernamentales en la política de comercio exterior y de emigración laboral del E.U., lograr preferencia de los empresarios para aumentar las inversiones directas y así generar empleo y mayor exportación que compense la gran disminución de flujos crediticios del exterior" (138). (Ver anexo 2)

Por todo lo anterior, la intervención tan directa de los organismos internacionales, constituyen un fuerte golpe a la soberanía nacional, pues inciden de manera directa en las políticas internas con el simple hecho de otorgar créditos.

"Finalmente, para lograr avanzar en materia de deuda externa, es fundamental trascender al ámbito de los mecanismos de mercado y de definir una política adecuada en materia de finanzas públicas, lo que traerá como consecuencia estabilizar los precios de las materias primas y establecer un límite a la transferencia de recursos de los deudores hacia los acreedores". (139).

- RESULTADOS DE LA POLITICA DE DEUDA EXTERNA -

Los resultados obtenidos en materia de reestructuración de la deuda y con todas los mecanismos empleados hasta finales de 1993, son:

- Reducción de saldo de la deuda externa del sector público en cerca de 7 200 millones de dólares, por lo que se dejarían de pagar 657 millones de dólares en materia de intereses.
- Reducción de la tasa de interés, estimado en 644 millones de dólares anuales.
- En materia de pago de amortizaciones, México dejó de pagar, entre 1990 y 1994, 2154 millones de dólares en promedio anual.
- Se otorgó dinero nuevo por 588 millones de dólares en 1990, 300 millones en 1991 y 200 millones en 1992.
- Se otorgaron garantías para el pago del principal de cerca de 43 000 millones de dólares, para pagar esa cantidad cuando termine el plazo de los nuevos bonos en 2019.
- Se contrataron 22 400 millones de dólares en tasa de interés fija.
- El saldo de la deuda externa total con respecto al PIB, representó el 30.8%.
- Se logró disminuir el pago de intereses como proporción del PIB, de 6.0% a 2.3%.
- Se obtuvieron acuerdos multianuales con los acreedores externos del sector público, así como la permanencia de los beneficios obtenido en materia de reestructuración por un largo período.(ver anexo 2)

En resumen, lo obtenido en materia de reestructuración de la deuda, trajo como consecuencia la reducción de transferencia de recursos hacia el exterior, así como la amortización de deuda pública externa por 7 171 millones de dólares para junio de 1992.

3.5 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Durante el gobierno salinista, la Administración Pública ha encontrado una modalidad distinta, es decir, en el inicio de su gobierno, dadas las condiciones políticas que vivía el país, se dio la creación de Institutos autónomos y comisiones con funciones casi de Secretarías de Estados, como consecuencia de la incapacidad para llevar a cabo reformas sustanciales a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; tal es el caso del Instituto Federal Electoral.

Esta innovación administrativa, es lo que Hilda Aburto denominó "Administración Pública paralela", es decir, hoy tenemos una administración adicional al margen de todas las estructuras anteriores; esta innovación se implementó para poder manejar algunos aspectos importantes de la propia administración, pero por lo mismo la administración tradicional se vio despojada de sus recursos, capacitación y de la posibilidad de hacer eficiente al personal que permaneció dentro de ella y que por lo tanto ya no es capaz de cumplir con los nuevos programas gubernamentales.

Es por lo anterior, que se hace evidente la necesidad impostergable de llevar a cabo una profunda reforma administrativa de nuestro país.

3.5.1 Estructura del Instituto Federal Electoral

Estructuralmente, el IFE está separado de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, el titular de la misma es el presidente del Consejo General que constituye el órgano supremo de dirección del instituto, por lo tanto, es el responsable del proceso electoral a pesar de que su ejecución corresponde al director general, que es la máxima autoridad en lo operativo.

En términos generales, la estructura del IFE se divide en dos grandes vertientes con funciones especializadas y competencias diferenciadas, pero íntimamente relacionadas: la de dirección (donde se toman las decisiones importantes y se efectuó el cómputo de votos), y la técnica que es la responsable de administrar las elecciones.

El área técnica está formada por las juntas ejecutivas en los niveles general, local y distrital; por primera vez todos estos funcionarios no serían nombrados directamente por la Secretaría de Gobernación, lo que daba gran independencia del gobierno, para tal efecto, fue creado el Servicio Profesional Electoral.

La parte de dirección, "está formada por los consejeros electorales, integrados por una representación tripartita: consejeros de los poderes federales, representantes de los partidos políticos y de los ciudadanos (consejeros magistrados), en el caso del Consejo General"(140); pero ya muy cerca del proceso electoral federal de 1994, el mismo Consejo aprobó la incorporación

de la figura de consejeros ciudadanos al seno de la máxima instancia electoral del país, para que la participación ciudadana encontrara una forma de representación más directa e imparcial; estos nuevos consejeros en su mayoría son ciudadanos distinguidos o intelectuales. Al mismo tiempo, los representantes de los partidos políticos perdieron su derecho a voto y únicamente quedaron con voz ante el Consejo General, pues de esa manera, las resoluciones del mismo, serían más plurales y favorecerían menos a un partido político en especial.

Ambas estructuras se enlazan cuando en los consejos distritales y locales, los miembros de las respectivas juntas ejecutivas (vocales) toman el lugar de los poderes federales.(141)

Dentro del nuevo organismo electoral, se incorporaron figuras novedosas como la representación de los consejeros magistrados en el Consejo General, pero desgraciadamente éstos por ser nombrados por el mismo presidente de la República, se limitó en mucho la autonomía que se perseguía en la autoridad electoral. La decisión de que fuera el mismo presidente el que los nombrara, fue aprobada por el Partido Acción Nacional y por el PRI, por supuesto.

La integración de los diversos organismos electorales se dio paulatinamente, el primero que se integró fue el Consejo General, cuyo único inconveniente fue la elección de los consejeros magistrados, pues a los ojos de la oposición, éstos implicaban un nexo con el gobierno.

Los nombramientos del Director General y del Secretario, también se llevaron a cabo por votación. Los vocales ejecutivos, que son parte de los consejos locales y distritales, y a su vez forman las 32 juntas locales, fueron nombrados a propuesta del Director General y por aprobación del Consejo General. El Problema fue que la mayoría de los vocales designados, provenía del sector público. Nuevamente la oposición se manifestó en contra de la integración de esta estructura.

Los consejeros ciudadanos fueron elegidos también por votación y además legalmente existían los requisitos específicos que debían cumplir.

A nivel distrital, también se aprobaron juntas ejecutivas. Las mesas de casilla, son integradas de acuerdo a lo dispuesto por el COFIPE; en lo que se refiere a la selección de los funcionarios, y abarca tres fases:

- 1.- Insaculación del 20% de las listas nominales,
- 2.- Capacitación de los ciudadanos sorteados y,
- 3.- Evaluación de los cursos de capacitación".(142)

Las mesas de casilla, son el contacto directo del ciudadano con las autoridades electorales. Cabe aclarar que la casilla es el espacio donde el ciudadano deposita su voto, y éste debe ofrecer las garantías de imparcialidad suficientes. Las mesas directivas de casilla están integradas por un presidente, un secretario y dos escrutadores, con sus respectivos suplentes (Artículo 119 del COFIPE). En agosto los consejeros distritales decidieron designar coordinadores de sección para apoyar el trabajo en las casillas.

En síntesis podemos decir, que efectivamente la estructura del IFE es mucho más equilibrada que la que tenía la Comisión Federal Electoral, pero las elecciones de 1991 no pudieron ser del todo organizadas porque el tiempo que transcurrió entre la creación del Instituto y las elecciones fue muy breve. A pesar de que el desempeño del Instituto fue aceptable, la credibilidad en las elecciones no, por la influencia que tiene el gobierno en el órgano electoral; además resulta muy importante el papel que el Estado desempeña al controlar así la institución que regula los procesos electorales en el país.

3.5.2 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

La creación de PRONASOL, tuvo formalmente, como principal objetivo el combatir la pobreza extrema tanto en el campo como en los diversos centros urbanos, a través de la definición de acciones y la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

La puesta en marcha de un programa de las dimensiones de PRONASOL, hizo evidente la necesidad que imperaba en todo el país, es decir, el gobierno tuvo que reconocer el enorme atraso de diversas regiones del país y sobretodo, las condiciones económicas en que vivían miles de mexicanos después del gobierno de Miguel de la Madrid.

El criterio fundamental con el que inició el Programa Nacional de Solidaridad, fue el de reorientar el gasto público destinado al desarrollo regional para imprimirle un sentido social; "la participación en la definición, ejecución, evaluación y asignación de recursos por parte de los gobiernos estatales y municipales, y la corresponsabilidad directa de los beneficiados" (143).

A lo largo de todo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, PRONASOL fue el encargado de promover el desarrollo regional, a través de la instrumentación de programas regionales específicos. Lo novedoso de este programa, es que creó una relación directa con los grupos sociales a los que se destina cada programa, a través de la elección de comités cuya estructura depende de las características de cada región. Estos programas regionales abarcan diferentes entidades federativas.

La forma en que funciona PRONASOL, es por medio de "los Comités de Solidaridad, los Fondos Municipales de Solidaridad, el Fondo de Solidaridad para Productores, el Programa de Solidaridad para una Escuela Digna, los Coplades, los Copladem y los gobiernos municipales". Toda esta estructura es encargada de definir proyectos a seguir, evaluar las acciones realizadas y controlar el ejercicio del gasto.

PRONASOL a lo largo del sexenio, fue convirtiéndose en un elemento principal que desempeñaba funciones de manera paralela a la Administración Pública, sobretudo los primeros tres años del sexenio, incluso parecía ser más importante que la propia Administración Pública hasta que se institucionalizó con la modificación de SEDUE por SEDESOL y quedó plasmada así, dentro de las funciones prioritarias de un gobierno que puso en marcha un programa de tales magnitudes, cuyos resultados hacia finales del sexenio no son del todo alentadores.

El programa está formado por cuatro grandes apartados:

1.- Soberanía, Seguridad Nacional y promoción de México en el exterior.- Se pensó que la puesta en marcha de este programa, se convertiría en un elemento que permitiera captar recursos del exterior.

2.- Ampliación de nuestra vida democrática.- Con la creación de los Comités de Solidaridad, se cumplía el objetivo de crear una mayor participación de las comunidades.

3.- Recuperación económica con estabilidad de precios.- En este apartado se contempla toda la política económica llevada a cabo por este gobierno.

4.- Mejoramiento productivo del nivel de vida.- Se basa principalmente en la creación de empleos, atención de las demandas sociales, protección del medio ambiente, etc.

Los principales programas contemplados en PRONASOL son:

- Salud
- Hospital Digno
- IMSS - Solidaridad
- Educación:
 - Infraestructura Educativa
 - Escuela Digna

Niños en Solidaridad

- Apoyo al servicio social - alimentación y abasto
- Agua potable y alcantarillado
- Electrificación rural y urbana
- Urbanización
- Vivienda
- Regularización del suelo urbano
- Infraestructura de carretera y de caminos
- Apoyo a la comunidad indígena
- Mujeres en Solidaridad

Delimitar los principales programas dentro de PRONASOL, resulta muy relativo pues existen varios enfoques por medio de los cuales podrían categorizarse como son: los de mayor impacto social, los de mayor inversión en recursos económicos y los que benefician a un mayor número de mexicanos.

Los principales defectos que a mi juicio tiene PRONASOL son:

- 1.- El manejo indiscriminado de recursos por parte del poder ejecutivo.
- 2.- De alguna manera, favorece al partido oficial a través del cumplimiento relativo de las demandas sociales y su incidencia en todos los ámbitos de la población.
- 3.- Rompe las estructuras estatales y municipales, pues este programa transfiere fondos del poder ejecutivo a los Comités de Solidaridad directamente, por lo tanto, el ámbito de competencias sustentadas en la Constitución desaparece.

-AVANCES DE PRONASOL A NOVIEMBRE DE 1993-

En el quinto informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, reporta una inversión en el programa de casi 37 mil millones de nuevos pesos, únicamente en 1993, se invirtieron 7 mil seiscientos millones de nuevos pesos. Se instalaron 150 mil Comités de Solidaridad en todo el país, que reciben recursos por medio de sus propias contralorías sociales, y ellas mismas supervisan su manejo.

Para este gobierno, PRONASOL constituyó el instrumento adecuado para generar el desarrollo económico y social en todo el país.

"Se ha ampliado de manera notable la cobertura de servicios básicos en prácticamente todos los municipios del país", hasta 1992, el programa Escuela Digna había beneficiado a 12 millones de niños con el equipamiento de 74 mil escuelas. (145)

El programa Niños en Solidaridad reporta un avance de 750 mil niños beneficiados con becas, dispensas y consultas médicas para que terminen la educación primaria. Entre 1989 y 1992, se reporta un otorgamiento de becas a egresados de carreras técnicas y profesionales a casi medio millón de individuos, u en 1993 se les otorgó a 180 mil más.

IMSS-Solidaridad reporta la construcción de más de mil 100 unidades médicas rurales, la construcción de 53 unidades médicas rurales que beneficiaron a 160mil personas. Entre 1991 y 1992, el programa Hospital Digno atendió a más de 100 hospitales en todo el país y en 1993 se rehabilitaron 190 hospitales. Así mismo, entre 1989 y 1992 se otorgaron 700 mil escrituras y en 1993 se entregaron 150 mil títulos de propiedad más.

"Entre 1989 y 1992, se construyeron, ampliaron y rehabilitaron cerca de 6 mil 650 sistemas de agua potable y más de 200 de alcantarillado. En 1993, se construyeron y ampliaron 1500 sistemas de agua potable más y 900 de alcantarillado en 180 poblados y 380 colonias populares, que son 5 mil 500 kilómetros cuadrados de calles" (146).

Al analizar estas cifras, hemos encontrado que definitivamente no existe articulación alguna entre ellas, y la situación que se vive en todo el país, es decir, que los avances que reporta el gobierno, no corresponden a la situación en que se encuentra la sociedad mexicana, y no nada más los grupos marginados sino la misma clase media que durante todo este gobierno, ha visto muy deteriorado su poder adquisitivo y sobretodo la oportunidad de conseguir más y mejores empleos.

3.5.3 Adecuación del marco jurídico

En los Estados de derecho resulta muy importante el establecimiento de las obligaciones estatales y de las garantías ciudadanas; esto conduce, al menos en teoría a un marco jurídico moderno capaz de sostener una Administración Pública moderna también. Puede ser que a este tipo de criterios responda toda la readecuación jurídica que implemento el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Las diferentes reformas que se le han hecho al Estado, han tenido diversos procesos y tendencias, es decir, algunas tenían por objeto privilegiar a ciertos sectores, o bien simplemente adecuarlo a las necesidades que se presentaban en ese momento, pero ninguna de ellas, modificaron de fondo la Constitución de 1917. En el caso de la reforma llevada a cabo por Carlos Salinas de Gortari, se replantearon cuestiones como el campo, las relaciones con la iglesia, la soberanía nacional, el desarrollo global del país, democracia, educación, entre otros aspectos; todos ellos modificaron de fondo la personalidad del mismo Estado, pues generaron nuevas relaciones económicas, políticas y sociales, en términos legales.

Las nuevas reformas, decretos, reglamentos e iniciativas de ley expuestas a continuación, aparecen como el paso o la transición hacia una nueva Administración Pública Mexicana, que constituye la transición nacional. (147), al menos de nivel de discurso político.

3.5.3.1 Reformas Constitucionales

Las reformas constitucionales más significativas llevadas a cabo por el presidente Salinas, son: los artículos 28, 123, 3o., 4o., 5o., 24, 102 y 130.

