



116
28
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL
REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO 1982-1988.

T E S I S

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

P R E S E N T A :

PATRICIA SANDOVAL HERNANDEZ



ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

**A MIS PADRES:
DR. ROBERTO SANDOVAL DELECOLLE
LIC. MARIA GUADALUPE HERNANDEZ DE SANDOVAL**

**Quienes han compartido conmigo anhelos e
ilusiones; y con su ejemplo de trabajo y
honradez forjaron en mí, amor a mi país.**

**A MI ESPOSO:
C.P.A. FELIPE QUIJANO FERRER**

**Por el reto que representa convivir con
un hombre que conjuga entereza y temura.**

**A MIS HIJOS:
PATRICIA GISELA Y FELIPE ROBERTO.
Por brindarme la oportunidad de otorgarles
el amor más profundo de mi vida.**

RECONOCIMIENTOS

LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

**Con el reconocimiento a su esmerada labor;
y por su gran estímulo y apoyo en la
presentación de este trabajo.**

SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTES

**Por su apoyo y aliento de compañera de
estudios.**

A MIS SINODALES:

**MTRA. ERIKA DORING HERMOSILLO
DR. RICARDO UVALLE BERRONES
LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE
LIC. JAVIER HERNANDEZ PEREZ**

**Por su colaboración y apoyo a la
Segunda Opción de Titulación.**

INDICE

	PAG
PROEMIO	
I. LA FORMACION DEL ESTADO DE BIENESTAR 1935-1954	1
II. DESENVOLVIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR 1954-1970	9
III. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR 1970-1982	13
IV. REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO 1982-1988	20
V. LAS ESTRATEGIAS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL	25
A). Reformas Constitucionales 1982-1988	25
B). El Sistema Nacional de Planeación Democrática	29
C). El Programa de Descentralización	30
D). La Reforma Municipal	31
E). La Reestructuración del Sector Descentralizado	33
F). El Programa de Simplificación Administrativa	35
CONCLUSION	38
BIBLIOGRAFIA.	

PROEMIO

El inicio del gobierno encabezado por Miguel de la Madrid, marcó el fin del modelo de desarrollo adoptado por el Estado Mexicano por más de 40 años, cuyo pivote esencial era una acendrada intervención estatal -acrecentada en los años setenta-.

En 1982, el nuevo régimen emprendió un cambio estructural, este fenómeno se ubica en un contexto internacional de mercados globalizados, interdependientes aunados a un enrarecimiento en el clima político de franca incertidumbre, enmarcado en un proyecto industrializador que tenía como objetivo el crecimiento económico. El gobierno de Miguel de la Madrid emprende una estrategia orientada a ordenar las relaciones entre el Estado y la sociedad, poniendo fin al modelo de desarrollo llevado a cabo por el Estado mexicano por más de cuarenta años.

El cambio estructural representó para el gobierno la forma de responder ante la crisis económica y social que se presentaba en el país. Con esta propuesta el gobierno se inserta en una tendencia generalizada a redimensionar al Estado, e impulsar a los diferentes agentes sociales a asumir su responsabilidad para ser los generadores de la recuperación económica.

Desde este enfoque, la presente tesina aborda el desarrollo de la Administración Pública en una forma diferente de comportamiento del Estado ante los problemas inminentes a resolver. La exposición del trabajo se presenta de la siguiente manera: En el primer apartado se explica la consolidación de las bases económicas para la formación del Estado de bienestar, por medio de la producción de bienes y servicios; en el segundo, se describe el desarrollo de la participación del Estado en la vida económica al tener como objetivo continuar con un crecimiento rápido y sostenido; en tercer término se expone el deterioro de las relaciones sobre las cuales había girado el proyecto de industrialización y modernización del país; en el cuarto punto se da paso a la polémica sobre el redimensionamiento del Estado; en el quinto apartado se presenta la estrategia seguida por el gobierno para el cambio estructural; y finalmente, la conclusión del trabajo.

1). FORMACION DEL ESTADO DE BIENESTAR 1935-1954.

La década de 1930-1940 se caracterizó por la consolidación de las bases económicas sobre las que se sustentó el Estado de bienestar mediante su intervención en la vida económica, por medio de la producción de bienes y servicios.

"El Estado de bienestar no tiene una teoría económica propia o desarrollada ad hoc. Sin embargo, se ha reconocido que la economía Keynesiana, es su fuente de inspiración. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico."

"Al final de los años treinta se han creado las condiciones suficientes para una fuerte intervención estatal en la economía apoyada de la institucionalidad administrativa y burocrática, así como en los estratos políticos y sociales, dirigista y fuertemente transformadora. La transición cardenista hace posible el desarrollo de las relaciones capitalistas a través de modificaciones en el patrón de acumulación. De estas transformaciones político-económicas se nutrirá ampliamente el desarrollo capitalista posterior."

En el régimen cardenista se logra el proceso de consolidación del Estado Mexicano por medio de un sistema político establecido y legitimado socialmente. Es entonces cuando el Estado, favorecido por las condiciones internacionales imperantes, emprende un proceso industrializador del país.

Un aspecto importante de considerar en este período fue la expropiación

¹José Luis Ayala Espino. Límites del mercado. límites del Estado, p. 107.

²José Luis Ayala Espino. Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), p. 139.

petrolera propiciada por el conflicto obrero-patronal existente que condujo al Estado a tomar esta determinación. Otro acontecimiento trascendental de ese período fue la nacionalización de los ferrocarriles.

Con respecto a éstos "...mientras estuvieron bajo los auspicios de extranjeros eran destinados primordialmente a facilitar la extracción y exportación de materias primas del país, lo que originó un sistema desunido, dividido en múltiples partes bajo el control de varias empresas foráneas. Para poner fin a tal desorganización, modificar la organización institucional y lograr un uso más eficaz de la tecnología existente, el presidente Cárdenas expropió, en 1937, las acciones de Ferrocarriles Nacionales de México que estaban en manos de particulares, incorporando completamente su capital al sector paraestatal. Así se ejerció completo dominio de los instrumentos que permitieron planear y promover el desarrollo económico nacional."

Las transformaciones de 1934-1940 representaron una solución a la crisis económica política y social impulsada por el proyecto de estabilización de Calles. La institución presidencial (como rectora y aglutinadora), se convierte en la fuerza preponderante en las decisiones políticas y económicas nacionales y se abandona definitivamente la etapa de los caudillos.

Las políticas económicas del período cardenista consolidan una intervención del Estado en cuatro puntos: las expropiaciones realizadas en el petróleo, ferrocarriles y electricidad incorporados a la actividad estatal; la reforma agraria realizada con la finalidad de mejorar el nivel de vida campesina y como base para consolidar un consenso social; los programas de inversiones en infraestructura, obras hidráulicas, electricidad, petróleo y fomento agrario; la

Jorge Ruiz Dueñas. Empresa Pública, p. 118.

reestructuración del sistema monetario y financiero orientado a fomentar actividades estratégicas y prioritarias.

A pesar de la concertación entre el gobierno de Cárdenas y el sector empresarial, a través de la Ley de Cámaras, "La relación Estado-empresarios no estuvo, desde esos momentos, exenta de obstáculos. Para los empresarios fue difícil entender la necesidad histórica de la intervención estatal, bajo la idea de que cada quien debía dedicarse a la esfera de su incumbencia: el gobierno a administrar y los empresarios a la actividad productiva. Sin embargo, dentro de un ambiente de modificaciones y conciliaciones, el sector empresarial, adoptó a regañadientes, las modificaciones cardenistas." *

El gobierno cardenista -mediante el gasto público- buscó consolidar objetivos agrícolas, industriales y sociales. Así, del total de los gastos del sexenio el 55.7% fue asignado a acciones propiamente interventoras en los ámbitos económico y social.

El manejo del gasto público significó para el Estado tomar la dirección del proceso económico, y le dio una nueva dinámica haciendo el proceso económico más dependiente de las inversiones públicas y privadas nacionales para generar un crecimiento interno.

Como una forma de sostener el gasto público canalizado a programas de crecimiento económico y bienestar social, el gobierno cardenista optó por el déficit presupuestal, por considerar que las actividades a que se le asignaba así lo requerían.

* José Ayala Espino. Estado y Desarrollo..., p. 167.

De tal manera que las fuentes de financiamiento del Estado la constituyeron los ingresos fiscales y la deuda pública. Así, el presidente Cárdenas asentaba en su V informe de gobierno "...el crecimiento del gasto público y la consiguiente apelación al empréstito se justifica por la necesidad de acometer la ingente tarea constructiva de la Revolución en un país de gran riqueza potencial, pero que sólo puede ser efectiva a costa de inversiones, obras y servicios de ejecución muy costosa."

En consecuencia, el Banco de México pasó de ser una institución reguladora del circulante a una institución promotora del desarrollo económico del país, mediante su apoyo a los gastos del gobierno federal.

"Las entidades estatales experimentaron en el período cardenista su primer crecimiento rápido. La creación de estas instituciones estatales no se circunscribió sólo al sector financiero y bancario o a la hacienda pública, sino que también abarcó esferas de control y directamente productivas en actividades como la minería, la agricultura, la industria y hasta el comercio. El aumento de la intervención estatal no estuvo exenta de conflictos. Cada vez, que el Estado organizaba acciones de mayor comando y dirección económica se generaban roces y fricciones con el capital privado, a pesar de entendimientos y acuerdos a largo plazo." *

El gobierno Cardenista brindó al sector privado una serie de estímulos tales como: créditos blandos, garantías a la propiedad, asistencia técnica, franquicias, barreras arancelarias o facilidades para la importación de bienes y servicios. Todo esto mediante una serie de organismos e instituciones gubernamentales.

El período comprendido entre 1940-1954 se caracterizó por establecer y seguir

* Ibid., 195

* Ibid., 210.

una estrategia de industrialización basada en la presencia protagónica del Estado. Este proceso demandó por parte del Estado una política de masas, con mayor control sobre las organizaciones obreras, campesinas y las capas medias de la sociedad, contando con el apoyo de grupos empresariales más inclinados a la industrialización.

De acuerdo a las condiciones existentes, el Estado impuso una estrategia, que incluía -en el ámbito político- mayor institucionalización de las relaciones de poder y en el plano económico un patrón de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Esta última significó un proyecto de desarrollo orientado a impulsar un crecimiento estable, basado en la diversificación de la producción industrial que sustituyera las importaciones.

El Estado recurrió a una política económica expansionista para aumentar la demanda interna y obtener una ganancia atractiva para la inversión privada. Para definir la participación de cada uno de los agentes económicos, a la iniciativa privada se le asignó la rama productiva de bienes y consumo, y el Estado conservó la producción de insumos estratégicos y la creación de la infraestructura básica.

Durante el sexenio encabezado por Manuel Avila Camacho, el Estado incursiona en empresas manufactureras y atiende las necesidades crecientes de urbanización, asimismo el gobierno se orientó hacia la construcción de infraestructura básica y a configurar polos de desarrollo regional (Comisiones Papaloapan y Grijalva).

Como respuesta a las necesidades de fomento al financiamiento destacó la participación de Nacional Financiera, la cual se convirtió, a partir de los años

cuarenta, en el principal banco de fomento del país. La política de gasto público se convirtió en uno de los principales instrumentos para impulsar el proyecto industrializador.

El proceso industrializador influyó en la evolución sectorial de la economía. La emigración del campo a las ciudades determinó la demanda de bienes y servicios básico (salud, educación vivienda, etc.)

Por otro lado, el sector agropecuario en este período contribuyó al desarrollo económico por medio del abastecimiento de alimentos y materias primas a las zonas urbanas e industriales.

El sector industrial se convirtió en la actividad más dinámica de esta etapa del país, destacando la rama de la construcción, la industria de la transformación (textiles) y la electricidad. El proceso industrializador se vio favorecido por factores internos y externos; la escasez de importaciones generadas por la Segunda Guerra Mundial ayudó a que se diversificara la producción nacional.

El Estado implantó una política proteccionista hacia la industria, un fuerte crecimiento a la inversión y al gasto público, así como una política salarial restrictiva. Además, la política de precios y tarifas de bienes y servicios que producía el sector público, apoyaba al sector privado proporcionándole insumos a precios bajos, lo que contribuía a darle mayor rentabilidad a las inversiones privadas.

Dicha política de precios y tarifas condujo a la reducción de la capacidad financiera de las empresas públicas, obligándolas en muchos de los casos a recurrir a recursos gubernamentales para continuar con sus operaciones al ritmo

que el crecimiento económico exigía. De esta manera, el Estado transfería al sector privado cuantiosos recursos.

. Estrategia de Desarrollo.

La estrategia de desarrollo adoptada por el Estado implicó una participación mayor en la economía; esto significó la creación, expansión y diversificación de las empresas públicas: el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal e instituciones financieras públicas pasó de 19 en 1940 a 123 en 1954.

"El dinamismo que mostró el sector público a través de sus empresas no significó que el Estado se propusiera desplazar a la iniciativa privada. Por el contrario, su actividad se orientó a complementar y estimular a la inversión privada." *

Con el fin de coordinar y controlar a las empresas públicas que por cuestiones coyunturales se expandían, se creó en 1946 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Y en 1947 la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la que disponía el establecimiento de una Comisión de vigilancia General, que sería la oficina encargada de fijar las normas de su funcionamiento o actuar como junta coordinadora. "Un esfuerzo racionalizador importante, durante este tiempo fue la promulgación de la primera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947."

* Ibid., p. 275.

* Jorge Ruiz Dueñas. op. cit., p. 118.

Es de esta forma como el Estado, al incrementar sus funciones participativas en la vida económica, vía las empresas gubernamentales, establece -como recursos para su control- mecanismos como esta Ley, la cual aparece como una necesidad de su gran actividad económica. La empresa pública en el sector agropecuario tuvo su expansión a través de obras de riego, generación eléctrica y desarrollo regional (Papaloapan, Tepalcatepec, Del Balsas, Lerma-Chapala-Santiago, Grijalva, Usumacinta, Río Fuerte); el Estado comercializó más de la mitad del producto agrícola.

La nueva relación establecida con los empresarios por el presidente Avila Camacho se hizo patente con la creación de la Secretaría del Trabajo, la Comisión Tripartita, y las reformas a la Ley del Trabajo, que incluían aspectos como la legalidad de las huelgas, penas de cárcel y la participación del Estado en el arbitraje de conflictos laborales.