En el caso del artículo 28, la reforma se refiere a la disposición de que el Estado perdiera su capacidad para contar con organismos y empresas; esta reforma, dota al Estado de otra personalidad frente a la sociedad civil, es decir, que el Estado no promovería más el desarrollo del país, únicamente lo regularía.

Las reformas promovidas al artículo 123, no modificaron en ningún sentido la personalidad estatal, solamente tienen que ver con el personal de la Administración Pública Federal, que se regirá por lo dispuesto en el artículo antes mencionado apartado B.

El artículo 27, se reformó en el sentido de la capacidad de que las instituciones que tengan por objeto auxiliar a los necesitados, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables (148); se reformó así mismo, la fracción IV y VII, y se derogaron de la fracción X a la XIV, se reformó la XV y la XVII.

El 3o. constitucional, sufrió reformas numéricas, es decir, se recorrieron algunos números y se adicionaron otros, también se elevó el nivel de educación obligatoria al de secundaria, y los ciudadanos obtuvieron la obligación de mandar a sus hijos a adquirir la formación primaria y secundaria. Estas medidas, responden a la reforma educativa profunda emprendida por el Estado, de hecho, se creó un programa sectorial a mediano plazo que se encargara de modernizar la educación en México en todos los niveles, es decir, docente, de alumnado y de infraestructura educativa. Sus resultados hacia finales del sexenio, no fueron los esperados.

En el caso del artículo 4o., las reformas se refieren únicamente a la incorporación de las costumbres indígenas y a la promoción de su desarrollo en la forma de organización social de estos grupos.

El artículo 5o., establece los lineamientos bajo los cuales el Estado permite que se lleven a cabo contrataciones y prestaciones de servicios profesionales, así como el derecho a percibir el salario por haber desempeñado el trabajo, la variable se encuentra en el hecho de que, antes de ésta reforma, la ley no permitía ninguna contratación que incluyera la pérdida de la libertad, no porque actualmente no sea así, sino que la ley vigente, no contempla el voto religioso y la anterior sí. Este es un elemento que nos permite entender la transformación que sufrieron las relaciones entre el Estado y las diversas religiones durante este sexenio, fundamentalmente con la católica.

En el artículo 24, la reforma se refiere a que el Estado se retira de vigilar los templos en los que se realicen actos religiosos, y se agrega el párrafo que se refiere a que el Congreso no puede dictar leyes que prohiban religión alguna.

El artículo 149, se reformó porque se elevó a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y por lo tanto, se creó la obligación de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, establecieran organismos de protección de los Derechos Humanos. (149)

El 130, fue reformado para reconocerles cierta personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas como asociaciones religiosas siempre y cuando obtengan su registro; así mismo, se reconoce el derecho a votar de los ministros de cualquier culto religioso pues son considerados como ciudadanos.

3.5.3.2 Leyes

Las leyes vigentes durante el gobierno de Carlos Salinas, no necesariamente fueron expedidas durante su gobierno, es decir, fueron elaboradas algunas en administraciones anteriores, pero únicamente sufrieron algunas reformas que no les restan vigencia. Tal es el caso de:

- **Ley de Planeación.**- Emitida el 5 de enero de 1983.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**- Emitida el 29 de diciembre de 1976, solamente ha sido reformada en los sexenios posteriores a la fecha de su emisión.
- **Ley Federal de Entidades Paraestatales.**- Emitida el 14 de mayo de 1986.

-
- **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**- Emitida el 31 de diciembre de 1982.
 - **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.**- Emitida el 8 de febrero de 1985.
 - **Ley de Obras Públicas.**- Emitida el 30 de diciembre de 1980.
 - **Ley Agraria.**- Fue emitida el 23 de febrero de 1992, por lo que ésta, fue decretada por Carlos Salinas de Gortari como presidente de la República, esta ley, reforma el funcionamiento del ejido, es decir, que desde el gobierno de Lázaro Cárdenas la figura del ejido se había mantenido sin reformas significativas, por el contrario, el actual gobierno, creó una estructura al interior del mismo y reformó su explotación legal, también se hizo una nueva legislación en lo referente a la expropiación de los bienes ejidales y comunales, así mismo, se creó la Procuraduría Agraria como "organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizada en la Secretaría de la Reforma agraria, con funciones de servicio social, y encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos comunidades, pequeños propietarios, avocindas y jornaleros agrícolas" (150). También se creó el Registro Agrario Nacional, para el control de la tenencia de la tierra, entre muchas otras figuras jurídicas, e instancias novedosas.

Es necesario aclarar, que la emisión de diversas leyes como estas, la de pesca y otras, son resultados de la puesta en marcha de la modernización en el campo que tiene como objetivos, la incrementación de la producción, así como el de elevar el nivel de vida de los campesinos, mediante la correcta y moderna regulación de las relaciones agrarias, y lo que de las se desprende.

- **Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.**- Emitida el 23 de febrero de 1992, esta ley, crea nuevos tribunales encargados de administrar la justicia en todo lo referente a la materia en todo el territorio nacional.
- **Ley de Pesca.**- Emitida el 9 de junio de 1992, es reglamentaria del artículo 27 constitucional, y tiene por objeto "garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración" (151).
- **Ley Minera.**- Emitida el 17 de junio de 1992; su aplicación corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).

-
- **Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.**- Emitida el 20 de diciembre de 1990, en la que se estableció la intervención del Estado, por ser considerada como estratégica la rama petrolera. Con esta ley, "se crearon los siguientes organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios:

1. PEMEX-Explotación y Producción,
2. PEMEX- Refinación,
3. PEMEX- Gas y Petroquímica Básica,
4. PEMEX- Petroquímica.

Estos organismos tienen carácter subsidiario con respecto a Petróleos Mexicanos" (152), y es respecto a esta ley, a la que se sujetan todos estos organismos.

- **Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.**- Emitida el 13 de julio de 1992.
- **Ley del Estímulo y el Fomento al Deporte.**- Emitida el 20 de diciembre de 1990, cuya finalidad es establecer el Sistema Nacional del Deporte, y es obligatoria para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, este depende directamente del Poder Ejecutivo, y posteriormente ocasionó la creación de la Comisión del mismo nombre.
- **Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.**- Emitida el 26 de junio de 1991, únicamente regula las actividades industriales internas del país, y no se contrapone con lo establecido en tratados internacionales; su aplicación administrativa corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- **Ley de Instituciones de Crédito.**- Emitida el 16 de julio de 1990, y tiene por objeto "regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano" (153).
- **Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.**- Emitida el 12 de diciembre de 1988, tiene como objetivo regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, así como dictar los términos en los cuales deben operar y proteger los intereses de los que celebren operaciones con este grupo. Los grupos financieros, están integrados por "una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes:

almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión". (154)

Las leyes que a continuación se enlistan, son las aprobadas por la LV Legislatura del Congreso de la Unión:

- **Ley sobre la Celebración de Tratados.**- (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992), esta ley tiene como objetivo regular tratados interinstitucionales en el ámbito internacional, los acuerdos interinstitucionales, únicamente pueden ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o más órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. (155)
- **Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.**- Emitida el 23 de junio de 1992, esta ley, faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a actuar en todo el territorio nacional y le brinda personalidad jurídica a la misma, la creación de la Comisión fue decretada el 5 de junio de 1990.
- **Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior.**- Emitida el 11 de junio de 1991, rige al Banco de Comercio Exterior y lo dota de funciones de banca de desarrollo, por lo que lo obliga a sujetarse a las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de él emanen.
- **Ley Federal sobre Metodología y Normalización.**- Emitida el 18 de junio de 1992, esta ley tiene varios objetivos, pero fundamentalmente se refiere a la obligación de "coordinar las actividades de normalización, certificación, verificación y laboratorios de prueba de las dependencias de la Administración Pública; así como establecer el sistema nacional de acreditamiento" (156) de dichas dependencias.
- **Ley de Aguas Nacionales.**- Emitida el 27 de noviembre de 1992, tiene por objeto, "regular la explotación uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable". (157)
- **Ley Forestal.**- Emitida el 9 de diciembre de 1992, y su objetivo es regular el aprovechamiento de los recursos forestales en todo el territorio nacional, así como fomentar su producción y restauración.

-
- **Ley Federal de Competencia Económica.-** Emitida el día 22 de diciembre de 1992, y su objetivo es "proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios" (158). A pesar de la emisión de esta ley, hacia finales del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la existencia de varios monopolios estimulados por el propio gobierno, fue muy importante para la economía nacional.
 - **Ley Federal de Protección al Consumidor.-** Emitida el 22 de diciembre de 1992, su creación tiene como objetivo el preservar los derechos de los consumidores, así como dotar de equidad jurídica el intercambio entre proveedores y consumidores. (159)
 - **Ley Federal de Cinematografía.-** Emitida el 23 de diciembre de 1992, promueve la producción de películas así como su comercialización.
 - **Ley Federal de Correduría Pública.-** Emitida en la misma fecha que la anterior, y su objetivo es que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, vigile la labor de los denominados corredores públicos como auxiliares del comercio.
 - **Ley Federal de Turismo.-** Emitida el 28 de diciembre de 1992, para estimular y programar toda la actividad turística del país, por supuesto su principal órgano responsable es la Secretaría de Turismo, pues se encarga de aplicarla y llevarla a cabo.

En los Estados de derecho modernos, las leyes deben ser capaces de adaptarse a las necesidades de la sociedad, es decir, en el proceso de elaboración de leyes la participación de la sociedad debe estar presente en cada uno de los aspectos que estas abarquen, pues de esa manera, serán capaces de regular todo tipo de relaciones que dentro de la misma sociedad surjan.

En el caso mexicano, durante el gobierno de Carlos Salinas, efectivamente se dio una readecuación completa del marco jurídico del país, pero la sociedad no participo en todo este reajuste legal por eso si analizamos el desarrollo jurídico de estos años, no existe articulación alguna con los cambios llevados a cabo en el ámbito social del país.

3.5.3.3 Marco Programático-Institucional

Como parte de la estrategia económica promovida por el gobierno salinista, se creó todo un marco programático cuyo objetivo es ampliar los alcances de las actividades económicas, y llevarlas a cabo a través de diversas instituciones, o bien a través de la creación de programas que constituyan la estructura sobre la cual se sustenta todo el proyecto modernizador y estabilizador de la economía en su conjunto.

A continuación se mencionan los programas de mayor importancia tanto por los objetivos por los que fueron creados, como por sus alcances.

1. PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO (PRONAFIDE). Tiene como función principal, "identificar los objetivos, políticas, instrumentos y acciones que desagregan y especifican los planteamientos generales y las estrategias en materia de financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo" (160). Para su ejecución, se plantearon cuatro vertientes:

- a) La obligatoria, que se refiere a la obligación de todas las entidades del sector público, de adecuar a los lineamientos fijados por el PND, así como la Administración Pública Federal.
- b) La de coordinación, son todos los acuerdos que el gobierno federal llevó a cabo con los Estados y municipios.
- c) La de concertación, que es la participación de todos los sectores de la economía (el público, el social y el privado).
- d) La inductiva, son todas aquellas políticas gubernamentales encaminadas a orientar las acciones de los actores económicos hacia el cumplimiento de los objetivos del PND y del Programa.

Asimismo, se establecieron diversos mecanismos de evaluación y control, encaminados a fortalecer el cumplimiento del PND y del PRONAFIDE. Para ello, fue necesaria la creación de los programas operativos anuales, mecanismo que evalúa de manera anual, la evolución de las principales variables económicas, estos programas son los denominados POA Programa Operativo Anual, la aplicación de estos permite readecuar las acciones que no sean las adecuadas para cumplir con los objetivos planteados.

Resultó determinante la puesta en marcha del POA, pues de acuerdo a la evaluación anual que éste arroja, el funcionamiento de la Administración Pública en su conjunto, se modifica para adecuarse a los objetivos a corto plazo planteados por el programa, y a los de mediano plazo plasmados en el PRONAFIDE.

El alcance del POA, se refiere a tres aspectos fundamentales:

- "El primero se refiere a la programación global del financiamiento del desarrollo, que responderá a los lineamientos que establezca el Poder Ejecutivo Federal" (161).

-
- La segunda parte tiene que ver con la connotación administrativa que tiene la aplicación del POA, pues lleva a cabo la programación operativo-administrativa del sector que coordina, es decir, coordina a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público que es la encargada de llevar a cabo el POA.
 - El último aspecto, se refiere a que el POAF, constituye el marco de programación y presupuestación de todo el sector que coordina la SHCP.

Es claro pues, que el mecanismo de coordinación institucional del programa es la Secretaría de Hacienda como cabeza de sector, conjuntamente con diversos organismos e instituciones relacionadas con el financiamiento del desarrollo y éstos serán los responsables del cumplimiento de la estrategia financiera.

También se emplea toda una estrategia de control y evaluación, que tiene como finalidad "la de detectar las desviaciones de los resultados respecto a las metas originales, base para la actualización y reformulación de la política de financiamiento del desarrollo". (162)

2. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL CAMPO. Su objetivo fundamental, es "aumentar la producción y productividad del campo llevando justicia a la familia de productores, así se garantizaría el abasto nacional y el país obtendría soberanía alimentaria" (163). El objetivo modernizador del campo, también se encuentra contemplado en el PND, así mismo al emprenderse una reforma a los esquemas antiguos de producción y comercialización del campo, se llevó a cabo una reforma constitucional que modificó de fondo el funcionamiento y la concepción del campo emanada del movimiento revolucionario de 1910.

Este proceso de modernización, se unió a la ejecución de PRONASOL en lo referente a la integración de la población rural al proceso de desarrollo en mejores condiciones de vida, esto constituye la mayor prioridad del Programa Nacional de Modernización del Campo.

La estrategia de financiamiento del programa, está contemplada en la del fortalecimiento del sistema financiero, es decir, se contempló el otorgamiento oportuno de recursos suficientes para fomentar la producción del campo. También se planteó la creación de Fondos Estatales de Reversión Productiva, que financia a los productores no sujetos del financiamiento normal, esto por el retiro del BANRURAL; así mismo se establecieron Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), el Fondo Especial de Garantía y Asistencia Técnica para Créditos Agropecuarios (FEGA), y todo un nuevo esquema de financiamiento por parte de BANRURAL.

Se estimularon también, las Uniones de Crédito existentes y se apoyó la formación de nuevas. FIRA, NAFIN, el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), atienden la agricultura comercial.

Dentro del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se precisaron políticas específicas para estimular la producción en los sectores agropecuario, pecuario y forestal, que acompañaron el desarrollo de este programa. Desgraciadamente los resultados obtenidos durante los últimos años de su administración, no corresponden al objetivo inicial del programa, ni los avances que se obtuvieron, pues los problemas en el campo y su poca productividad así como el descontento, continuaron.

3. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION INDUSTRIAL Y DEL COMERCIO EXTERIOR. Dada la estrategia económica plateada en el PND de fomentar el crecimiento económico con estabilidad de precios y mejorar el nivel de vida de la población, se llevó a cabo un programa más para que apoyara todo lo planteado en él, a través del cumplimiento de los siguientes objetivos generales:

- a) Propiciar el crecimiento de la Industria Nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad.- Esto se lograría a través de la consolidación de la apertura comercial, el desarrollo tecnológico, la promoción de exportaciones y la desregulación.
- b) Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos.- Es para ello que se llevó a cabo la desconcentración de la planta productiva.
- c) Crear más empleos productivos e incrementar el bienestar de los consumidores. (164)

"La modernización de la industria y el fomento al comercio exterior, se sustenta en cinco ejes rectores: la internacionalización de la industria nacional, el desarrollo tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la promoción de la calidad total, la desregulación de las actividades económicas, la promoción de exportaciones y el fortalecimiento del mercado interno". (165)

Con la puesta en marcha de este programa, se modificó el enfoque de los programas sectoriales específicos definidos por el gobierno federal, para dar paso a nuevos mecanismos de concertación en el que la decisión la tomen los sectores productivos directamente.

El financiamiento será a través de coinversiones entre el sector público y el privado, vía incentivos que dará la SHCP a la inversión privada (deducción de impuestos), también se emitió un nuevo reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Así mismo, la SHCP junto con la Comisión Nacional de Valores, buscarían la inversión extranjera en el ámbito bursátil, de tal suerte que en noviembre de 1989, se constituyó un nuevo fideicomiso denominado FICORCA.

Se estableció un programa conjunto entre SECOFI y el sector industrial, para fomentar el comercio exterior y apoyar el desarrollo industrial, es así como se inició todo un marco de reformas internas que tuvieron como finalidad ingresar al comercio mundial globalizado, y la posterior firma del intercambio comercial con E.U. y Canadá.

4. PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y MODERNIZACION TECNOLOGICA.
Dentro del PND las actividades científicas y tecnológicas tienen una alta prioridad pues contribuyen al fortalecimiento del progreso social y económico del país.

Para la ejecución del programa se reconoce como necesaria la utilización suficiente de los recursos disponibles, por ello se dará mayor importancia a una reglamentación que contenga los criterios y mecanismos de asignación de los recursos disponibles.

Los objetivos establecidos en lo que a política científica se refiere son:

"Mejorar y ampliar la formación de recursos humanos para la ciencia y la tecnología, articular la actividad del país con las corrientes mundiales del conocimiento, y contribuir al entendimiento de la realidad y de los problemas nacionales en las diversas áreas de la actividad científica". (166)

Por su parte, los objetivos de política tecnológica son: elevar la capacidad tecnológica del país, asegurar la participación de los productores y del gobierno en el desarrollo tecnológico del país, apoyar con tecnologías modernas la prestación de servicios sociales de salud, educación y vivienda, así como el mejoramiento del medio ambiente (167).

La ejecución del programa, se llevará a cabo a través del Programa Operativo Anual (POA) en el que están incluidos los compromisos que adquirió la Administración Pública Federal en esta materia, por lo que se establecieron acciones de coordinación y financiamiento conjuntas en los tres niveles del gobierno, así como entre los sectores público, social y privado. Así los POAS son los principales instrumentos de ejecución de este programa, y los que establecen la congruencia necesaria en lo relativo a planeación, programación, presupuestación, evaluación, control y seguimiento

Del mismo modo, se dará una actualización de los ordenamientos jurídicos para su ejecución y se orientará al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en el sentido del cumplimiento de las metas fijadas para el desarrollo del país.

De acuerdo a la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, existen dos instancias que deben coordinarse para el cumplimiento de los objetivos del programa, ellas son: la Comisión Para la Planeación del Desarrollo Tecnológico y Científico y el Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (CONACYT). En ese entonces las secretaría encargada

de regir todo lo relativo a la ejecución del programa, era la extinguida SPP; por lo que obligaba a cada dependencia de la Administración Pública a cumplir con alguna de las vertientes de la ejecución del programa y, en cada uno de los proyectos que emprendieran y detallaran las unidades responsables de su ejecución, así como los recursos humanos y de infraestructura física involucrados en su cumplimiento.

5. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION ENERGETICA. El sector energético es el encargado de dotar del soporte necesario los planteamientos de modernización económica implementados por el actual gobierno, es por ello que en este programa se contemplan los siguientes objetivos: "Garantizar la suficiencia energética, fortalecer su vinculación con la economía, la sociedad y la protección ambiental y consolidar un sector energético más moderno y mejor integrado". (178)

Para lograr los anteriores objetivos, la estrategia planteada es la de fortalecer la infraestructura del sector y recuperar los niveles de inversión del mismo, todo esto a largo plazo para cumplir con la meta de que el sector sea capaz de responder a los requerimientos de toda la modernización nacional y ampliar la capacidad de la oferta energética, así como racionalizar la demanda. Así, se hace necesario reforzar la autonomía de las empresas y sus órganos de gobierno, para que el Estado dicte la política a seguir y evalúe sus resultados.

La Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), es la encargada de coordinar y evaluar la ejecución de todo el programa. En este sentido, el sector energético está obligado a elaborar Programas Operativos Anuales e Institucionales para así garantizar la congruencia con el SNP. También PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad están obligadas a elaborar los programas institucionales respectivos y participan del sector en los CUD y COPLADE.

De tal suerte que SEMIP debe coordinar el proceso de planeación del sector energético en su totalidad, pero promoverá la participación de las diferentes entidades del sector, al proponer una planeación flexible y participativa.

6. PROGRAMA NACIONAL DE CAPTACION Y PRODUCTIVIDAD. Sus objetivos son: Elevar las capacidades de la población, abrir cauces para que la población participe en el proceso de producción, dentro del proceso de transformación de las estructuras productivas, contribuir al desarrollo de las condiciones de trabajo idóneas, fomentar una cultura y una dinámica sociales, que promuevan la productividad, la calidad y la eficiencia; promover el desarrollo de vínculos de solidaridad.

El programa responde al objetivo general de modernización plasmado en el PND, por lo que involucra a todos los sectores de la población, al impulsar a la productividad, como medio de aprovechamiento de los recursos del país.

Para tal efecto, es necesario establecer mecanismos de coordinación en todos los niveles de gobierno, así como entre los diversos sectores y programas nacionales.

Los mecanismos e instancias de programación, seguimiento y evaluación estarán determinadas en los programas operativos anuales. La evaluación comprenderá los aspectos programáticos, presupuestales y de impacto social; el mecanismo evaluador deberá funcionar en las siguientes instancias y niveles:

- a) "Comité Técnico para la Instrumentación de Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al ámbito del Programa, integrado en el nivel central por las instituciones y entidades del sector público que en él participan.
- b) Consejos consultivos estatales de capacitación y adiestramiento cuyo ámbito de operación es el nivel local, y están integrados por representantes de los sectores locales privado y social, así como de los gobiernos estatal y federal". (169)

7. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DE LAS TELECOMUNICACIONES. El PND, de prioridad a la modernización de las telecomunicaciones como respuesta a un desarrollo mundial global, del mismo modo, lo hace son el servicio postal, por ser considerados básicos para el crecimiento económico y el bienestar de la población. Para ello se establecieron los siguientes objetivos: ampliar la cobertura de los servicios, para favorecer un desarrollo regional más equilibrado, mejorar la calidad de los servicios, diversificar y modernizar los servicios, disponer de tarifas competitivas, promover la competencia, lograr la autosuficiencia financiera del sector, incrementar la investigación y el desarrollo tecnológico e impulsar la capacitación de los trabajadores del sector. (170)

En lo referente a regulación del área o sector, el Poder Ejecutivo a través de la SCT, será el que lo controle. La SCT, se centrará en las funciones de planeación, regulación y fomento, y asignará la prestación directa de los servicios a empresas privadas y públicas.

8. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA. Dentro de la modernización administrativa se emprendieron acciones orientadas a fortalecer la función social del Estado y a vincular la organización de las dependencias y entidades a sus objetivos. Para ello se reordenó todo el marco jurídico correspondiente y se delimitaron las áreas estratégicas y prioritarias, así se reglamentó sobre aquéllas que el Estado debía tener en propiedad. Así mismo, el propio PND definió las entidades de servicio institucional y la necesidad de hacerlas

eficientes, fundamentalmente en su capacidad de respuesta a la atención de las demandas sociales; la empresa pública en cambio, debe hacerse eficiente a partir de criterios costo-beneficio, pero ambas están obligadas a lograr sus objetivos al menor costo posible y con la mayor eficiencia.

Los objetivos y metas de las entidades de servicio institucional deben ser establecidas en coordinación con los programas sectoriales y especiales comprendidos en el PND, de acuerdo al comportamiento de la demanda, a las prioridades institucionales, a la infraestructura de servicio y a la disponibilidad de personal especializado (171).

Por otro lado los objetivos y metas de las empresas públicas, deben establecerse de acuerdo a los objetivos del PND, al análisis de mercado interno y externo y a la capacidad financiera de la empresa, para lograr así el objetivo general que es lograr la autosuficiencia financiera sin existir ningún subsidio del Estado.

A partir de lo anterior, y desde el sexenio anterior, se emprendió una política de desincorporación de entidades públicas para liberar recursos del gobierno federal y promover el desarrollo regional. Los criterios de desincorporación contenidos en el PND, son los siguientes: liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta.

También se continuó con el programa de sectorización, los niveles que éste considera son: global, sectorial e institucional. En este sentido las entidades, para su desarrollo y operación, deben sujetarse a lo dispuesto por la Ley de Planeación, al PND, y a los programas sectoriales formulados por la coordinadora de sector que asumirán la responsabilidad de coordinar y programar con eficacia y técnica administrativa, así como la elevación de la productividad, por lo tanto, estas dependencias establecen las políticas de desarrollo para el sector correspondiente.

9. PROGRAMA NACIONAL DE LA MODERNIZACION DE LA MINERIA. Los objetivos generales que busca este programa son: "incrementar la exploración minera, revisar y promover la actualización de la legislación sobre minería, modernizar la administración de la minería, actualizar el régimen fiscal, impulsar el papel promotor del Estado, fortalecer la comercialización de productos mineros en el mercado externo, generar desarrollo en zonas económicamente marginadas", etc. (172). Para lograr el cumplimiento de todos estos objetivos, se agruparon las actividades en programas específicos entre los cuales destacan: el operativo de exploración minera, el operativo de apoyo a la pequeña y mediana minería, el operativo de las entidades públicas del sector minero, el operativo de participación intersectorial minera y el operativo minero de desarrollo regional, entre otros.

La dependencia responsable de la ejecución, evaluación y seguimiento del programa, es la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), por ser cabeza de sector y tiene carácter obligatorio de acuerdo a lo dispuesto por el SNPD y el Programa Nacional de Modernización de la Minería. En la parte concerniente a la coordinación intersectorial, fue necesario promover acuerdos con los gobiernos estatales, y a través de éstos con los municipios, vía los Convenios Unicos de Desarrollo.

La evaluación y seguimiento del programa la llevarán a cabo, tanto la SEMIP por ser la coordinadora de sector, como las dependencias globalizadoras; intervienen también el área de gabinetes especializados y el ámbito regional a través de los COPLADES.

10. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LA PESCA Y SUS RECURSOS. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra definido el objetivo general de sector pesquero, del cual se desprenden los siguientes: ampliar la oferta y mejorar la distribución de los alimentos originados en el sector, generar empleos e ingresos para las comunidades campesinas y pesqueras y propiciar desarrollo en las regiones. (173)

Dados los objetivos planteados en este sector, es necesaria la creación de programas que delimiten con toda claridad el ámbito de acción de cada uno. Estos programas son: aprovechamiento y protección de recursos pesqueros, desarrollo de la acuicultura, promoción de la pesca ribereña, de la recreativa y de nuevas pescaderías, infraestructura y flota, entre otros cuya finalidad general es adaptarse al proyecto modernizador, plasmado en el PND.

Las líneas de acción del programa, son responsabilidad fundamentalmente del sector; y al interior del propio programa existen a su vez otros sectores que autodefinirán sus instrumentos y acción. El sector público intervendrá en la formulación y apoyo a los programas que definan los propios sectores; el apoyo se refiere fundamentalmente al financiamiento, a la infraestructura básica, a la investigación y desarrollo tecnológico, difusión de la información y capacitación.

11. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL TRANSPORTE. El sector transporte tiene un papel estratégico para el funcionamiento y desarrollo del país en su conjunto, es por ello que se creó un Sistema Nacional de Transporte, cuyas estrategias son: "participación de la sociedad en el desarrollo de los transportes, mayor competencia y flexibilidad, fortalecimiento de la autoridad normativa del Estado, ampliación de la infraestructura y prioridad al mantenimiento, modernización y ampliación de la capacidad del equipo, coordinación e integración de los transportes, incremento de la calidad y la productividad, fomento a la investigación y desarrollo tecnológico, servicios reservados a prestadores nacionales y concertación y respeto al derecho de los trabajadores" (174).

Para lograr las estrategias planteadas, se crearon múltiples programas subsectoriales que dependen en mayor grado de la óptima coordinación entre las diversas entidades federativas y entre las propias dependencias e instituciones de los sectores que intervienen en el programa. Así mismo, la connotación que esto tiene para la administración pública federal, se hace evidente en la creación de diversas instancias reguladoras, coordinadoras y por supuesto para la SCT.

12. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE. El objetivo básico de la modernización del transporte, es lograr la modernización del país y la satisfacción de las demandas sociales que genera el desarrollo nacional. El compromiso fundamental es mejorar la capacidad, calidad y eficiencia de los servicios de transporte, para ello es necesario modernizar la infraestructura del mismo. (175).

Las estrategias generales se basan en el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles y lograr que participen el sector social y el sector privado, es decir, que se dé una apertura al capital privado para lograr el rápido desarrollo de la infraestructura, y por otro lado, lograr la cooperación de los gobiernos de los Estados y así se fomente la participación social.

El programa contempla también, la modernización de la infraestructura carretera, la ferroviaria, la marítimo-portuaria y la aeroportuaria.

Para la ejecución de todo el programa se planteó la necesidad de contar con la participación de los diferentes sectores de la sociedad, función que corresponde al Sector Comunicaciones y Transportes, además de las funciones administrativas y de toma de decisiones en conjunción con las entidades paraestatales correspondientes. Al mismo tiempo, se emprendió un programa integral de capacitación con apoyo de las instituciones de educación superior del interior del país y del Instituto Mexicano del Transporte. La supervisión y autorización de las obras estaría a cargo del Sector Comunicaciones y Transportes.

13. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL TURISMO. La creación de este programa está encaminada a cumplir con los objetivos planteados por el PND, dado el carácter estratégico de la actividad turística para el Estado. Por lo tanto, los objetivos sectoriales del programa son:

- "1.- Propiciar el crecimiento sostenido de la actividad turística nacional,
- 2.- Lograr el desarrollo equilibrado de la actividad turística en el ámbito regional,
- 3.- Fortalecer la identidad nacional,
- 4.- Promover la imagen de México ante el mundo,
- 5.- Fortalecer los mecanismos de coordinación, inducción y concertación. (176)

La dependencia encargada de la ejecución y coordinación del programa, es la Secretaría de Turismo, en coordinación con los gobiernos estatales.

14. PROGRAMA NACIONAL PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

Dentro del objetivo general, el PND planteó como una de las más altas prioridades la protección y la restauración del medio ambiente. Este propósito está contemplado en el Acuerdo Nacional Para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; su objetivo es "armonizar el crecimiento económico, con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales" (177).

La estrategia en general, se centra en perfeccionar el trabajo de coordinación intrasectorial e intersectorial pues la ejecutora principal es la Comisión Nacional de Ecología, los comités interinstitucionales del Gobierno Federal y los comités del Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES). Dentro de toda esta estrategia general, están consideradas la descentralización y el financiamiento.

La estrategia intersectorial resulta muy importante para el cumplimiento de las metas del programa pues requiere un alto nivel de coordinación entre las instancias de la Administración Pública Federal. Cuando el programa se puso en marcha la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actual SEDESOL), era la encargada de articular todas estas acciones en coordinación con la desaparecida SPP, la SHCP, SECOFI, SARH, SP, SG, SDN, SM, SEMIP, SS, ST, SEP, SRA, SRE y el DDF; en conjunción con la Banca de Desarrollo.

15. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. Los tres grandes objetivos urbanos plasmados en el PND son: transformación del patrón territorial de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico, mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados, fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación. (178)

16. PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL. Para la aplicación del programa se creó el Sistema Nacional de Protección Civil, concebido como "un conjunto orgánico y articulado de estructura, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que deben establecer las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las representaciones de los diversos grupos sociales organizados, y con las autoridades de los Estados, municipios y el D. F.; para realizar acciones destinadas a la protección de los ciudadanos". (179)

17. PROGRAMA NACIONAL DE SALUD. El objetivo general del programa es: "impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunas, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social" (180).

Las estrategias que se establecieron para cumplir con el objetivo general del programa, se basan fundamentalmente en la coordinación funcional con el Sistema Nacional de Salud, con el fortalecimiento de los sistemas locales de salud, con la descentralización de los servicios de salud y con la modernización y simplificación administrativa. La coordinación intersectorial resulta ser muy importante, fundamentalmente con los siguientes sectores: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y Marina; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; DDF; Procuradurías; Comisión Nacional de Alimentación, y la extinguida CONASUPO.

Dentro del programa se establecieron otros de acuerdo a los grandes rubros en los que dividen los programas generales de salud; y son: programas de acción, divididos en ocho grandes subprogramas, programas de apoyo, dividido también en seis subprogramas y proyectos estratégicos a su vez divididos en nueve programas.

3.5.3.4 Acuerdos y Decretos

- DECRETOS -

- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Deporte.- Fue creada como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, su función principal, es la de fomentar el deporte y la dota de atribuciones específicas, entre las que destacan: formular el Programa Nacional del Deporte, establecer y coordinar el Sistema Nacional del Deporte en colaboración con las dependencias y entidades del sector público que correspondan, entre otras (181); el titular de este órgano será un Presidente, nombrado directamente por el titular del Poder Ejecutivo.

Con la puesta en marcha de esta Comisión, quedaron derogadas sus antecesoras: Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud, y el Consejo Nacional del Deporte. Fue creada el 12 de diciembre de 1988.

- Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.- Fue creado también como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuyas atribuciones fundamentales son: promover y difundir la cultura y las artes, coordinar las acciones

de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones de la materia, organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas y eventos de interés cultural, planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas con las lenguas y culturas indígenas, fomentar las relaciones del orden cultural y artístico con los países extranjeros en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. entre muchas otras (182).

Para su puesta en marcha, desapareció la antigua Subsecretaría de Cultura de la SEP; y su fecha de creación fue el día 6 de diciembre de 1988.

- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Se creó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y estará adscrita directamente al titular de la misma.

Dentro de las responsabilidades de esta Comisión, está fundamentalmente la de "proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito se instrumentaran los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores". (183) Así mismo, la Comisión contará con un Presidente, que verificará la adecuada coordinación con los diversos poderes y órganos del gobierno.

Para su funcionamiento, se le asignaron los recursos que anteriormente tenía la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Su creación, fue decretada el día 5 de junio de 1990.

- Decreto por el que se crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas.- Tiene carácter de órgano administrativo desconcentrado subordinado jerárquicamente a la Procuraduría General de la República. Su objetivo principal es, "la coordinación, planeación, conducción, evaluación e intercambio de información de las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo Federal, de los gobiernos estatales y municipales", que participen en la atención médico-sanitaria, educacional y jurídico-penal en el control y abuso de drogas; también intercambiará información con otros países y con organismos internacionales (184).

Administrativamente, este Centro, contará con un Consejo presidido por un Coordinador General para la Atención de Delitos contra la Salud, estará integrado por subsecretarios designados por los titulares de: SG, SRE, SDN, SM, SHCP, SEDESOL, SARH, SCT, SEP, SS y la Procuraduría General de Justicia del D.F. Fue emitido el día 18 de junio de 1990.

También fueron decretadas la aprobación del Programa Nacional de Modernización de Turismo 1992-1994, y la reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Es importante mencionar también, el decreto que declara reformados los artículos 3o. y 31 fracción I constitucionales, pues el tercero además de reconocer la obligación del Estado de impartir educación gratuita, eleva la educación mínima obligatoria al nivel de secundaria, además de reformas sustanciales en el carácter general de la educación en México. Así mismo, la reforma al artículo 31 no presenta cambios sustanciales de fondo, únicamente la obligación de los padres o tutores de enviar a los menores a obtener la educación en los niveles obligatorios y la militar de acuerdo a la ley.

- ACUERDOS -

1. ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACIÓN BASICA

Por la necesidad de reformar los programas de estudio que estuvieron en vigor a lo largo de casi veinte años, se dio el Acuerdo, que propuso una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que trajo como consecuencia la renovación global de los programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. En el nivel preescolar, la reforma se encaminó a reforzar el criterio desde la temprana edad.

En el caso de la educación primaria, se aplicaría un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos cuyos objetivos son: fortalecer los seis grados de aprendizaje y el ejercicio de la lectura, abandonando el enfoque de lingüística estructural; reforzar a lo largo del ciclo de aprendizaje de las matemáticas, el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular cantidades con precisión, restablecer el estudio sistemático de la historia, geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales, reforzar el aprendizaje del cuidado de la salud del alumno, y acentuar la formación de protección al medio ambiente y los recursos naturales (185).

La reforma se encaminó fundamentalmente, a orientar e informar a los maestros a través de la SEP y los gobiernos estatales. También, se editaron nuevos libros de historia gratuitos para el ciclo escolar inmediato a la puesta en marcha de la reforma educativa.

En el nivel secundaria, la reforma se encaminó a establecer el programa de asignaturas y eliminar el de áreas, poniendo especial énfasis en el estudio de la lengua española y las matemáticas, aumentando cinco horas semanales la impartición de clases de ambas materias. Se estimuló también el estudio de la historia universal y de México, geografía y civismo.

En el caso del magisterio, se promovió la creación de un Programa Emergente de Actualización del Maestro, para fortalecer los conocimientos de los maestros. Se planteó la impartición de cursos intensivos para maestros y directores de escuela, así como guías que les permitieran a lo largo del curso utilizar correctamente, tanto los libros de texto, como el nuevo material didáctico distribuido elaborado por el gobierno federal y distribuido por los gobiernos estatales.

Como parte integral del Acuerdo para la reforma educativa, se decretó un aumento de tres a cuatro salarios mínimos para el magisterio el día 1o. de diciembre de 1988, asimismo, se creó un programa de fomento a la vivienda que en conjunción con diversos organismos de vivienda de la federación, de los gobiernos estatales y municipales, junto con la iniciativa privada, ofrecieron opciones para crédito y construcción de vivienda.

Se creó también la carrera magisterial, para estimular la calidad de educación, y mejorar la condición social del maestro, es decir, a través de este nuevo mecanismo, los maestros puedan ascender a mejores salarios en base a su preparación académica, cursos especiales, desempeño profesional y antigüedad.

El acuerdo fue publicado el día 18 de mayo de 1992; por supuesto la institución responsable fue la SEP.

2. ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

El acuerdo, crea la Oficina de la Presidencia de la República cuyo titular será designado por el Presidente de la República, las funciones que le fueron encomendadas fueron: realizar las funciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal, hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales, verificar la realización de los programas e instrucciones que señale el presidente cuando abarque más de una dependencia, coordinar y llevar a cabo los acuerdos que tomen los gabinetes especializados (186).

La oficina de la Presidencia también funcionará como apoyo y asesoría para las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal; y contará con las unidades administrativas que juzgue convenientes el Presidente de la República de acuerdo al presupuesto asignado para tal efecto. El acuerdo fue signado el día 4 de junio de 1992.

3. ACUERDO POR EL QUE SE REGULA LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA Y DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE

En términos generales, el acuerdo tiene como objetivo fundamental, "regular la organización y funcionamiento interno de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social, denominados Instituto Nacional de Ecología y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente" (187). Establecer también, las funciones específicas de la Procuraduría y del Instituto, así como su supeditación jerárquica a los programas y objetivos de planeación nacional y que dicte el Presidente.

En el texto de todo el acuerdo, se describen las funciones y atribuciones de cada uno de los órganos desconcentrados creados, así como su equipo, personal, inmobiliario, etc. El acuerdo se dio el 15 de julio de 1992.

4. ACUERDO POR EL QUE SE REGULA LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL ORGANO DESCONCENTRADO DENOMINADO COORDINACION GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD.

La Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para la Empresas de Solidaridad, es un órgano desconcentrado de SEDESOL. La estructura administrativa de la Coordinación sería:

"I. Coordinador General.

II. Direcciones Generales: a) De finanzas y administración; b) Jurídica; c) De organizaciones sociales; d) De planeación y asistencia técnica; e) De microempresas; f) De empresas agropecuarias y forestales; g) De empresas extractivas, y h) De comercialización.

III. Contraloría interna." (188)

De igual forma, se describen las atribuciones de cada uno de los órganos administrativos antes mencionados. La firma del acuerdo, se dio el 10 de diciembre de 1992.

5. ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISION NACIONAL DE SOLIDARIDAD

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, fue creada como "órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en ámbito de la Administración Pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, alimentación, educación, vivienda, empleo y proyectos productivos". (189)

La Comisión, está presidida por el Presidente y se integra de manera permanente por los titulares de las siguientes dependencias: SHCP, SECOFI, SARH, la antigua SEDUE, SEP, SS, STyPS, SRA, SP, y el jefe del Departamento del Distrito Federal. También los Directores Generales del IMSS, lo que fue CONASUPO, INI, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; FIDEPAL, Comisión Nacional de Zonas Áridas, entre otros.

La creación de dicha Comisión, tiene incidencia en casi toda la Administración Pública Federal pues algunas dependencias de ella, podrán asistir a las sesiones de la Comisión, cuando sea necesaria su intervención; también se establecieron mecanismos de coordinación entre esta instancia y los gobiernos de los Estados. Asimismo, de acuerdo a lo establecido por el SNPD, la Comisión promoverá que en todo el territorio nacional se lleven a cabo los acuerdos tomados por la Comisión.

Las funciones de la Comisión, están encaminadas a vigilar la integración de los diversos programas especiales, establecer los programas que deben adoptar las entidades de la Administración Pública Federal en materia de lo que la Comisión realiza, establecer mecanismos adecuados de coordinación entre toda la Administración Pública para que las acciones emprendidas se encuentren bien instrumentadas, etc.

En términos generales, podemos decir que la Comisión tiene facultad de ingerir en casi todas las acciones que el Presidente de la República crea necesarias, es necesario aclarar que también PRONASOL funciona bajo el mandato único del Presidente de la República lo que parece ocasionar que un Programa y una Comisión, se antepongan incluso de manera jerárquica a la propia Administración Pública Federal.

El acuerdo fue publicado el día 5 de diciembre de 1988.

3.5.4 Acción Administrativa

Cuando me refiero a la acción administrativa, hago referencia al actuar general de la Administración Pública en todos sus niveles. En este sentido, me parece que el gobierno de Carlos Salinas, a pesar de llevar a cabo una ardua tarea legislativa no tuvo en cuenta la necesidad de hacer más eficiente la tarea de la Administración Pública a pesar que en torno a este tema, se crearon varios programas cuyos objetivos fueron elaborados en este sentido; es por ello que me parece que no existe congruencia entre el marco de reforma que se llevó a cabo en materia legal y las reformas hechas a la Administración Pública, por el contrario en lugar de hacerla más eficiente, creo que el proceso de toma de decisiones por ejemplo con la creación de órganos administrativos como el Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED); ya que

cuando han surgido desastres, el proceso de toma de decisiones ha sido muy lento; eso sin tomar en cuenta las actividades sustanciales de la Administración Pública que también funcionan como en el ejemplo anterior.

Otro aspecto importante en cuanto a la acción administrativa se refiere, es el asunto de la inexistente capacitación que se le dio al personal durante este sexenio. fue casi nula. Asimismo, es necesario mencionar que con la creación de tantas comisiones y programas que dependen directamente del Presidente, el funcionamiento de la Administración Pública se vio duplicado o rebasado por otras estructuras con mayor jerarquía que ella, cuestión que resulta poco adecuada sobretodo si se toma en cuenta que la Administración Pública es la acción del gobierno y el medio a través del cual el mismo Estado lleva a cabo las actividades que le son sustanciales para mantener la supremacía frente a la misma sociedad.

3.5.4.1 Presidencia

-ANTECEDENTES-

Durante el siglo pasado y las tres primeras décadas del siglo XX, la asistencia directa al Ejecutivo se orientó fundamentalmente a cuidar los aspectos administrativos relacionados con los créditos oficiales, la seguridad y disciplina militares y la atención de manera personal del Primer Mandatario.

Corresponden a este período diversos ordenamientos destinados a reglamentar las actividades de los servidores públicos.

Durante la Administración del General Porfirio Díaz, en especial la figura del Secretario Particular del Presidente adquirió mayor relevancia, en tanto que los gobiernos inmediatamente posrevolucionarios exaltaron la presencia de sus respectivas ayudantías.

A mediados de la década de los años treinta, las oficinas de Presidencia de la República empezaron a institucionalizarse como fue el caso de la Secretaría Particular. En 1937 se crearon oficinas más especializadas, como el Departamento de Prensa encargado de la difusión de las actividades presidenciales y la Oficina de Quejas, que atendía principalmente a cuestiones agrarias.

A partir de 1940 se formalizó la Oficina Administrativa, misma que tenía por objeto manejar los fondos presupuestarios autorizados a Presidencia de la República; y dos años más tarde se creó el Estado Mayor Presidencial que institucionalizó lo que se conocía como Ayudantía, dotando de un estatuto específico a los Jefes Militares que auxiliaban directamente al Titular del Ejecutivo.

En 1946, surgió dentro de la Secretaría Particular una subunidad denominada Secretaría Privada, orientada a despachar los asuntos de carácter personal del Presidente de la República.

Este proceso de institucionalización derivó posteriormente en la creación en 1958 de la Secretaría de la Presidencia. Fue concebida, por un lado, como un órgano de planeación, coordinación y vigilancia global de la Administración Pública Federal y, por el otro, como una dependencia de apoyo y asesoría directa al Titular del Ejecutivo.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se suprimió en 1976 la Secretaría de la Presidencia. Desde esta fecha el citado ordenamiento ha sido el marco de referencia para establecer las Áreas y Unidades Administrativas que integran la Presidencia de la República.

De 1976 a 1982 Presidencia de la República paulatinamente se fue conformando orgánicamente con la Secretaría Particular, la Secretaría Privada, el Estado Mayor Presidencial, la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, la Oficina de Asesores, las Coordinaciones Generales de Estudios Administrativos; del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; el Sistema Nacional de Evaluación; de Comunicación Social; y de Programas para Productos Básicos; y las Coordinaciones de Proyectos de Desarrollo, y de los Servicios de Salud Pública.

Al finalizar el período constitucional 1982-1988, la Estructura Básica de Presidencia de la República estaba integrada por las siguientes Áreas y Unidades Administrativas: El Estado Mayor Presidencial, la Secretaría Privada, la Asesoría, y las Direcciones Generales de Comunicación Social, del Secretariado Técnico de Gabinetes y de Asuntos Jurídicos, dependiendo todas estas Áreas del Primer Mandatario. A la Secretaría Particular estaban adscritas la Contraloría Interna, la Coordinación de Giras Presidenciales, la Secretaría Adjunta, la Dirección de Quejas y la Dirección de Administración.