En la administración de Miguel Alemán se dio un control más estricto del sector obrero y la expulsión de la izquierda de los organismos de masas. "El Estado apoyó a los líderes y grupos de trabajadores que estuvieran estrechamente comprometidos con el gobierno y con sus líneas estratégicas." *

La participación del Estado en la industria extractiva no se limitó al petróleo; se amplió al área de la minería y siderurgia. En la industria química y petroquímica también tuvo presencia directa (Guanos y Fertilizantes), así como en la industrialización de productos agrícolas (azúcar, henequén y madera).

* José Ayala Espino. Estado y Desarrollo..., p. 167.

II. DESENVOLVIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR 1954-1970.

A partir de los años cincuenta, la economía y la sociedad se encaminaron hacia una etapa de desarrollo en el cual se destacaban dos propósitos esenciales: obtener un crecimiento más rápido de la economía e incorporar a las clases sociales y a los grupos organizados a la industrialización y modernización del país. La tarea que tenía que asumir el Estado era compatibilizar el crecimiento, la estabilidad financiera y las demandas de la sociedad.

"La estrategia de desarrollo que se va a configurar a lo largo del período comprende, "grosso modo", dos fases. La primera, de 1954 a 1958, tuvo como característica una tasa de crecimiento económico rápida, pero con inflación y desequilibrio externo, y una segunda, de 1959 a 1970, con un ritmo de crecimiento relativamente menos acelerado, pero un grado menor de inflación y mayor estabilidad financiera."

El gobierno de Ruiz Cortines formuló un Programa Nacional de Inversiones que abarcó de 1953 a 1958 y buscaba, más que realizar grandes inversiones en materia industrial, consolidar las ya existentes, mediante un criterio selectivo y de integración, coordinando las inversiones públicas y privadas.

De esta manera, el ejecutivo dispuso que la Comisión de Inversiones estuviera bajo su subordinación, para ordenarlas dando atención a las necesidades de mayor urgencia y realizar las inversiones de mayor productividad.

"La empresa pública como instrumento de política económica desempeñó un papel importante a partir de mediados de los años cincuenta, para resolver problemas básicos de la economía mexicana, entre los que destacan: la amenaza de estancamiento productivo y la inestabilidad financiera; el agotamiento de la sustitución fácil de importaciones; la progresiva presencia del capital extranjero y la acumulación de rezagos en materia de bienestar

¹ Ibid., p. 329.

social. Además, fue un poderoso instrumento de los programas de inversión pública." "

La empresa pública (EP) en dos décadas había acreditado ante la sociedad su papel decisivo. Se convirtió en un instrumento, no sólo para dar vida a la política industrial, sino para dar forma -además- al régimen de economía mixta. No solamente atendía las necesidades de desarrollo industrial, sino que abarcaba actividades como el bienestar social, el abasto de bienes básicos, la investigación científica y tecnológica.

"El concepto de economía mixta, a pesar de sus imprecisiones se puede aplicar a sistemas que combinan en el funcionamiento de su economía y mediante distintos arreglos institucionales y jurídicos el mercado y el Estado. En las economías mixtas el Estado administra, regula y vigila la marcha de esa combinación de acuerdo con las reglas institucionales y contractuales, pero no suple o cancela la acción del mercado, ni proscribire la propiedad privada. Su propósito explícito consiste en mejorar el funcionamiento global del sistema de acuerdo con los objetivos que definan los gobiernos en cierto orden valorativo." "

Entre 1953 y 1970 la creación de organismos y empresas de participación estatal llegó a 183 entidades, 78% empresas públicas, 13% instituciones financieras, 9% organismos directamente relacionados con la administración federal.

"En cuanto al tipo de empresas industriales creadas en el período, ésta fue una etapa de diversificación y ampliación de la participación estatal, ya que se constituyeron no sólo empresas dedicadas a la producción de insumos estratégicos, como las de petroquímica, siderurgia, química y combustibles,

¹⁰ Ibid., p. 355.

¹¹ José Luis Ayala Espino. Límites del Mercado..., pp. 59-60.

sino también en las ramas textil, alimentaria (incluyendo refrescos embotellados), envases, papel, bicicletas, equipos de autotransporte, etc." "

La política industrial impulsada por el Estado en términos generales del período fue: una política de protección y promoción industrial a través de permisos previos de importación y exención fiscal; una intervención directa del Estado en la producción de insumos intermedios, básicos y la creación de infraestructura; financiamientos a largo plazo a la industria; una política de apertura del sector manufacturero hacia la inversión extranjera; un rígido control de precios agropecuarios; control de las importaciones, excluyendo bienes de capital e intermedios y; un control sobre el movimiento obrero.

El modelo económico llevado a cabo desde 1940 había requerido de tranquilidad y paz social para llevarse a cabo. El crecimiento industrial se logró pero existió un desarrollo desigual entre los diferentes sectores económicos. La rápida expansión de población a zonas urbanas así como la pauperización del campesinado, evidenciaban que el crecimiento económico había sido inequitativo.

Las clases sociales económicamente fuertes fueron conquistando espacios de poder y el descontento se incrementó hasta culminar en el movimiento estudiantil de 1968, el cual fue reprimido el 2 de octubre en Tlatelolco.

"El sexenio del presidente Díaz Ordaz (no puede tratarse) sin que se pueda dejar de mencionar el año de 1968 y con él, el movimiento estudiantil que vino a probar que las instituciones revolucionarias habían estado conviviendo con otras, las capitalistas, que desde algunos ángulos eran incompatibles. Ello motivó que al sexenio siguiente la apertura democrática orientara hacia un régimen popular y populista que intentó regresar

¹² José Luis Ayala Espino. Estado y Desarrollo..., p. 357.

nuevamente al camino trazado por la Revolución." "

En los años sesenta el Estado se impuso una estrategia para corregir o por lo menos disminuir la concentración del ingreso, por lo que decretó el congelamiento de precios de los artículos básicos de consumo producidos por el Estado; por otro lado, la disminución del costo de la vida mediante el subsidio a la producción de alimentos que tenía una repercusión en el costo de los mismos, permite apreciar que socialmente se distribuía el gasto social, pero esto no afectaba en nada la tasa de ganancia del capital.

El proyecto industrializador en México logró en términos económicos éxito, pero en términos sociales desigualdad. "Luego de una revolución armada y un retorno de las leyes al espíritu igualitario y protector de las desigualdades, luego de varias décadas de Estado Interventor, comprometido con las mayorías y dotado de amplias facultades de gasto social, en 1963 México seguía siendo uno de los países latinoamericanos con peor distribución de ingresos." "

"A diferencia de lo sucedido en el cardenismo y a semejanza de lo sucedido siempre en su historia, entre 1940 y 1965, en México los ricos se hicieron más ricos y los pobres se hicieron más pobres. Crecieron rápidamente las ganancias de las empresas, lentamente los ingresos sueldos y salarios y hubo una caída sustancial de los salarios reales." "

" Omar Guerrero. El Estado y la Administración Pública en México, p. 559.

" Héctor Aguilar Camín. Después del Milagro, p. 212.

" Ibid., p. 212.

III. CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR 1970-1982

Durante estos años, el país entra en una trayectoria de crisis. El proyecto de industrialización proteccionista llevado a cabo por el Estado y el Sector privado empieza a deteriorarse. Los conflictos políticos y sociales empiezan a tomar mayor importancia en la vida económica y social del país.

Como respuesta a la desaceleración económica de principios de los setenta, el Estado establece como política la expansión del gasto público y una creciente intervención estatal; mediante estas políticas el gobierno pretende un país más próspero, solucionar los conflictos sociales manifestados a finales de los sesenta y ser menos vulnerable a las condiciones existentes en la economía mundial.