Al iniciarse la presente administración 1988-1994, se procedió a reestructurar las áreas civiles adscritas al Primer Mandatario, creándose por Acuerdo Presidencial del 7 de diciembre de 1988 la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República. En ella, concurren bajo un solo responsable del ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico para el seguimiento de acuerdos y órdenes presidenciales, audiencias, quejas, giras de trabajo y la crónica escrita y fílmica del quehacer del Gobierno de la República entre otras.

Las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social, así como el Estado Mayor Presidencial, conservan las funciones previstas por los acuerdos presidenciales respectivos publicados en el Diario Oficial del 19 y 31 de enero de 1983 y por el Reglamento del Estado Mayor Presidencial del 4 de abril de 1986.

Por acuerdo presidencial del 24 de enero de 1989 se creó la Secretaría Ejecutiva del Consultivo de Ciencias, como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal.

La Oficina de la Presidencia, resulta ser un órgano muy importante, incluso las propias dependencias de la Administración Pública tienen la obligación legal de proporcionar a dicha oficina la información y el apoyo que les requiera. Su estructura administrativa, es determinada por el propio Presidente de la República de conformidad con el presupuesto correspondiente.

3.5.4.2 Gabinetes Especializados

Dentro de las atribuciones que se le concedieron a la Oficina de la Presidencia de la República, se encuentran la de intervenir en los gabinetes especializados; incluso son definidos por el propio acuerdo como "instancias presidenciales de coordinación que proponen y evalúan la política del Gobierno Federal e materias que sean de competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, para consideración del Titular del Poder Ejecutivo Federal quien los preside" (190).

Los gabinetes especializados que funcionan, al interior de la Presidencia de la República son:

1.- Gabinete Económico.- Está integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social, así como el Banco de México; es claro que la función de este gabinete se refiere al control, supervisión y evaluación, así como la puesta en marcha de todo el proyecto económico del país, por lo que resulta ser de suma importancia y preponderancia, es así como las Secretarías de Estado adscritas a este gabinete, resultan ser de las más importantes de toda la Administración Pública Federal.

2.- Gabinete Agropecuario.- Integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicas y de la Reforma Agraria.

3.- Gabinete de Desarrollo Social.- Lo conforman la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Educación Pública y Salud, en este gabinete, también interviene el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por tener gran prioridad en este sentido, las zonas conurbadas con el Distrito Federal.

4.- Gabinete de Política Exterior.- En este gabinete, intervienen las Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial; así como la Procuraduría General de la República.

5.- Gabinete de Seguridad Nacional.- Integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina; así como la Procuraduría General de la República.

La integración de los gabinetes especializados, puede ser entendida como una modalidad administrativa diferente, es decir, el funcionamiento de éstos, se da de manera paralela al de la Administración Pública Federal, a pesar de que son parte de la misma. La creación de gabinetes especializados debe ser entendida como una medida puramente administrativa, pues cuando fueron creados el objetivo que se persiguió, fue lograr una mejor articulación entre las diferentes actividades de la Administración Pública en su conjunto.

Según los asuntos que se traten en las reuniones, y a determinación del Presidente, también pueden intervenir titulares de otras entidades de la Administración Pública, o bien otros servidores públicos. De hecho, la ley establece que los asuntos dictados por el Ejecutivo Federal y los gabinetes especializados tienen un carácter prioritario en términos de la operación general de las entidades y dependencias que participen.

Los gabinetes especializados, están integrados por un Secretario Técnico que depende directamente del titular de la Oficina de la Presidencia de la República, cuya función es la de coordinar, orientar y supervisar las acciones de los gabinetes, de acuerdo con las políticas, lineamientos y prioridades que fije el Presidente. (191)

3.5.5 Readecuación de la Administración Pública Federal

3.5.5.1 Simplificación Administrativa

Para todo este proyecto de simplificación administrativa, se creó todo un marco normativo y reglamentario que fuera capaz de conducir el óptimo cumplimiento de los objetivos de regulación y control que deben llevar a cabo las entidades globalizadoras de la Administración Pública sobre las empresas públicas. Este marco normativo, resultó ser poco flexible y sumamente restrictivo para algunas empresas en particular, pues no consideró la complejidad de cada una de ellas.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento son los principales preceptos legales a que se sustentan las entidades, asimismo, delimita la facultad de las globalizadoras y coordinadoras de sector para intervenir en las mismas. Enfatiza la necesidad de que se dé la autonomía de gestión y el fortalecimiento de sus órganos internos de gobierno.

En atención a lo anterior, se hizo necesaria la puesta en marcha de un programa de simplificación administrativa como herramienta que permitiera tanto elevar la eficiencia de dichas empresas, como concebirlas como un sistema flexible y adaptable en lo que a toma de decisión y a sistema de comunicación se refiere. "Esto requiere de simplificar las normas y trámites para agilizar la ejecución de las acciones inherentes a la producción de bienes y servicios, modificando en paralelo los sistemas de trabajo mediante su automatización" (192).

En términos generales, la simplificación administrativa tiene como finalidad mejorar la producción de bienes y servicios del sector paraestatal. De igual forma, se planteó una nueva forma de comunicación con la sociedad pues se propuso la difusión de los trámites simplificados y así el público podría propiciar su propio cumplimiento.

Para lo anterior, se reforzaron los comités de simplificación y se reguló sobre el número que de éstos debe existir, de acuerdo al tamaño de la empresa; así mismo, se les asignó la función de "identificación, estudio y depuración del universo jurídico vinculado al sector paraestatal, en este sentido, examinarán las normas y trámites que afectan negativamente la operación de cada entidad; también la de verificación periódica respecto a la justificación de trámites, el grado de dificultad para su simplificación y las posibles repercusiones en las funciones de control, en caso de eliminarlos" (193). Los comités decidirán sobre el programa de simplificación que requiera cada entidad, por lo que también se encargaría de modernizar los procedimientos administrativos. Deben establecer mecanismos de control con otros comités de simplificación que operen en otras entidades.

El programa de simplificación administrativa, se plantea como una parte importante de otras medidas administrativas como son la desconcentración y la descentralización, pues todas estas medidas deben ser articuladas correctamente pues resultan ser interdependientes, ya que todas son parte esencial de lo plasmado en el PND en esta materia.

Los resultados del programa no son muy significativos, pues efectivamente se simplificaron algunos procedimientos de la Administración Pública pero no se reformó de fondo la mecánica operativa de la misma y no se capacitó al personal.

3.5.5.2 Descentralización y desconcentración

De manera paralela a los objetivos de simplificación y, por lo tanto, de convertir a las empresas paraestatales en entidades capaces de producir desarrollo en todos sentidos, surge también la necesidad de poner en marcha la descentralización y la desconcentración de las mismas, para que efectivamente funcionen como instrumentos capaces de ser utilizados como medios para impulsar el desarrollo en las regiones.

Para ello, se llevó a cabo la creación de todo un marco legal que fue implementado por los propios titulares de las entidades. De esa manera, los programas de descentralización y de desconcentración, deben ir acompañados de la operatividad de un sistema de coordinación fiscal adecuado y de la promoción de los Convenios Unicos de Desarrollo como los instrumentos, a partir de los cuales, se impulsaría el desarrollo en las regiones, lo que traería como consecuencia que las entidades federativas y los municipios incrementaran su capacidad de ejecución y gestión, sin que la Federación tenga que intervenir necesariamente, ya que existen entidades que por sus características y necesidades, demandan una efectiva y pronta respuesta.

Además, debido a todo el proyecto modernizador de este sexenio, la descentralización y desconcentración de funciones resultan ser parte fundamental, pues no puede existir un Estado moderno operando de manera centralizada, más como en México históricamente se ha dado. "La política del Gobierno Federal a este respecto, es avanzar con la máxima agilidad y equidad en el proceso de reubicación territorial de las entidades paraestatales estratégicas y prioritarias, sin que ello implique fenómenos de deterioro socioeconómico o ecológico en los lugares que las reciben, ni el traslado de problemas del centro a los Estados; de igual forma se pretende que en los propios Estados este proceso se dé sin que lesione la autonomía municipal" (194).

Los criterios generales en que se basan la descentralización y desconcentración, tienden tanto a reubicar las entidades territorialmente, como a que sean capaces de desarrollar sus actividades y el proceso de toma de decisión sin que intervenga la federación, en este sentido "la reubicación territorial procurará que aquellas entidades cuyas actividades sustantivas se desarrollan en la mayoría o en todos los Estados de la Federación y que por razones geográficas justifiquen la permanencia de su núcleo central en la capital de la República, conserven centralmente sólo un cuerpo regulador de programación, supervisión y control, desconcentrando el resto de sus funciones y recursos a las entidades federativas". (195)

Para lograr que se dé una ágil reubicación de las paraestatales, se llevarán a cabo convenios entre los gobiernos estatales, los municipios y las ciudades receptoras.

3.5.5.3 Desregulación

La desregulación se refiere fundamentalmente a todas aquellas acciones que el gobierno emprendió para modificar su intervención en los diferentes sectores económicos del país, es decir, "que para que el Estado mexicano fuera capaz de estimular la actividad productiva, y para evitar que inhibiera la productividad y la competencia, sin perder su papel de supervisor de las relaciones entre los agentes económicos, el marco interno de las regulaciones debió ser transformado". (196)

Los lineamientos que se siguieron para llevar a cabo la estrategia de desregulación fueron:

1. Racionalizar preceptos que afectan a todos los sectores de la economía, es decir, normas, reglas de operación, etc.
2. Priorizar las actividades en que la desregulación ocasionaría un efecto inmediato, y éste sería muy alto.
3. Disminuir la intervención de los monopolios en la economía. (197)

Es claro que, fundamentalmente en este último aspecto, los hechos no corresponden a lo planteado, pues el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se caracterizó esencialmente por la estimulación para crear nuevos monopolios de capital.

Como parte importante de la desregulación, el gobierno ha considerado la necesidad de que el Estado reoriente su gasto hacia programas y proyectos que atiendan necesidades de bienestar social, así el gasto social ha de entenderse "como inversión en la formación de capital humano, de personas con posibilidades reales de acceder a mejores niveles de trabajo y remuneración, y no como un simple e improductivo subsidio al consumo" (198). Los resultados obtenidos en este sentido, tampoco corresponden con este objetivo.

Durante los primeros cinco años del gobierno salinista, se desregularon casi cien áreas económicas. Esta política, corresponde a la nueva postura modernizadora emprendida por el actual gobierno, que si bien no logró los resultados esperados, intento replantear la relación gobierno-sociedad; al menos en el discurso político.

Por la magnitud de este nuevo enfoque, hubo la necesidad de emitir nuevos preceptos legales que respondieran eficazmente a las situaciones que este mismo creaba en los diferentes sectores, tal es el caso de: autotransporte de carga, agencias aduanales, carga y descarga en zonas federales, ferrocarriles, uso de zonas marítimo-terrestres, autotransporte federal de pasajeros y de turismo, entre muchas otras áreas.

3.5.5.4 Privatización

La experiencia mundial sobre la eficiencia de las empresas del Estado, demuestra que funcionan mejor cuando pertenecen al capital privado que al público; esto se debe a que las empresas del Estado están orientadas a responder no sólo a criterios de rentabilidad, sino a los que determine la política económica del momento; en cambio las empresas privadas tienen como objetivo la satisfacción de la demanda de bienes y servicios para maximizar ganancias. Estas

diferencias han propiciado que las empresas públicas tengan muy poca agilidad en la toma de decisiones, exceso de personal, restricciones presupuestales, etc. cuestiones que las hacen mucho menos eficientes que a las privadas.

En este sentido, el Estado ya no tenía la capacidad de seguir subsidiando tantas empresas, más aún que algunas eran imposibles de convertir en eficientes y productivas. Es necesario entender que este proceso es producto de un cambio en la concepción del Estado, estimulada por el actual gobierno.

En México es más frecuente utilizar el concepto de desincorporación de entidades paraestatales, porque el proceso incluye la venta de empresas como parte del mismo. Es necesario aclarar, que la desincorporación es un proceso que comprende varias etapas que son: transferencia, liquidación, extinción, fusión y venta, esas son las modalidades en las que en el caso mexicano se llevó a cabo todo el proceso. En el concepto de entidades paraestatales, están incluidos los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (mayoritaria y minoritaria), fideicomisos públicos y las sociedades nacionales de crédito.

Liquidación y extinción; se daba cuando la empresa no cumplía adecuadamente con los objetivos para los que fue creada, además de que no era rentable.

Fusión; ésta se daba cuando dos o más paraestatales incrementaban su eficiencia al unirse.

Transferencia; Es cuando las entidades prioritarias estaban vinculadas por sus programas de desarrollo regional.

Venta; cuando se trataba de una entidad ni estratégica ni prioritaria, ni con capacidad económica de recuperación, así podría ser adquirida por el sector social o el sector privado. Este último paso del proceso "ha ocupado un lugar preponderante en dicho proceso y ello ha generado ingresos y ahorro de recursos que han contribuido a alcanzar los objetivos que se plantearon al iniciar el redimensionamiento del sector público" (199)

La entidad responsable de todo el proceso de venta de empresas ha sido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde 1985. Después de la primera etapa del proceso, se dio la necesidad de crear una unidad en la cual se concentraran las actividades y se centralizaran las decisiones con el apoyo de las instituciones de crédito; es por ello que en octubre de 1990 se creó la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales. (Ver anexo 4)

El marco jurídico del proceso de venta de las empresas está conformado por los artículos 25 y 28 de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General

de Sociedades Mercantiles, Decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El sector financiero fue la herramienta fundamental del programa de modernización del país, pues a través de éste se movilizan los recursos de toda la Nación, hacia las áreas productivas; por ello se dio la desincorporación bancaria. En ese criterio el gobierno actual justificó la reprivatización de los bancos, y por lo tanto, la desaparición de las Sociedades Nacionales de Crédito.

En ese contexto, y por haberse restablecido el régimen mixto en la prestación de servicios, así como la modernización del sistema financiero, se planteó la desincorporación de las instituciones de banca múltiple. El proceso a través del cual se llevó a cabo, resulta ser muy similar al proceso de desincorporación de entidades paraestatales.

El 5 de septiembre de 1990, se expidió un acuerdo presidencial, que estableció las bases y los principios de todo el proceso; también creó el Comité de Desincorporación Bancaria integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores; este Comité, diseñó un esquema de venta en tres etapas: registro y autorización de los posibles adquirientes, valuación de las instituciones y enajenación de la participación accionaria (200).

Registro y Autorización de los Posibles Adquirientes.- Es la recepción y la revisión de los grupos interesados. Se recibieron 44 solicitudes formales de todas las regiones y sectores del país.

Valuación de las Instituciones.- Comprendió dos tipos de valuaciones: una contable y otra económica. La primera se refiere a la evaluación hecha por el Comité sobre cada una de las instituciones; y la segunda se refiere a una serie de dictámenes hechos por las propias instituciones y por despachos externos contratados por el Comité. Una vez presentados los dictámenes, se definió el valor de las instituciones bancarias como punto de referencia, para ponerlas en venta.

Enajenación de la Participación Accionaria.- El proceso de enajenación se llevó a cabo a través de la subasta convocada por el Diario Oficial de la Federación.