"En respuesta a estas presiones políticas y sociales, se incrementó el gasto público, incluido el social, y se intentó fortalecer el control gubernamental de la economía aumentando el número de empresas en manos del Estado y expandiendo los mecanismos regulatorios." "

La estrategia del desarrollo compartido impulsada por Echeverría se proponía fortalecer la presencia del sector público para atender la ampliación de la infraestructura básica y apoyar la promoción industrial y agropecuaria, mediante la reactivación del gasto público. Adicionalmente se emplearían estímulos fiscales, financieros y comerciales. Esta estrategia tenía como objetivo diversificar de las exportaciones manufactureras e incorporar progresos

" Nora Lustig. México hacia la Reconstrucción de una Economía, p. 36.

tecnológicos, para combatir los síntomas de agotamiento del proceso de industrialización.

La orientación que Echeverría le había dado al proyecto se concentraba en fortalecer la soberanía nacional e incorporar a los distintos grupos sociales al crecimiento como respuesta a sus demandas. El gobierno consideró que una mayor intervención estatal resolvería la desaceleración económica y las manifestaciones de descontento.

La mayor expansión y diversificación del sector público y su orientación, generaron nuevos conflictos, de tal manera que el sector privado llegó a considerar, que el Estado tenía una peligrosa tendencia socializante. El sector empresarial asumió una corriente de opinión poco favorable a la creciente participación del Estado en la economía, olvidando que en el pasado el Estado había promovido ampliamente su participación en la economía, a través de diferentes instrumentos de política económica.

El bajo crecimiento de la inversión privada en algunos sectores de la economía de baja rentabilidad, obligó al Estado a incrementar la Inversión pública. La disminución de la inversión privada obedeció a los problemas económicos manifestados en ese período, tales como inflación, contracción crediticia y aumento a salarios reales, así como al discurso político que predominó en el período.

En el proceso de expansión del aparato público influyeron factores como el rescate a empresas ya fuere por su importancia para el desarrollo del país o para simplemente mantener la planta productiva y el empleo que generaba. Al respecto, Omar Guerrero plantea: "La administración en los días de Luis

Echeverría, intentó y consiguió relativamente, revalorar los principios de la Revolución y con ello reivindicar las raíces históricas inmediatas del Estado mexicano, toda vez que el organismo de Estado sufrió un incremento que sólo tuvo precedente en los tiempos de Lázaro Cárdenas." "

El costo social del "milagro mexicano" fue elevado y ciertamente por esto, a partir de 1970, el Estado llevó a cabo diferentes políticas. "El costo social y político de la estrategia estabilizadora fue limitado por la capacidad del Estado para orientar el crecimiento por la senda que le permitiere alcanzar los objetivos sociales de creación de empleos y redistribución del ingreso, y la agravación de la concentración de ingresos y el desempleo deterioraron las condiciones de vida de muchos ciudadanos. Esto se convirtió en la base material de importantes movilizaciones populares, expresión de descontento social, que minaron la legitimidad del Estado mexicano y produjeron un alejamiento relativo de la base social de apoyo con la que había contado." "

. Política económica 1970-1976.

En 1976 la fuga de capitales y la baja producción obligó el 10. de septiembre de 1976 a que el peso se devaluara. "...la ofensiva empresarial fue calificada por miembros del gobierno como un "golpe de Estado financiero"; su correlato en la opinión pública fue el persistente rumor de un golpe de Estado a secas. La respuesta del gobierno, en un duelo final de lesiones mutuas, fue la expropiación, súbita e inopinada de más de 30 mil hectáreas de riego en el noroeste, cuna de la más agresiva fracción política del mundo empresarial." "

" Omar Guerrero. op. cit., p. 561.

" Rolando Cordera. La Disputa por la Nación, p. 578.

" Hector Aguilar Camín. op. cit., p. 56.

El gobierno de López Portillo se enfrenta a los problemas de la crisis y recesión económica de 1976, la devaluación del peso y los convenios firmados con el Fondo Monetario Internacional, para administrar y superar la crisis como el mismo López Portillo decía. Para lo cual se tomaron tres medidas que a lo largo de su período presidencial fueron fundamentales: la Alianza para la Producción, que pretendía refuncionalizar al aparato productivo; la reforma administrativa que permitiría colaborar con la reforma económica mediante la descentralización de actividades del sector público eliminando duplicidad de funciones y trabas burocráticas que frenaban el desarrollo socioeconómico del país y la reforma política que ampliaba la participación política de un mayor número de partidos políticos y hacía más funcional el sistema político para dar mayor sustentación al Estado.

"En 1977 el gobierno propuso una "Alianza para la Producción" y llamó a una tregua social entre los principales grupos sociales con el fin de impulsar la producción con un sacrificio de los ingresos de los trabajadores y de las ganancias a fin de alentar la recuperación económica." ²⁰

En la política económica se dio una fuerte expansión del gasto público, una política de cambio controlado del dólar que subsidiaba las importaciones y facilitaba la inversión, una flexibilización de precios, intereses y salarios para incentivar la inversión y el ahorro. Se mantuvo una política de liberalización del comercio exterior para facilitar la entrada de importaciones y lograr una oferta suficiente que cubriera las deficiencias productivas internas.

El sector público canalizó grandes recursos al sector petrolero para aumentar su capacidad productiva y de explotación; por otra parte mantuvo subsidios y apoyos fiscales al sector industrial para impulsar la dinámica de su aparato

²⁰ José Ayala Espino. Estado Y Desarrollo..., p. 405.

productivo, el cual no había desarrollado capacidad de respuesta por la comodidad de lo anteriormente mencionado. Esto condujo a incrementar las importaciones y a dilapidar divisas en productos que podían producirse internamente. En consecuencia el país se vio obligado -para obtener divisas- a incrementar la plataforma de exportaciones petroleras y dar prioridad al crecimiento de este sector en relación con el resto de la actividad económica, agudizando un crecimiento desequilibrado.

Ante la necesidad de mantener la dinámica económica se recurrió al endeudamiento externo, sin importar que el crecimiento del pago del servicio de la deuda rebasara el crecimiento de las exportaciones. Esto produjo que una parte creciente de los nuevos créditos se asignara al pago del servicio de la deuda externa, disminuyendo la utilización de dichos créditos para impulsar y reestructurar el proceso económico.

Los problemas presentados a nivel internacional con la drástica caída del precio de petróleo, alteró los términos de intercambio; con la misma cantidad de crudo exportado, el ingreso se redujo y con ello la capacidad de importación.