Después de que los inversionistas presentaron su postura, el Comité dictaminó al postor ganador, así como la forma de pago. Una vez que el marco legal fue aprobado, en 13 meses se privatizaron 18 bancos, 13 de los cuales fueron adquiridos por grupos financieros. Asimismo, ciento treinta mil accionistas bancarios, incluyendo los empleados de las instituciones, quedaron

como dueños de los bancos privatizados hasta ese momento. Los recursos nominales que obtuvo el gobierno federal, por la desincorporación de estos 18 bancos, fue de más de treinta y siete billones de pesos. (201)

Es necesario aclarar que la banca de fomento continúa siendo administrada por el gobierno, para estimular al desarrollo de las áreas estratégicas del sector público, pero también se reestructuraron, tal es el caso de Nacional Financiera (NAFIN).

-AVANCES DEL PROCESO DE DESINCORPORACION-

Hasta 1982, el Estado mexicano participaba en 63 ramas de la actividad económica, en 45 de ellas lo hacía a través de las 1155 entidades paraestatales que poseía, para el mes de mayo de 1993 el Estado abandonó su participación en 977 entidades, únicamente conservaba 264 paraestatales y 51 se encontraban en proceso de desincorporación. Así, la intervención del sector público disminuyó de manera muy significativa, y en términos del actual gobierno, el Estado se volvió más eficaz y eficiente (Ver anexos 3 y 5).

En el proceso de enajenación, participó capital extranjero fundamentalmente para la aplicación de tecnología de punta y para coadyuvar al financiamiento del repunte de las actividades económicas, sin sacrificar el ahorro interno, y para que no incidiera en el tipo de cambio. Según el gobierno el 93% de las empresas vendidas en esta administración, quedaron en manos de mexicanos. Sin embargo los recursos que aportó el capital extranjero, no corresponden a la cifra anterior, pues su intervención fue muy significativa fundamentalmente en empresas como Teléfonos de México y Siderúrgica del Balsas.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

1. En México, la consolidación del Estado, corrió de manera paralela a la consolidación del presidencialismo, que constituye uno de los rasgos más característicos del Sistema Político en su conjunto. Es por ello que a lo largo de los años, la figura presidencial resulta un elemento muy importante para analizar muy de cerca el comportamiento de todo el Estado mexicano.

2. Dentro del desarrollo de la Administración Pública mexicana, es hasta fines de los setentas en que comienzan a darse verdaderos mecanismos de articulación entre los diferentes niveles administrativos, es decir, la administración descentralizada y la central, no se encontraban unidas por mecanismos administrativos adecuados para su desempeño como un aparato homogéneo de la actividad estatal. Es por ello que durante los años del cardenismo, y los posteriores efectivamente consolidaron un Estado y por lo tanto, una Administración Pública como la tenemos actualmente. El problema es que no lograron hacerla un aparato articulado con funciones bien definidas y con una verdadera planeación a nivel interno, de hecho el uso de la planeación en el país es muy reciente.

Como consecuencia de lo anterior, la Administración Pública carga una historia de atrasos e ineficiencia que incluso actualmente sigue padeciendo.

3. Como consecuencia de la importación de proyectos y administraciones para promover el desarrollo, y por lo tanto del atraso en todos sentidos que vivía el país, el gobierno de Miguel De la Madrid promovió el denominado Cambio Estructural encaminado a replantear la idea gubernamental, es decir, de una concepción intervencionista se adoptó el denominado "Modelo Neoliberal". En este sentido, desde 1982 se replanteó, la estructura social, económica y política del país. No debemos dejar de tomar en cuenta, la pérdida de crecimiento económico y de desarrollo social que significaron los años ochentas, y que por supuesto repercutieron de manera más contundente en los sectores más desprotegidos de la sociedad.

4. Ante el problema de equidad y del crecimiento de la pobreza, México no tuvo la capacidad político-administrativa para incorporar a los sectores populares a la representación política y a la toma de decisiones sobre las necesidades y prioridades nacionales. Es por ello que el gobierno tuvo que reconocer el debilitamiento de las estructuras políticas generales del país.

5. Aún con la puesta en marcha de los programas de austeridad y del cambio estructural, la crisis económica generalizada en el país se agudizó cuando en 1985 se cayeron los precios del petróleo y el gobierno tuvo que implementar una política económica que tenía como finalidad reducir el déficit del sector público, detener el aumento de la inflación mediante el saneamiento de las finanzas públicas, limitar el gasto público y reducir subsidios. Sin embargo, para 1987 la inestabilidad que vivía el país con la caída de la Bolsa Mexicana de Valores, hizo necesaria la adopción del Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

6. Ante la situación del país al finalizar el gobierno de De la Madrid, Carlos Salinas de manera vertiginosa adoptó todo un proceso de modernización económica a través de la libertad de comercio con el exterior; en este sentido, se pusieron en marcha múltiples medidas encaminadas a reorientar tanto la deuda externa como la posición de México ante el mundo.

7. Es innegable que algunos de los cambios y de las adecuaciones que realizó el gobierno de Carlos Salinas eran necesarios, pero consideramos que los cambios que deben hacerse en la política y la Administración Pública son impostergables; éstos deben realizarse con la participación de todos los sectores nacionales y no ser resultado exclusivamente de decisiones gubernamentales, esto sería congruente con el concepto de Nación moderna que ha intentado crear el actual gobierno.

8. Dentro de los cambios realizados que nos parecen poco adecuados, se encuentra el hecho de que la Administración Pública se vió seriamente lesionada con la creación de, por un lado de un Programa Nacional de Solidaridad (acompañados de su respectiva Comisión como es característica del actual gobierno), que depende directamente del Presidente de la República y que por lo tanto, rompe las estructuras administrativas existentes, es decir, que los niveles de gestión administrativa (Federal, Estatal y Municipal), se ven rebasados por controlarlo directamente el Presidente, además no agilizó el proceso de toma de decisión, por el contrario con la creación de los Comités de Solidaridad, se crearon nuevas instancias burocráticas además de las ya existentes.

9. Por otro lado, efectivamente el gobierno salinista no hizo crecer el aparato administrativo existente, pero creó una nueva modalidad administrativa, las denominadas **Comisiones** que sustituyeron la creación desmedida de unidades administrativas pero, de igual forma, se crearon como respuesta a necesidades momentáneas y no se implementó un proceso de planeación real que midiera las consecuencias presupuestales fundamentales. Nos hace pensar que un Estado tan moderno como el discurso político actual nos ha hecho creer que tenemos, no puede implementar este tipo de medidas usadas desde hace muchos años, sobretodo si se toma en cuenta el atraso que provocaron.

10. La evaluación del periodo gubernamental de Salinas, parece indicar que se privilegia la modernización económica por encima de otros rubros susceptibles de este proceso. Así, es muy difícil esperar que hubieran podido llevar a cabo una reforma administrativa profunda, si no se dio una verdadera modernización política primero.

Por eso creemos que es necesario llevar a cabo una modernización política ampliando las libertades fundamentales para que la participación política ciudadana sea real. Por otro lado, la labor de la Administración Pública, debe ser la de promover el desarrollo y la justicia social, sustentada por supuesto en esta amplia participación ciudadana.

11. Durante el gobierno salinista, el resurgimiento de grupos monopólicos en el proceso económico se hizo muy evidente sobretodo con la privatización bancaria pues se constituyeron los denominados grupos financieros que no son más que grupos monopólicos de poder, que se dividieron el control y manejo del sistema bancario nacional.

12. Con todo el impulso económico del país, se concentró la riqueza en manos de unos cuantos nuevos empresarios y los sectores más desprotegidos de la sociedad encontraron un freno absoluto a sus demandas, esta situación produjo un acelerado de deslegitimación del gobierno, cuestión que había intentado superarse en los primeros tres años del sexenio, por lo tanto, en los últimos meses de 1993 y durante todo 1994 el deterioro de las estructuras políticas del país se fue haciendo más evidente, sobretodo con los acontecimientos iniciados el primero de enero de este año, es decir, el levantamiento armado en Chiapas que alterado la historia "oficial" del país; pues se había vuelto triunfalista sobretodo con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica y Canadá y con la entrada de México a la Organización Mundial de Comercio OMC. Uno de los aspectos que llama más la atención es el protagonismo de la Iglesia durante el conflicto, sobretodo la Católica-Romana; es por ello que nos parece que el conflicto en Chiapas es protagonizado por un lado por los caciques y por otro la propia Iglesia.

Por lo anterior, el hecho de que en la sociedad se esté dando una intolerancia en todos los sentidos, resulta muy alarmante, sobretodo si se toma en cuenta que vivimos en una sociedad con grandes aspiraciones hacia la modernidad y a la democracia. Una de las características de la llamada época moderna tendría que ser la tolerancia para salvaguardar las libertades tradicionales que sustentan a las sociedades democráticas.

13. Otro enorme problema acentuado durante el gobierno de Salinas, es el de Seguridad Nacional, que se ha debilitado a tal grado, que el 23 de marzo de este mismo año asesinaron al candidato priista a la presidencia de la República, el Lic. Luis Donald Colosio Murrieta y seis meses después al Secretario General del mismo partido Lic. Francisco Ruiz Massieu. Por toda esta serie de acontecimientos debemos pensar que el propio Partido Oficial se esta desmoronando,

es decir, existen al interior del mismo grupos de poder que han visto desprotegido sus intereses y han adoptado este tipo de medidas como el medio para mantenerlos dentro de un solo partido político. El deterioro de la hegemonía política del PRI, constituye un elemento que hace aún más evidente la necesidad urgente de reformar las estructuras políticas del país en su conjunto; y del resurgimiento de nuevas corrientes de posición dentro de la sociedad mexicana. Lo que debemos aceptar es que nuevamente la intolerancia en la élite política del país, adopta este tipo de medidas como soluciones reales a diferencias políticas pues tal parece que el propio grupo gobernante que impulsó la modernización hoy la desconoce.

14. Otro asunto que llama la atención durante este sexenio, es que se han dado muchísimos interinatos en los estados, es decir, en estos años, los gobernadores han sido removidos de sus cargos constantemente, algunos por mandato presidencial y otros por convenir así a los intereses conciliatorios del gobierno, lo que demuestra el "gran respeto" que tuvo este gobierno por la voluntad popular. En este caso, se encuentran algunos de las siguientes entidades federativas: Tabasco, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Guanajuato y San Luis Potosí.

15. Además de todos los acontecimientos que se presentaron durante 1994, se dio también el proceso electoral federal para renovar el poder ejecutivo y legislativo del país. Pese a todas las muestras que se habían dado del debilitamiento del partido oficial, y del surgimiento de dos fuerzas políticas aparentemente igual de importantes que el PRI, el resultado oficial de las elecciones dio el triunfo a Ernesto Zedillo y al propio PRI en casi todas los puestos de elección popular por los que se contendió. Nuestro objetivo no es decir si hubo fraude o no, únicamente mencionar que resulta muy incongruente el hecho de que nuevamente el partido oficial haya resultado victorioso cuando dentro de su propio gremio existe una enorme fractura y cuando a nivel popular habían perdido la mayor parte del consenso. La impresión que nos queda del resultado electoral, es que dado el rumbo de intolerancia y de violencia que el país había tomado durante 1994 la población verdaderamente voto por el Revolucionario Institucional por temor, ya que durante los últimos días de campaña este partido promovía la idea de que sólo con su triunfo se lograría mantener la paz.

POSTSCRIPTUM

A lo largo de 1994, la historia "oficial" que el gobierno venía impulsando sufrió enormes contradicciones en lo que se refiere a la situación política, social y económica de todo el país.

Uno de los tantos acontecimientos que ocasionaron el descrédito del gobierno, es el levantamiento armado en Chiapas. El conflicto tiene varios actores y elementos que deben ser analizados detenidamente pues son de la más diversa índole.

En primera instancia se encuentra el papel que la Iglesia Católica ha venido desempeñando desde que se inició el conflicto; en un principio, aparecía como mediador entre los intereses en conflicto y el propio gobierno, pero debido al protagonismo que ha tenido a lo largo de todo el año, es claro que ella misma tiene enormes intereses que se han visto afectados por el uso de las armas. Este hecho resulta muy sorprendente para la administración salinista, pues nuevamente la Iglesia se torna como un factor real de poder ante la sociedad civil. Resulta un poco contradictorio el hecho de que justamente durante la presente administración, se le volvió a otorgar reconocimiento legal a la Iglesia y el gobierno estableció relaciones con ella.

Otro elemento importante en el conflicto chiapaneco, es que los caciques que históricamente han existido en la región, nuevamente han visto agredidos sus intereses con la intervención del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). De alguna manera, la existencia de caciques en la zona, denota la poca eficiencia que los gobiernos han tenido y tienen para gestionar y mediar entre los intereses de unos cuantos y de los campesinos e indígenas de la región.

Por otro lado, resulta importante mencionar que el gobierno no ha podido hasta la fecha resolver el conflicto; es decir, a pesar de que el ejército mexicano ha intervenido, por la vía pacífica no se ha podido concretar una solución que sea capaz de integrar los grupos de intereses en conflicto.

Como primera medida y como ya es costumbre en el gobierno salinista, se nombró una comisión encabezada por Manuel Camacho Solís para que llevara a cabo las negociaciones con el EZLN. Es necesario mencionar que la aparición de la figura de Manuel Camacho en Chiapas, se debió fundamentalmente al destape de la candidatura de Luis Donaldo Colosio, que trajo como consecuencia la renuncia al cargo de Regente del Departamento del Distrito Federal que venía desempeñando durante todo el sexenio debido a la decisión presidencial.

Los resultados de la gestión de dicha comisión, fueron muy poco alentadores; pues no se logró concretar un acuerdo de paz. Por lo anterior, se envió al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jorge Madrazo, para que continuara la negociación. Hasta octubre de este mismo año, sigue sin poderse concretar la firma del acuerdo de paz en la zona; de hecho el Presidente de la República en su último informe de gobierno, volvió a hacer un llamado al diálogo.

Otro de los fuertes golpes que el gobierno salinista ha sufrido, es el asesinato del Lic. Luis Donaldo Colosio, candidato priista a la Presidencia de la República, el que ha constituido la prueba más clara del momento de ilegalidad e incapacidad institucional al que condujo la gestión salinista.

A pesar de este hecho, se intensificaron las campañas políticas de todos los candidatos y, Ernesto Zedillo fue nombrado candidato oficial por el Partido Revolucionario Institucional. Así, el 21 de agosto, día en que se llevaron a cabo las elecciones federales, la participación de la sociedad en las votaciones superó todas las cifras anteriores en votaciones presidenciales en la historia de México. Este hecho, el gobierno lo destacó como su logro e intentó disipar el ambiente de incertidumbre y violencia al que habían conducido, por un lado el levantamiento armado en Chiapas en enero, y por otro el asesinato de Colosio en marzo.

A los cuarenta días de la jornada electoral, y de que el gobierno adoptó una posición triunfalista, asesinaron a José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI y nuevamente se debilitó la presencia de la administración salinista ante la sociedad.

Estos hechos violentos, pusieron de manifiesto que a lo largo del gobierno de Carlos Salinas, las medidas económicas privilegiaron solamente los intereses de unos cuantos, que creó grupos de intereses opuestos y estimuló su participación dentro de la sociedad, pero no por la vía institucional ni legal; incluso dentro del PRI, ya que fueron asesinados dos de los priistas con discurso modernizador.

En términos de la actividad económica internacional llevada a cabo este sexenio, México ingresó a la Conferencia Económica de los países del Asia-Pacífico (APEC), a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a las economías más industrializadas; y por supuesto la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Este último, entró en vigor en Enero de este mismo año, y gradualmente habrá de regular el creciente comercio entre los tres países.

Asimismo, según el último informe de gobierno, durante estos seis años, México estableció relaciones diplomáticas con 29 países, y con América latina, se acordaron vínculos económicos tanto en el comercio como en el aspecto del narcotráfico. Definitivamente la actividad de la administración salinista hacia el exterior fue muy intensa, el problema ha sido de índole social que el país tiene desde hace muchos años ya,

En lo que se refiere al comportamiento de la Administración Pública, se dieron cambios sustanciales en instituciones importantes como el Banco de México, que se le dotó de autonomía, en lo electoral, se creó el Instituto Federal Electoral con una relativa autonomía del Poder Ejecutivo pero sí con la presencia más activa de la ciudadanía en esta materia a través de la figura de consejeros ciudadanos.

Si bien es cierto que durante este sexenio la creación de entidades de la Administración Pública no fue cuantiosa, la creación de las denominadas comisiones si lo fue, es decir, no se crearon instituciones con toda la estructura burocrática acostumbrada pero si, comisiones cuyo costo en términos presupuestales fueron muy elevados. Esta nueva modalidad administrativa, fue usada como una forma novedosa para ir dando solución a demandas que surgían de manera imprevista; lo cual no dista mucha de las medidas llevadas a cabo en años anteriores en lo que se refiere a la Administración Pública.

Por otro lado, es importante destacar, el hecho de que durante este sexenio, los cambios llevados a cabo en el gabinete fueron mayores a los que en la tradición mexicana se estilaba, es decir, la renuncia del Regente del Departamento del Distrito Federal y del Secretario de Gobernación no son hechos que fuera frecuente observar en otras administraciones, lo cual denota, por un lado la poca estabilidad que al interior del gobierno se dio en los últimos meses de la administración de Carlos Salinas de Gortari, y por otro, la serie de fracturas que ha sufrido la cúpula del poder en nuestro país. Sin un afán especulativo, podríamos decir que los propios asesinatos de altos funcionarios del gobierno, y por lo tanto, de piezas clave para el mismo Presidente de la República, pueden responder a este rompimiento que se dio al interior del grupo gobernante.

Un elemento que el Presidente ha utilizado sobretodo en los últimos días de su gobierno para continuar con la tónica triunfalista que caracterizó el último año de gobierno, es el hecho de que las reformas emprendidas en estos años, lograron dar plena garantía de la libertad de creencias y culto público, otorgaron personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas y que por lo tanto, consolidaron una nueva relación entre el Estado y las iglesias.

También resalta el hecho de que se le restaron facultades al Presidente y que se modificó el tradicional presidencialismo que caracterizaba al sistema político mexicano. Si lo anterior verdaderamente es así, al interior de la sociedad mexicana no es un hecho que la haya modificado, en su funcionamiento por lo menos.

No podemos creer que este sexenio únicamente estuvo caracterizado por errores, sería una visión muy poco objetiva, pero si debemos observar que la existencia de la pobreza extrema, de un poder adquisitivo tan deteriorado, de intolerancia política, de violencia en algunas zonas del

país, de nuevos monopolios de capital y del bajísimo nivel que tiene la educación que imparte el Estado; no nos permiten ser el país modernizado que el discurso político de grupo gobernante se empeña en hacernos creer.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) **BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. p. 1362**
- (2) **Ibidem p. 1464**
- (3) **EASTON, David. Esquema para el Análisis político. p. 51**
- (4) **Ibidem p. 63**
- (5) **YOUNG, Oran. Sistemas de Ciencias Políticas. p. 41**
- (6) **Easton, Op. Cit. p. 90**
- (7) **Young, Op. Cit. p. 213**
- (8) **DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional Mexicano. p. 31**
- (9) **RODRIGUEZ Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos Políticos en México p. 19**
- (10) **UVALLE, Ricardo. El Gobierno en Acción. p. 19**
- (11) **MEDIN, Tzvi. El Maximato Presidencial: Historia Política del Maximato 1928-1935. p. 42**
- (12) **GOODSPEED, Stephens. El Papel del Ejecutivo en México en Problemas Agrarios e Industriales de México. p. 133**
- (13) **MEDIN, Tzvi. Ideología y Práxis de Lázaro Cárdenas. p. 110**
- (14) **Revista del Centro de Estudios Políticos No. 20-21 p. 9**
- (15) **FERNANDEZ Santillán, José. Política y Administración Pública en México. p. 21**
- (16) **Ibidem p. 23**
- (17) **Ibidem p. 29**
- (18) **Ibidem p. 40**
- (19) **GOODSPEED, Stephens. Op. Cit. p. 137**
- (20) **FERNANDEZ SANTILLAN. Op. Cit. p. 53**
- (21) **Ibidem p. 69**
- (22) **Ibidem p. 71**

-
- (23) Ibidem p. 84 (24) Ibidem p. 95
 - (25) Ibidem p. 106
 - (26) Ibidem p. 113
 - (27) Acuerdo Presidencial del 28 de enero de 1971. Citado por Fernández Santillán José. Política y Administración Pública en México. p. 127
 - (28) Ibidem p. 132
 - (29) Ibidem p. 134
 - (30) Ibidem p. 146
 - (31) AGUILAR Villanueva, Luis. Política y racionalidad administrativa. p. 77
 - (32) Ibidem p. 78
 - (33) Ibidem p. 81
 - (34) HABERMAS, J. Problemas de legitimación del capitalismo tardío. p. 95
 - (35) FARFAN, Guillermo. "Gasto público y bienestar social en México 1983 - 1986" en 17 ángulos de un sexenio. p. 75
 - (36) Ibidem p. 82
 - (37) UVALLE B. Ricardo. La administración pública en el cambio estructural. p. 15
 - (38) AGUILAR, Luis. Op. Cit. p. 90
 - (39) Ibidem p. 92
 - (40) UVALLE B. Ricardo. Op. Cit. p. 17
 - (41) ZEPEDA Neri, Alvaro. El fin del mercado libre. p. 55 citado por Ricardo Uvalle La administración pública en el cambio estructural p. 18
 - (42) Revista del Colegio. AGUILAR Luis. "Políticas públicas y gobierno del Estado". p. 235
 - (43) Ibidem p. 237
 - (44) Ibidem p. 240
 - (45) Ibidem p. 253
 - (46) Ibidem p. 255
 - (47) FARFAN, Guillermo. 17 Angulos... Op. Cit. p. 83
 - (48) UVALLE B. Ricardo. El cambio... Op. Cit. p. 30
 - (49) Ibidem p. 31

-
- (50) Revista de Administración Pública No. 55/56. El SNPD. p. 133
- (51) DEUTSCH Karl. Política y gobierno. p. 235
- (52) RODRIGUEZ A. Octavio. La reforma política y los partidos en México. p. 41
- (53) CORDERA C. Rafael. La nueva reforma política. p. 120
- (54) VILLALOBOS, Alejandro. Las leyes vigentes y las reformas a la Constitución. p. 29
- (55) CAMPUZANO P. Gabriel. Empresas públicas. p. VIII
- (56) Ibidem p. 10
- (57) DE LA MADRID H. Miguel. Las razones y las obras. "Las elecciones de 1988". p. 14
- (58) Ibidem p. 15
- (59) VILLAMAR P. David. Los efectos sociales de la política económica en México (1982 - 1992). p. 79
- (60) UVALLE B. Ricardo. Op. Cit. p. 44
- (61) CAMPOS, Ricardo. Fondo Monetario Internacional, deuda externa mexicana y la administración pública. p. 166
- (62) Ibidem p. 167
- (63) DE LA MADRID H. Miguel. Op. Cit. p. 22
- (64) Ibidem p. 23
- (65) Ibidem p. 24
- (66) Ibidem p. 26
- (67) Revista "El mercado de valores" No. 20 p. 10
- (68) Revista "El mercado de valores" No. 17 p. 9
- (69) DE LA MADRID H. Miguel. Op. Cit. p. 24
- (70) Ibidem p. 24
- (71) VILLAREAL, René. Mitos y realidades de la empresa pública. Racionalización Privatización?. p. 105
- (72) UVALLE B. Ricardo. Op. Cit. p. 44
- (73) VILLAMAR P. David. Op. Cit. p. 99
- (74) FLORES C. Romero R. Administración y política en la historia de México. p. 360 - 361
- (75) PARDO, Ma. del Carmen. La modernización administrativa en México. p. 128

-
- (76) DE LA MADRID H. Miguel. Op. Cit. p. 32
- (77) PARDO, Ma. del Carmen. Op. Cit. p. 129
- (78) Ibidem p. 130 (79)Ibidem p. 131
- (80) Ibidem p. 137
- (81) Ibidem p. 143
- (82) UVALLE B. Ricardo. Op. Cit. p. 24
- (83) Comparecencia del Lic. Alfredo del Mazo ante la H. Cámara de Diputados. Reversión Industrial. p. 14
- (84) PARDO, Ma. del Carmen. Op. Cit. p. 135
- (85) UVALLE B. Ricardo. Op. Cit. p. 22
- (86) Revista de Administración Pública. Op. Cit. p. 147
- (87) Idem
- (88) Ibidem p. 148
- (89) WATERSTON Albert. Op. Cit. p. 106
- (90) UVALLE B. Ricardo. Op. Cit. p. 37
- (91) Comparecencia del Lic. Alfredo del Mazo. Op. Cit. p. 14
- (92) GAZCA Z. José. "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983 - 1988" en CAMPUZANO P. Gabriel Empresas públicas. p. 451 - 455
- (93) Ibidem p. 452
- (94) Ibidem p. 456
- (95) BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. p. 1038
- (96) 1er. Informe de Gobierno. D.O.F. p.2
- (97) Ibidem p. 3
- (98) Ibidem p. 11
- (99) Ibidem p. 13
- (100) Ibidem p. 15
- (101) Ibidem p. 20
- (102) Ibidem p. 5
- (103) Ibidem p. 6

-
- (104) PESCHARD, Jaqueline. "Los Organismos Electorales en 1991" p.60
- (105) Ibidem p.62
- (106) Banco de México. "Informe Anual de 1990". p. 236
- (107) Ibidem p. 24
- (108) El Mercado de Valores. "Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. p. 5-6
- (109) Ibidem p. 6-7
- (110) VILLAMAR P., David. Los Efectos Sociales de la Política Económica en México. p. 120
- (111) Ibidem p. 129
- (112) 1er. Informe de Gobierno. D.D.F. p. XVII
- (113) El Mercado de Valores. Núm. 10. "Iniciativa Presidencial para Restablecer el Régimen Mixto de Banca y Crédito". p.5
- (114) Idem
- (115) Ibidem p. 6
- (116) Ibidem p. 9
- (117) GARCIA Parra, Jaime. "América Latina Frente al Panorama de la Economía Internacional". p. 144
- (118) Idem
- (119) Ibidem p. 146
- (120) DRUCKER F. Peter. "La Nueva Economía Mundial". p. 27
- (121) Ibidem p. 33
- (122) AHO, Michael y OSIRY, Silvia. "Bloque de Comercio: Política Pragmática o Programática". p.81
- (123) VILLAMAR P., David. Op. Cit. p. 13
- (124) Ibidem p. 139
- (125) Idem
- (126) VAZQUEZ P., Fernando y ORTIZ A., Loreta. Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. p. 34
- (127) Ibidem p. 19
- (128) El Mercado de Valores. Núm. 3 p. 6

-
- (129) CAMPUZANO P. Gabriel. "Notas sobre la Administración Pública de México y el Problema de la Deuda Pública Externa" p. 2
- (130) Ibidem p. 3-4
- (131) GURRIA, José Angel. La Política de la Deuda Externa. p. 106
- (132) Ibidem p. 108
- (133) Ibidem p. 111
- (134) Ibidem p. 118
- (135) Ibidem p. 120
- (136) Ibidem p. 121
- (137) Ibidem p. 127
- (138) CAMPUZANO P., Gabriel. Notas sobre... Op. Cit. p. 16
- (139) Ibidem p. 17
- (140) PESCHARD, Jaqueline. Op. Cit. p 64
- (141) Ibidem p. 65
- (142) Ibidem p. 69
- (143) ORTEGA Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Una versión de la Modernización de México. p. 123
- (144) Ibidem p 125
- (145) LA JORNADA. 5o. Informe de Gobierno p. XIV
- (146) Idem
- (147) La Nueva Administración Pública Federal. T-1. p. 15
- (148) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 23
- (149) Ibidem p. 85
- (150) La Nueva Administración Pública Federal. T. I. Op. Cit. p. 209
- (151) Ibidem p. 233
- (152) Ibidem p. 267
- (153) Ibidem p. 333
- (154) Ibidem p. 388
- (155) La Nueva Administración Pública Federal. T-2 Op. Cit. p. 27

-
- (156) Ibidem p. 59
(157) Ibidem p. 89
(158) Ibidem p. 139
(159) Ibidem p. 151
(160) Ibidem p. 321
(161) Ibidem p. 322
(162) Idem
(163) Idem
(164) Ibidem p. 369
(165) Idem
(166) Ibidem p. 416
(167) Ibidem p. 400
(168) Ibidem p. 432
(169) Ibidem p. 522
(170) Ibidem p. 100
(171) La Nueva Administración Pública Federal. T-3 p. 117
(172) Ibidem p. 157
(173) Ibidem p. 176
(174) Ibidem p. 246
(175) Ibidem p. 274
(176) Ibidem p. 313
(177) Ibidem p. 349
(178) Ibidem p. 388
(179) Ibidem p. 432
(180) Ibidem p. 474
(181) La Nueva Administración Pública Federal. T-1 p. 402
(182) Ibidem p. 408
(183) Ibidem p. 413
(184) La Nueva Administración Pública Federal. T-2 p. 259

-
- (185) Ibidem p. 213
- (186) Ibidem p. 220
- (187) Ibidem p. 226
- (188) Ibidem p. 248
- (189) La Nueva Administración Pública Federal. T-3 p. 522
- (190) La Nueva Administración Pública Federal. T-2 p. 220
- (191) Idem
- (192) Ibidem p. 137
- (193) Idem
- (194) Ibidem p. 138
- (195) Idem
- (196) MARTINEZ, Gabriel y FARBER, Guillermo. Desregulación Económica (1989-1993). p. 11
- (197) Ibidem p. 12
- (198) Ibidem p. 14
- (199) ROGOZINSKI, Jacques. La Privatización de Empresas Paraestatales. p. 47
- (200) Ibidem p. 113
- (201) Ibidem p. 116

ANEXO 1

- Ley reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional (facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera) 27-12-82.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 31-12-82.
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 31-12-82.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 12-12-83.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 12-12-83.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del 7-12-83.
- Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 30-12-83.
- Ley sobre Justicia en materia de faltas de Policía y buen Gobierno del Distrito Federal, 13-01-84.
- Ley Federal de Turismo, 06-02-84.
- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional, 08-02-84.
- Ley General de Salud, 07-02-84.
- Ley Federal de Vivienda, 07-02-84.
- Ley para la comprobación, ajuste y cómputo de Servicios de la Armada de México, 24-12-84.
- Ley Orgánica del Banco de México, 31-12-84.
- Ley Orgánica de la Armada de México, 14-01-85.
- Ley de Ascensos de la Armada de México, 14-01-85.
- Ley de Recompensas de la Armada de México, 14-01-85.
- Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México 14-01-85.