El gobierno procedió a sobreendeudarse, tanto para cubrir la demanda especulativa, como los requerimientos financieros con el exterior; este sobreendeudamiento propició mayor especulación y fuga de capitales, así como la dolarización de los depósitos nacionales del sistema financiero. La Banca Nacional adoptó como medida aumentar la tasa de interés para evitar mayor fuga de capitales. "Entre 1976 y 1981 la deuda pública externa aumentó a más del doble para estimular el crecimiento apoyado en la expansión del gasto estatal y

el dinamismo de la actividad petrolera." ¹¹

El sector público aumenta las tarifas de bienes y servicios que presta y restringe el gasto público. Las empresas se protegen elevando sus precios; estas acciones generalizan el proceso inflacionario reduciendo el salario real de la población

"El gobierno optó por un programa de ajuste que canceló el crecimiento y la continuidad de los proyectos de inversión, las medidas fueron recesivas; reducción del presupuesto, control de la oferta monetaria y elevación de precios y tarifas del sector público, que sin embargo fueron incapaces de detener la ola especulativa y la salida masiva." ¹²

Si desde su origen el Estado mexicano impulsó el desarrollo nacional a través de su intervención en la vida económica, social y política, en esos años su intervención fue mayor participando en: la regulación de mercados imperfectos; reorientando la actividad económica; subvencionando actividades valiosas para la sociedad; creando políticas redistributivas del impuesto por medio del gasto social (educación, salud, vivienda, etcétera); administró lo relativo a la política monetaria, crediticia y fiscal; elaboró programas de apoyo directo a la población marginada; promovió el crecimiento mediante políticas a la inversión, a la infraestructura y el desarrollo tecnológico y; elaboró políticas educativas y de reentrenamiento de la mano de obra.

Dentro del Estado benefactor, las instituciones de seguridad social y las políticas de vivienda con base en créditos de interés social, tuvieron efectos

¹¹ Ibid., p. 415.

¹² Ibid., p. 418.

multiplicadores en la economía; este modelo de desarrollo basado en el gasto público, para alentar el crecimiento económico, sirvió para la estabilización de los conflictos sociales por medio de la vía política y el corporativismo.

. Estado interventor.

"El Estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozó de amplia capacidad de convocatoria, fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica." "

De esta manera vemos que dentro del Estado benefactor "Su actividad no se circunscribe únicamente a crear las condiciones y estructuras para estimular la inversión de los agentes privados, sino que destina una importante masa de recursos públicos para financiar programas sociales. La orientación social de la política da como resultado la configuración del Estado de bienestar que, en la forma de Estado Moderno, rebasa el patrón liberal que solamente alienta la competencia entre los particulares." "

El Estado Interventor se vio altamente burocratizado y centralizado, y lo que antes podían ser ventajas, se transformaron de acuerdo a las modificaciones del capitalismo imperante en inoperante. En los setenta la intervención del Estado mediante el sector paraestatal casi duplicó su injerencia en las actividades económicas y sociales del país. Con ello tuvo un incremento de organismos del sector público y, por lo tanto, de personal. De esta manera el sector público se

" José Luis Ayala Espino. Límites del mercado..., p. 107.

" Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derroteros de la vida estatal, p. 81.

convirtió en vehículo fundamental de reproducción social y recurso legitimizador.

La intervención del Estado en la vida económica, social y política llevada a extremos ha demostrado que "El protagonismo del Estado adquiere una dinámica que desajusta los equilibrios institucionales con la sociedad. El desbordamiento administrativo del propio Estado adquiere perfiles no positivos que afectan la vida de la sociedad. Los mercados son agobiados no sólo con más acción estatal, son sobre regulados y burocratizados de forma tal que resienten la caída de la productividad, lo cual desestimula la competencia amplia y constante entre las unidades económicas." *

IV. REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO 1982-1988.

La participación del Estado en la vida económica y social del país, ha sido un tema que por su trascendencia ha ocupado un papel preponderante en el estudio de las ciencias sociales. El Estado, según algunos autores, ha sido ampliamente estudiado y discutido filosófica y jurídicamente, pero no en su aspecto económico. De esta manera "Las teorías del Estado tienen como desafío encontrar modelos, explicativos y propositivos, a problemas teóricos y prácticos. Estos problemas involucran distintas visiones ideológicas y doctrinarias, e incorporan los planos normativo y positivo. Estas cuestiones, de un modo o de otro, han sido las más debatidas entre analistas políticos y ciudadanos. Los tres problemas probablemente más sobresalientes: son el crecimiento, la eficiencia y las decisiones del Estado."¹

* Ibid., p. 6.

¹ José Luis Ayala Espino. Límites del Mercado... p. 3.

No se puede poner en duda que la participación estatal ha sido un factor determinante para el desarrollo económico, social y político; lo que se ha venido cuestionando es el tamaño del mismo, "... lo que se discute ampliamente es el tamaño óptimo del Estado para obtener las máximas ventajas posibles y lograr la mayor eficiencia. Asimismo es motivo de polémica la división óptima entre los sectores público y privado, es decir, el llamado -balance adecuado.-" "

El debate del tamaño del Estado ha dado lugar a dos enfoques: el Estado mínimo y el Estado extendido. En el Estado mínimo las funciones que realiza deben concretarse a las de vigilancia del cumplimiento de las leyes, a la defensa y seguridad nacional y dar respuesta a las demandas de los grupos dominantes. El Estado extendido le otorga al Estado funciones más amplias, así como su participación en actividades productivas que procuren en bienestar social, el pleno empleo y la promoción del desarrollo económico, contando con límites legales y políticos. Se plantea como un Estado extendido en el sentido de que tiene intervenciones discrecionales, que van más allá de los límites convenidos en los propósitos de legitimidad y de justicia social.

En general no existe un consenso sobre los alcances del intervencionismo estatal; pero es históricamente reconocido que éste ha generado resultados positivos en los países, aunque su papel ha sido fuertemente discutido desde diferentes perspectivas. Las cuales se pueden agrupar en dos posiciones: neoliberales y estatistas.

Para la concepción neoliberal el mercado es el mecanismo natural para el funcionamiento del sistema, pero dentro de esta misma corriente existen puntos

" ibid., p. 6.

radicales que van desde limitar al Estado únicamente para preservar las instituciones jurídicas, hasta considerar que la intervención estatal debe corregir las fallas del mercado, mediante regulaciones. Los estatistas, basados en evidencias históricas, señalan que la intervención estatal ha desempeñado un papel decisivo para desarrollar y conservar al sistema y aún más en el logro de la industrialización.

Se ha reconocido de una manera muy generalizada que la creciente participación del Estado en la economía desde los años treinta, obedeció a las siguientes causas: fallas del mercado que ponían en riesgo el funcionamiento o reproducción de la economía; las restricciones estructurales o coyunturales económicas, políticas e institucionales; las demandas de los distintos grupos sociales y; la calidad de la administración pública para generar un crecimiento de las dependencias para formular y aplicar políticas estatales.

De acuerdo con Ayala Espino, los siguientes factores refuerzan la tendencia al crecimiento del Estado:

- No hay controles efectivos para revisar los programas públicos. Una vez que los programas se establecen, adquieren tal fuerza que no es fácil eliminarlos, revisar sus funciones originales y eventualmente desaparecerlos.
- La mayor complejidad de la administración pública obliga a crear aparatos burocráticos costosos sólo con el propósito de interrelacionar las distintas dependencias estatales.
- La intervención estatal politiza excesivamente los procesos sociales que naturalmente deberían ocurrir con intervenciones mínimas.

- La expansión del Estado limita la iniciativa del sector privado.

Lo anteriormente expuesto manifiesta que la intervención del Estado es necesaria pero tiene límites sobre los cuales su actuación no es condición indispensable y ocasiona problemas en la sociedad. Así como se ha demostrado que las fuerzas del mercado no son suficientes para regular la vida de la sociedad.

"Los costos del protagonismo estatal tienen impacto general, no así los beneficios que de él se esperan. Incluso, queriendo combatir los males y las desigualdades sociales, los propician y aún más, ya que la política de bienestar se caracteriza por los fines políticos que persigue, dando lugar a la formación de clientelas que demandan bienes y servicios a cambio de negociar votos y posiciones de poder. Esta circunstancia da como resultado una excesiva politización de la economía que conduce a crear paraísos y verdades celestiales sobre el bienestar social: nada más falso en el protagonismo estatal que considerar que los recursos públicos son ilimitados. Con este "argumento el Estado de bienestar se endeuda a la manera de un mal crónico y consume los recursos públicos hasta crear déficits fiscales que hoy los ciudadanos resienten en sus niveles de vida.""

Después de una fuerte intervención estatal en los años setenta, se ha considerado a 1992 como el punto de inflexión de la tendencia expansiva del gobierno federal, revirtiéndose hacia su redimensionamiento ".

" Ricardo Uvalle Berrones. Los nuevos derrotados..., pp. 85-86.

" Por redimensionamiento se puede entender "...el establecer un nuevo balance entre los sectores públicos privados, para de este modo disminuir el tamaño del gobierno y reducir su real o supuesta carga de funciones y demandas. Esta reducción cuantitativa del Estado evidentemente no es neutral e influye en una redefinición de las relaciones entre los sectores público y privado, y dentro del mismo Estado, y procura el surgimiento de un nuevo sector público cualitativamente diferente al que le antecedió. Esto de acuerdo a lo expresado por José Luis Ayala Espino. Límites del Mercado..., p. 157.

Como una forma de hacer frente a la condiciones existentes del capitalismo posmoderno que se caracteriza por procesos de globalización de mercados, interdependencia e incertidumbre, el Estado mexicano optó por una reordenación económica y el cambio estructural.

Miguel de la Madrid afirmaba: "La situación no ofrecía alternativa. No existían los márgenes de maniobra necesarios para continuar una política de intervencionismo estatal creciente e indiscriminado que buscaba resolver todo por la vía del gasto público o de la reglamentación excesiva; ni había fondos para financiarla ni era aconsejable seguir congestionando al aparato estatal y complicando la vida de los particulares." *

Para enfrentar la crisis por la que atravesaba el país y responder a las nuevas relaciones económicas que se presentaban en el contexto internacional y que por ende repercutían en nuestro país, el gobierno de Miguel de la Madrid estableció una estrategia de cambio estructural "...es una estrategia encaminada a reorganizar con sentido de productividad la eficiencia, la vida de la sociedad y el Estado. Su cobertura no se agota en el renglón económico. comprende dimensiones jurídicas, políticas y culturales. El objetivo del cambio estructural es repuntar con más sociedad y menos Estado. Esto no implica fractura del mismo, sino reacomodo de su papel para que pueda conservarse mejor." * Este cambio estructural, según lo reconocen así diversos autores, no es solamente coyuntural ni pasajero; responde a nuevas realidades a las que se tiene que enfrentar el Estado mexicano.

* Cuadernos de Renovación Nacional. Planeación Democrática, p. 23.

* Ricardo Uvalle Berrones. La Administración Pública..., p. 18.

De esta manera se estableció como estrategia para el cambio estructural las siguientes medidas: una serie de reformas constitucionales para dar base jurídica a los cambios necesarios creando un Sistema Nacional de Planeación Democrática en cual se priorizan necesidades, recursos y políticas de acción y definiendo la rectoría del Estado como facultad inherente a su existencia y estableciendo áreas estratégicas y prioritarias, considerando la importancia que tiene para la sociedad que el Estado regule las actividades económicas, porque no se podrían dejar en las manos de los particulares, pero sí contando con una mayor participación mediante la consulta popular; una descentralización que respondiera a la urgente necesidad de acabar con un centralismo que si en sus orígenes tuvo fundamento, en la nueva realidad aparece como obstáculo para el quehacer nacional, esta descentralización política y administrativa se manifestó en una reforma municipal, para fortalecer su capacidad administrativa y financiera; una reestructuración del sector descentralizado que ha participado activamente en la producción de bienes y servicios a la sociedad, pero que era necesario revitalizar y reestructurar para que respondiera a los retos de una sociedad moderna, mediante una participación más eficiente y productiva en aquellas áreas en que fuera necesaria la presencia estatal y una simplificación administrativa que diera fluidez a la administración pública frente a los requerimientos de una sociedad cada día más demandante.

V. LAS ESTRATEGIAS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL.

A). Reformas Constitucionales 1982-1988.

Ante la creciente intervención estatal ocurrida en la década de los setenta, y las manifestaciones de descontento por parte de la sociedad por la acumulación de funciones del Estado, las presiones políticas, económicas y sociales; de la

Madrid se propuso llevar a efecto una reforma legal y administrativa, que confirmara la rectoría económica del Estado a través de una planeación democrática. Para tal efecto, se modificó el contenido de algunos artículos constitucionales con el objetivo de reiterar y fortalecer la responsabilidad del Estado mexicano para regir y promover el desarrollo nacional; reafirmar y puntualizar la coexistencia armónica y corresponsable de los sectores público, privado y social; ratificar las libertades económicas sujetas al interés social y establecer un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dichas reformas contribuyeron a dar dirección a la estrategia de desarrollo de la política económica y de la "planeación democrática", en un sistema de economía mixta y establecer los derechos de la sociedad así como brindar una seguridad jurídica en la economía. En cuanto a la economía mixta, se estableció la concurrencia de todos los sectores a los propósitos generales del desarrollo nacional.

En una economía mixta del Estado "...produce para el mercado y para la colectividad; acepta simultáneamente a las empresas estatales y privadas, y sus destinatarios son tanto los consumidores reales, como los sectores marginados con limitado poder de compra.

El Estado participa en la vida económica, la ordena y regula. Su acción es de prestación y sus instrumentos son la empresa pública y los planes indicativos. Por su parte el derecho se bifurca en dos campos diferenciados. El derecho público y el derecho privado coexisten reconociendo garantías individuales y sociales a los integrantes del cuerpo social." "

" Jorge Wilker V. Las Economías Mixtas., p. 4.

Así, en el artículo 25 de la Constitución se señala que se alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y promoverá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional. De tal manera que el Estado y la sociedad trabajen juntos para alcanzar los objetivos planteados y deseados por ambos.

"Recupera el Artículo 25 Constitucional lo mejor de la tradición del liberalismo social. La influencia decimonónica queda asimilada en los postulados del bienestar colectivo. Lo importante es crear únicamente riqueza, sino asegurar su distribución." ³³

Por otra parte, la reforma al Artículo 26 Constitucional permitió establecer explícitamente las facultades del Estado para: planear el desarrollo nacional, en función de una planeación democrática, la cual se realizara con la participación de diversos sectores sociales mediante la consulta popular; estableciendo los procedimientos de participación y consulta, y la instrumentación, control y evaluación de los planes y programas. Estableciendo un Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo, sujetándose obligatoriamente a los programas de la Administración Pública Federal.

Al Artículo 27 Constitucional se le adicionaron las Fracciones XIX y XX para convertir a la justicia agraria en un proceso honesto y garantizar la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como el carácter integral que se le daría al desarrollo rural, mediante la generación de empleos, la promoción del bienestar y la participación campesina al desarrollo nacional.

En el Artículo 28 destacan los conceptos de áreas *estratégicas*, cuya atención compete exclusivamente al Estado, y de *prioritarias*, en las cuales se permite la

³³ Ricardo Uvalle Berrones. La Administración Pública... p. 21.

participación concurrente del Estado y de los sectores social y privado. El Estado redefinió su papel en la economía de éstas dos áreas para proteger y promover el desarrollo económico, sin intervenir indiscriminadamente en todas las esferas de la producción de bienes y servicios.