-
- Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública 14-01-85.
 - Ley reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, 14-01-85.
 - Ley reglamentaria de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, 14-01-85.
 - Ley de Sociedades de Inversión, 14-01-85.
 - Ley de coordinar y promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, 21-01-85.
 - Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, 04-02-85.
 - Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles, 08-02-85.
 - Ley de Servicio de Tesorería de la Federación, 31-12-85.
 - Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas e infraestructura Hidráulica, 31-12-85.
 - Ley Federal del Mar, 08-01-86.
 - Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, 09-01-86.
 - Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, 13-01-86.
 - Ley Orgánica del Sistema Banrural, 13-01-86.
 - Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, 13-01-86.
 - Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, 13-01-86.
 - Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, 14-01-86.
 - Ley de la Casa de Moneda de México, 20-01-86.
 - Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, 20-01-86.
 - Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio, 20-01-86.
 - Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, 20-01-86.
 - Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 14-05-86.
 - Ley Federal para prevenir y Sancionar la Tortura, 27-05-86.
 - Ley Forestal, 30-05-86.
 - Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, 24-12-86.

-
- Ley del Servicio Postal Mexicano, 24-12-86.
 - Ley Orgánica de Nacional Financiera, 26-12-86.
 - Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, 26-12-86.
 - Ley Federal de Pesca, 26-12-86.
 - Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, 26-12-86.
 - Ley de Ingresos de la Federación para 1987, 31-12-86.
 - Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para 1987, 31-12-86.
 - Presupuesto de Egresos de la Federación para 1987, 31-12-86.
 - Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para 1987, 31-12-86.
 - Ley de Salud para el Distrito Federal, 15-01-87.
 - Código Federal Electoral. 12-02-87.

ANEXO 2

ENDEUDAMIENTO EXTERNO NETO Y FUGAS DE CAPITAL

	Endeudamiento neto¹ (A)	Fugas de capital (B)²	(B)/(A)
1973	2280	690	30.3
1074	4012	806	20.1
1975	5450	859	15.8
1976	5612	2971	52.3
1977	2876	944	32.8
1978	3344	131	3.9
1979	5520	-7	---
1980	10891	-251	---
1981	28014	11828	42.2
1982	8850	6772	76.5
1983	2002	3783	189.0
1984	1183	1042	88.1
1985	-935	1312	---
1986	865	-1912	---
1987	3730	791	21.2
1988	616	3592	583.1
1989	2314	-4226	---
1990	14722	-3538	---
1991	19989	-2512	---
1992	16023	-3829	---

¹ Endeudamiento externo neto de acuerdo con las cifras de la balanza de pagos. Se refiere al renglón de pasivos de la cuenta de capital; excluye reinversiones y redocumentaciones por operaciones de conversión de deuda.

² Estimación elaborada por la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales con base en datos de la balanza de pagos de Indicadores Económicos del Banco de México. El signo negativo significa repatriación de capitales.

Fuente: Elaborado por la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, con base en información del Banco de México.

ANEXO 3

OPERACIONES DE VENTA EN QUE PARTICIPARON INVERSIONISTAS EXTRANJEROS

Empresa	Adquiriente extranjero	Porcentaje de Participación
Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V.	The Chase Manhattan Bank, DBL Americas Development y G.O. (III) Ltd. e inversionistas individuales	49.0
Fermentaciones Mexicanas, S.A. de C.V.*	Kyowa Hakko Kogyo Co., Ltd. y Sumitomo Corporation	100.0
Teléfonos de México, S.A. de C.V. (Acciones "AA")	Routhwestern Bell y France Cable et Radio	10.0
(Acciones "L")	Público inversionista de todo el mundo	23.0
Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V.	Sokana Industries, Ltd.	100.0
Reactivos Minerales Mexicanos, S.A.*	E.I. Du Pont de Nemours and Company	100.0
Productos Pesqueros de Alvarado, S.A. de C.V.	Servac International of North Carolina, Inc.	100.0

* Empresas de participación estatal mayoritaria

Empresa	Adquiriente extranjero	Porcentaje de Participación
Productos Pesqueros de Campeche, S.A. de C.V.		
Productos Pesqueros de Yucalpetén, S.A. de C.V.		
Productos Pesqueros de Michoacán, S.A. de C.V.		
Siderúrgia del Balsas, S.A. de C.V.	Caribbean Ispat, Ltd.	100.0
Inmobiliaria Siderbal, S.A. de C.V.		100.0
Servicios Siderúrgicos Integrados, S.A. de C.V.		50.0
Inmobiliaria Sersiin, S.A. de C.V.		50.0
Controladora Peña Colorada, S.A. de C.V.		29.0
Patrimonio de la Unidad Industrial de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.	Bombardier, Inc.	100.0
NutrimeX, S.A. de C.V. (Zacoalco de Torres, Jalisco)	Agro-Lacteos Ingredientes Corp.	100.0

Fuente: Jacques Rogozinski. La privatización de empresas paraestatales

ANEXO 4

EMPRESAS VENDIDAS EN LA PRESENTE ADMINISTRACION

SECTOR SOCIAL

Núm. Sector	Nombre de la empresa	Fecha de compra - venta	Adquiriente	Precio nominal en miles de nuevos pesos
1 SARH	Benef. de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V.	12-I-89	Liga de Común. /CNC/ Gob. del Estado de Guerrero	1,625.00
2 SEMIP	Comercial de Telas, S.A.	12-I-89	Obreros sindicalizados de la empresa	2,250.00
3 SHCP	Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S.A. de C.V.	24-IV-90	Sindicato de Trab. Productos Pesqueros Bahía de Tortugas, S.A. de C.V.	17,500.00
	Industrias Conasupo S.A. de C.V. (Iconsa)			
4 SECOFI	Planta Monterrey 1, N.L.	25-IV-90	Agroindustrias Integradas del Norte, S.A. de C.V.	54,400.00
5 SECOFI	Planta Ciudad Obregón 2, Son.	20-IV-90	Modercam, S.A. de C.V.	27,803.00
6 SHCP	Productos Pesqueros de Salina Cruz. S.A. de C.V.	20-VII-90	Sind. Trab. Ind. E.E.S. y C., CROC/Fed. Reg. Soc. Coop. Ind. Pes. Oax. F.C.L.	4,756.0

7 SARH	Fideicomiso de La Palma. S. de R.L. de I.P. y C.V. (Fidepal) ¹	27-VIII-90	Prod. de Palma (8 uniones de comun./1 soc. de solidaridad soc.)	16.1
8 SARH	Ingenio Melchor Ocampo. S.A.	16-X-90	Unión de Productores de Caña. CNC	
9 SARH	Ingenio San Sebastián, S.A.	16-X-90	Unión de Productores de Caña. CNC/J. Porres	76,133.0
10 SARH	Ingenio Santa Clara, S.A.	16-X-90	Unión de Productores de Caña. CNC/J. Porres	
11 SEPESCA	Planta San Carlos (activo segregado de P.P. La Paz)	15-XI-90	Soc. Cooperativa de Prod. Pesquera Bahía Magdalena	350.0
12 SHCP	Teléfonos de México, S.A. (4.4%) "A"	13-XII-90	Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana	955,167.5
13 SARH	Ingenio La Primavera, S.A.	20-XII-90	Sindicato de Trab. Ind. Azucarera Unión de Prod. de Caña	12,100.0
14 SHCP	Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V.	2-V-91	Federación de Trabajadores del Edo. de Gro. (afiliado a la CTM)	1,000.0
15 SEPESCA	Planta Jalisco Madero (activo segregado de P.P. La Paz)	21-V-91	Soc. Coop. de Prod. Pesquera Bahía de Magdalena S.C.L./Soc. Prod. Pesquera Puerto Chale, S.C.L.	931.0
16 SHCP	Productos Pesqueros Isla de Cedros, S.A. de C.V.	19-VI-	Sind. de la emp./Soc. Coop. de Prod. Pesquera. Pescadores Nacionales de Abulón, S.C.L.	3,000.00
	Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V. (Liconsa)			
17 SECOFI	Planta Pasteurizadora Morelos, Coah.	30-IX-91	Soc. Cooperativa de Productores de Leche del Norte de Coahuila, S.C.L.	

¹ Empresa de participación estatal minoritaria.

18 SECOFI	Planta de Alimentos Balanceados Morelos, Coah. Fertilizantes Mexicanos, S.A. (Fertimex)	30-IX-91	Soc. Cooperativa de Productores de Leche del Norte de Coahuila, S.C.L.	1,880.1
19 SEMIP	Unidad Industrial Bajío, Gto.	17-XII-91	Sind. de Trab. de la Ind. Quím., Petroquím., Carboquím., Similares y Conexos de la Rep. Mex.	95,967.9
20 SEMIP	Unidad Industrial Camargo, Chih.	17-XII-91	Sind. de Trab. de la Ind. Quím., Petroquím., Carboquím., Similares y Conexos de la Rep. Mex.	25,047.5
21 SEMIP	Unidad Industrial Minatitlán, Ver.	2-XII-92	Fertilizantes de Minatitlán, S.A. de C.V. (Sind. Trab. de la Ind. Quím., Petroquím., Carboquím., Similares y Conexos de la Rep. Mex.)	115,036.7
22 SARH	Compañía Azucarera del Ingenio Bellavista, S.A. Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V. (Albamex)	12-I-92	Unión Nacional de Cañeros, CNPPE-UNE	32,380.0
23 SARH	Reciba La Barca, Jal.	18-XII-92	Aric Superación, Solidaridad y Liberación Campesina	5,507.4
T o t a l				1.432,851.5

Fuente: Jacques Rodozinski. La privatización de las empresas paraestatales.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, Villanueva Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. INAP, México, 1982.
- AHO, Micheak y OSTRY, Silva. "Bloques de Comercio: Política Pragmática?" en Los Desafíos de la Globalización: Economía Mundial y Sociedades Nacionales. Colección: Perspectivas de la Modernización Política. Tomo 3, De. IEPES, México, 1990.
- BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Siglo XXI, México, 1991.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- CAMPUZANO P. Gabriel. Empresas Públicas. Sistema de Universidad Abierta, UNAM, México, 1990.
- CAMPUZANO P. Gabriel. "Notas sobre la Administración Pública de México y el Problema de la Deuda Externa", México, 1993. Inédito.
- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI, 10a. edición, México, 1991.
- CAMPOS, Ricardo. Fondo Monetario Internacional, Deuda Externa Mexicana y la Administración Pública. UEM, México, Enero, 1991.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 1994.
- Comparecencia del Lic. Alfredo del Mazo. Reconversión Industrial. Cuadernos de Análisis Político-Administrativo. No. 3, Editorial. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 1987.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1994.
- CORDERA; Rolando. Las Decisiones del Poder. Editorial Cal y Arena, México, 1989.
- COSIO Villegas, Daniel. El Sistema Político Mexicano. Editorial Joaquín Mortiz, 13a. edición, México, 1982.
- DE LA MADRID H. Miguel. Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial, Fondo de Cultura económica, México, 1987.
- DRUCKER F., Peter. "La Nueva Economía Mundial" en Los Desafíos de la Globalización: Economía Mundial y Sociedades Nacionales. Colección: Perspectivas de la Modernización Política. Tomo 3, Editorial IEPES, México, 1990.
- EASTON; David. Esquema para el Análisis Político. Editorial Amorrortu, México, 1989.

ERNST, Dieter. "Tecnología y Competencia Global: El Desafío Futuro para las Economías de Reciente Industrialización." en Los Desafíos de la Globalización: Economía Mundial y Sociedades Nacionales. Colección: Perspectivas de la Modernización política, Tomo 3, Editorial IEPES, México, 1990.

FERNANDEZ Santillán, José. Política y Administración Pública en México. Universidad Autónoma Metropolitana- Azcapotzalco, México, 1989.

FLORES Caballero, Romero. R. Administración y Política en la Historia de México., 2a. edición INAP-Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

GARCIA Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana: 1812-1988. 3a. edición, México, Secretaría de Gobernación, 1988.

GARCIA Parra, Jaime. "América Latina contra el Panorama de la Economía Internacional" en Los Desafíos de la Globalización: Economía Mundial y Sociedades Nacionales. Colección: Perspectivas de la Modernización Política, Tomo 3, Editorial IEPES, México, 1990.

GONZALEZ C: Pablo y FLORESCANO, Enrique. México Hoy. Siglo XXI editores, México, 1993.

GOODSPEED, Stephens. "EL Papel del Jefe del Ejecutivo en México" en Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VII, México, 1955.

GURRIA, José Angel. La Política de la Deuda Externa. Una Visión Modernizadora de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

HABERMAS, J. Problemas de Legitimación del Capitalismo Tardío. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

HANSEN, Roger. La Política y los Partidos Políticos en México. Siglo XXI Editores, México, 1982, 5a. edición.

La Economía Mexicana. Nacional Financiera, 10a. edición, México, 1988.

La Nueva Administración Pública Federal. Política y Administración Pública. Editorial El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Gobierno del Estado de Colima, México, 1982, tomos 1, 2 y 3.

MARTINEZ; Gabriel y FARBER, Guillermo. Desregulación Económica (1989-1993). Una Visión Modernizadora de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

ORTEGA, Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Una Visión Modernizadora de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

PEREZ; Germán y LEON; Samuel. 17 Angulos de un Sexenio. UNAM, México, 1987.

PESCHARD, Jaqueline. "Los Organismos Electorales en 1991", en Las Elecciones de Salinas. Un Balance Crítico a 1991. Plaza y Valdés Editores, México, 1991.

Revista de Administración Pública. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática". Núm. 55/56, Julio-Diciembre, INAP; México, 1993.

RODRIGUEZ A. Octavio. La Reforma Política y los Partidos en México. Siglo XXI editores, 11a. edición, México, 1989.

ROGOZINSKI, Jaques. La Privatización de Empresas Paraestatales. Una Visión Modernizadora de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SHULGOVKY, Anatol. México en la Encrucijada de su Historia. Ediciones de Cultura Popular, México, 1977.

SZEKELY, Gabriel. La Economía del Petróleo en México: 1976-1982. El Colegio de México, México, 1983.

UVALLE B., Ricardo. El Gobierno en Acción: La formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

UVALLE B., Ricardo. La Administración Pública en el Cambio Estructural. Cuadernos de Análisis Político-Administrativo. No. 14, Editorial El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. , México.

VAZQUEZ Pando, Fernando y ORTIZ Ahlf, Loreta. Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Colección Ensayos Jurídicos, Editorial Themis, México, 1994.

VILLAMAR P. David. Los Efectos Sociales de la Política Económica en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis de Licenciatura, México, 1993.

VILLAREAL, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública: Racionalización o Privatización? Editorial Diana, México, 1988.

WATERSTON, Albert. Planificación del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

YOUNG, Oran. Sistemas de Ciencia Política. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

HEMEROGRAFIA

BAGU, Sergio. "Naturaleza y Teoría de la Periodización", Revista del Centro de Estudios Políticos, Núm 20/21, UNAM; México, 1982.

Banco de México. Informes Anuales. 1989-1991, México.

CORDERA Campos, Rafael. La Nueva Reforma Política. Las Perspectivas de la Reforma Política a partir de 1991. El Nacional, México, 1991.

CORDERA; Rolando y TELLO, Carlos. México: Opciones y Decisiones. En Nexos, México, Núm. 10 Mayo, 1986.

El Mercado de Valores, Núm. 1, Nacional Financiera, México, Enero 1o. 1990.

El Mercado de Valores, Núm. 3, Nacional Financiera, México, Febrero 1o. 1990.

El Mercado de Valores, Núm. 10, Nacional Financiera, México, Mayo 15 1990.

El Mercado de Valores, Núm. 20, Nacional Financiera, México, Octubre 15 1988.

El Mercado de Valores, Núm. 17, Nacional Financiera, México, Septiembre 1o. 1988.

1er. Informe de Gobierno. Diario Oficial de la Federación, Suplemento Especial, Noviembre 1o. 1989, México.

5o. Informe de Gobierno. La Jornada. Noviembre 2 1993, México.