"Por áreas estratégicas se entiende: Las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes y servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recurso no renovables, básico y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia. En este caso se prevé que el gobierno federal, mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades en estas materias. Las áreas prioritarias son las actividades que de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo Nacional." *

Mediante las adiciones al Artículo 73 se le dieron facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social; por la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones que garantizaran el abasto de bienes y servicios nacionalmente necesarios; la promoción y regulación de la inversión extranjera; así como la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiriera el desarrollo nacional. Y finalmente las reformas del Artículo 115 Constitucional que le otorgarían al municipio facultades más amplias en el orden político, económico y administrativo.

* Eduardo Andrade S. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, p. 64.

B). El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Ante la necesidad del país de establecer y consolidar la planeación como instrumento de gobierno, apoyado en la consulta popular, en donde se fijaran los objetivos nacionales, estrategias de desarrollo, se planteó la planeación democrática como el medio que permitiría captar las necesidades, demandas y sugerencias de la sociedad. Así, ésta se constituyó en el vehículo fundamental para captar las necesidades sociales y transformarlas en programas de gobierno.

Para tal efecto, fue necesaria la aprobación de la Ley de Planeación por el Congreso de la Unión, donde se definió la planeación como principio general, y se estableció la coordinación entre los ámbitos federal, estatal y municipal. Además la Ley de Planeación designó a la Secretaría de Programación y Presupuesto como la encargada de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo (PND) en los primeros seis meses de cada administración y cuya vigencia estaría limitada al período constitucional que le correspondiera.

La implantación del SNPD tenía como objetivo establecerlo como instrumento a través del cual Estado y sociedad civil definieran el rumbo específico a seguir y la incorporación de nuevas técnicas y metodologías de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones en las distintas entidades gubernamentales. Para lo cual se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que permitió cristalizar al SNPD.

La estrategia del SNPD estaba encaminada hacia la participación social en todas las etapas del proceso de planeación; llevar un proceso paralelo de la instrumentación control y evaluación de planes y programas; coadyuvar a la descentralización de la vida nacional; adoptar una política de gasto público federal en base a las necesidades de los estados y municipios; establecer

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

prioridades nacionales mediante mecanismos de coordinación, para el eficiente manejo de recurso; y la instauración de una infraestructura de información e investigación de los proyectos de inversión vinculados con los objetivos de la planeación nacional.

Sin embargo, el SNPD fue concebido como una forma de trabajo que debería afinarse y perfeccionarse para el logro de los objetivos nacionales; por ello, el esquema de planeación adoptado comprende actividades de evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados de la ejecución y de los instrumentos utilizados.

C). El Programa de Descentralización.

La descentralización política y económica se hicieron necesarias para impulsar el desarrollo nacional dado que en los años setenta se hizo patente la existencia de desequilibrios y disparidades en el desarrollo regional. Las razones para plantear una política de descentralización por el gobierno de Miguel de la Madrid fue el agravamiento de la concentración de actividades económicas, de servicios sociales y administrativos en las grandes ciudades.

Así la descentralización se presenta como una necesidad de gobierno, con objeto de que los organismos descentralizados, ejecuten actividades estatales, con mayor eficiencia y eficacia, a fin de dar satisfacción a una diversidad de necesidades de interés general. "El centralismo también tuvo expresiones en el ensanchamiento del quehacer del Estado, en su relación con la sociedad. A través de la regulación de las actividades de los particulares, en prácticamente todos los ámbitos del quehacer social, y al intervenir en forma generalizada en el desarrollo de actividades económicas, sustituyendo a los agentes privados, el Estado concentró en detrimento de la actividad económica, llenando de

cortapisas e impedimentos la legítima acción social. La sociedad civil vio también transferido parte de su quehacer a la esfera gubernamental."*

Mediante el decreto del 18 de junio de 1984, se diseñó y aplicó el programa de descentralización administrativa, que tenía como objetivo el aprovechamiento del potencial del país. En el programa de descentralización administrativa se determina que todas las dependencias federales en la medida de lo posible, deberían seguir las siguientes acciones: descentralizar su operación y funciones, así como su personal y los recursos para realizarlas; coordinando las acciones con los gobiernos estatales y los municipales, de acuerdo al Convenio Unico de Desarrollo y reubicar a las entidades paraestatales que así lo requirieran.

Originándose la posibilidad de promover la participación de los municipios, buscando el equilibrio regional y la consolidación del desarrollo municipal, al orientar la coordinación entre Federación-Estado-Municipio en todos sus aspectos, para evitar la duplicidad de funciones.

D). La Reforma Municipal.

El Federalismo no pretende ser nada más un sistema de asignación de competencias públicas entre los distintos niveles de gobierno, sus contenidos políticos, económicos, administrativos y culturales, le dan una nueva magnitud y le exigen la centralización de atribuciones y decisiones, en que ha incidido la Administración Pública y que ha originado a su vez la burocratización, la excesiva regulación y tendencia a una desproporción en sus dimensiones, ésto ha sido el costo del excesivo centralismo el cual se manifiesta en la ineficiencia de la prestación de servicios, en la incapacidad para captar y resolver la convivencia

* Roberto Ortega Lomelín. Federalismo y Municipio., p. 25.

de demandas a la población, en la pérdida de tiempo o debilitamiento de la comunicación entre gobernados y gobernantes.

El fortalecimiento del federalismo permite reconocer la importancia de la participación de los estados y municipios. Para lo cual la reforma del Artículo 115 Constitucional significó un cambio profundo en la distribución de competencias y una mayor participación en el desarrollo nacional. Esto permite rescatar el origen social del municipio, que lo instituye como la esencia de la organización política, social y administrativa fundamental de la sociedad, considerada por algunos autores como el modelo más perfecto de democracia y autogobierno.

Las reformas al Artículo 115 Constitucional contribuyeron al fortalecimiento municipal de la siguiente manera:

Consolidando su personalidad jurídica, para ejercer la facultad reglamentaria de los ayuntamientos (bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general).

Facultando a los ayuntamientos para reglamentar sin necesidad de contar con la aprobación de las legislaturas locales, solamente observando las bases normativas que definan los ayuntamientos, a efecto de normar sus procedimientos y de asegurar la observancia del orden jurídico federal y local.

Otorgando seguridad al municipio mediante la participación de las legislaturas locales en los procedimientos de supervisión de ayuntamiento, declaración de desaparición o revocación de alguno de los miembros del ayuntamiento. Delimitando un ámbito de competencia del municipio concerniente a los servicios públicos que estarían a su cargo, y se fijaron sus facultades para el

mejoramiento del desarrollo urbano, sumándose a la tarea de protección ecológica, la regulación de la tenencia de la tierra y el crecimiento urbano.

Estableciendo al municipio como entidad económica al percibir contribuciones sobre la propiedad raíz, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios público a su cargo.

Ofreciendo seguridad jurídica a los servidores municipales, a través de que las legislaturas estatales expidieran leyes que regularan su función pública municipal, de acuerdo al Artículo 123 Constitucional.

La coordinación entre estados y municipios a través de convenios permite tomar decisiones sobre lo que es conveniente para la prestación de los servicios públicos, el ejercicio de funciones o la ejecución y operación de obras públicas. Con lo anterior se pretende romper con el círculo vicioso que limitaba la capacidad administrativa de los municipios para su desarrollo al no contar con los suficientes recursos económicos.

E). La Reestructuración del Sector Descentralizado.

Las empresas públicas han desempeñado un papel preponderante en el desarrollo socio-económico del país, pero su expansión en áreas que no requerían de su presencia limitaba la acción de los diferentes sectores económicos de la sociedad.

"Resultó imposible continuar con las tendencias proteccionistas del Estado, pues mientras éste administraba desde la industria siderúrgica, aerolíneas, teléfonos, hoteles, minas de cobre, sector financiero, sector pesquero e ingenios azucareros, hasta la producción de agua mineral, partes para

automóviles, camiones, motores, textiles, fábricas de bicicletas y un equipo de fútbol, entre otros, la población demandaba agua potable, salud, educación, inversión en el campo, mejor alimentación, vivienda, medio ambiente y justicia." "

El crecimiento económico sostenido se había sustentado en parte en una fuerte participación estatal en la estructura productiva; el lento crecimiento de la economía y la crisis cuestionaron el redimensionamiento del sector descentralizado. De tal manera que Miguel de la Madrid señaló que era necesario fortalecer al sector paraestatal, que no obstante que contaba con un número muy elevado de entidades, se estaba debilitando gradualmente por su muy difícil situación financiera y operativa y la ambigua inserción de muchas de ellas en la política gubernamental.

El gobierno federal planteó la reestructuración del sector paraestatal en base a dos políticas principales: la desincorporación de las entidades que hubieran cumplido con sus objetivos sociales o que no desarrollaran actividades en áreas estratégicas o prioritarias y el fortalecimiento operativo y financiero de aquellas que sí llevaran a cabo este tipo de actividades.

El redimensionamiento del sector paraestatal permitiría de esta forma el concentrar los esfuerzos del gobierno y canalizar en forma selectiva los recursos y apoyar a las entidades estratégicas y prioritarias, para fortalecer a la empresa pública como instrumento de la política económica. El fortalecimiento del sector paraestatal implicó modificaciones en el esquema de planeación, programación y presupuestación, para darle a la empresa pública una mayor descentralización en la toma de decisiones.

" Jacques Rogozinski. La Privatización de Empresas Paraestatales, p. 36.

Se Pretendía -también- otorgar mayor autonomía de gestión a las entidades para disminuir los controles y normas sobre la operación de las mismas, para fomentar una mayor eficiencia y eficacia en el sector paraestatal. En consecuencia, se originó el marco legal necesario en 1986 con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual introdujo avances sustanciales en el proceso de evaluación gubernamental.

F). El Programa de Simplificación Administrativa.

A medida que el país ha ido creciendo, el Estado ha multiplicado su intervención reguladora en los procesos económico, político y social. La rectoría del Estado en una sociedad cada vez más dinámica y compleja dio cabida a una serie de reglamentaciones innecesarias, trámites administrativos engorrosos, y un aparato administrativo poco funcional en muchos de los casos.

En tal situación, el gobierno federal se vio ante la necesidad de adecuar su funcionamiento ante los requerimientos de la sociedad. Presentándosele a la Administración Pública como una necesidad política y funcional, el no permanecer estática e inmutable, y responder ante las nuevas circunstancias y demandas. "La simplificación administrativa debe entenderse como un proceso de captación de información proveniente de la ciudadanía o de la propia administración, acerca de los procesos y trámites de la Administración Pública Federal, mediante los cuales presta sus servicios al público y a sí misma, para revisarlos y eliminar los que sean innecesarios o superfluos, a fin de facilitar las relaciones entre la población y la administración y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades) de esta última." "

" Xavler Ponce de León. La Simplificación de la Administración Pública Federal, p. 37.

Las medidas adoptadas para la realización del programa de simplificación administrativa estuvieron encaminadas hacia la modernización administrativa del sector público, para lograr con ello un beneficio directo a los diversos sectores de la sociedad, mediante la agilización y mejoramiento de las gestiones y trámites que se llevaran a efecto por parte de las dependencias y entidades del ejecutivo federal.

La consecución de este objetivo era reforzar vínculos entre el Estado y la sociedad, a fin de garantizar un intercambio que permitiera a las instituciones del Estado erradicar vicios y prácticas burocráticas, y a la sociedad recibir los beneficios con ahorro de tiempo y de gestiones innecesarias que, además resultaban onerosas.

Para esto se asignó a la Coordinación General del Programa de Simplificación Administrativa, adscrita a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, elaborar un marco general para la orientación del programa de desregulación -este último término fue usado como sinónimo de simplificación administrativa- así como la responsabilidad de coordinar, promover, dar seguimiento, fiscalizar y controlar la realización y cumplimiento al programa de simplificación administrativa.

La base de estos esfuerzos se manifestaron en las reformas y adiciones que se realizaron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1982, y que en su artículo 32, fracción XIV menciona: establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República, para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que oriente a los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento Administrativo, en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su

competencia.

Con la finalidad de consolidar estos esfuerzos el 7 de agosto de 1984, Miguel de la Madrid suscribió el acuerdo por el que dispone las acciones concretas en donde las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ella.

Los objetivos plantean la necesidad de que la acción estatal se ajuste a la dinámica que existe en el ámbito político, económico y social de México, alentando a la producción de los bienes y servicios que la sociedad requiere para satisfacer sus necesidades. El programa de simplificación administrativa se consideró una actividad de primer orden para la estrategia gubernamental. De manera que el acuerdo mencionado dice que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de sus actividades sustantivas prioritarias, deberán identificar, jerarquizar, preparar y realizar acciones concretas y específicas tendientes a la simplificación administrativa.

La reorganización, el mejoramiento y el cambio que persigue la simplificación administrativa pretende mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y acabar con la burocratización del servicio público.

"El fenómeno de la "burocratización" (entendida como pesadez administrativa, como deshumanización del servicio público, etcétera) no es reciente ni privativo de México: Como tendencia, es muy anterior y tan universal como la misma elevación de los Estados Modernos en los diversos países." *

* Ibid., p. 35.

Mediante este programa se buscaba una mejor relación entre los ciudadanos y el gobierno así como una mejor coordinación entre los órganos de la administración y los diferentes sectores de la sociedad. "El éxito de la simplificación administrativa no sólo consta en reducir el número de procedimientos que acompañan a los trámites. Lo importante es conseguir que los servicios eviten el exceso de instancias relacionadas." *

Le corresponde a los servidores públicos el diseñar los mecanismos e instrumentos político-administrativos, que alientan la participación ciudadana en las tareas de gobierno, para crear con ello una nueva cultura política y administrativa, más demandante y con ello devolverle a la sociedad civil aquellas responsabilidades que con el paso del tiempo ha perdido.

CONCLUSION

En términos generales no existe un consenso sobre la intervención estatal en la sociedad, pero es innegable el hecho de que el Estado, mediante su participación, ha generado resultados positivos, más bien lo que se cuestiona es la forma y los límites de su intervención y la calidad de la misma.

En este sentido se ha reconocido que el incremento de la participación del Estado en la economía se debe a diversas causas, siendo las más señaladas: Las fallas del mercado, las demandas y presiones de los distintos grupos sociales, la calidad de la Administración Pública, la incapacidad del sector privado para proporcionar los bienes o servicios en actividades de baja

* Ricardo Uvalle Berrones. La Administración Pública... p. 4.

rentabilidad o poco atractivas para él.

Así podemos observar que el período de la posguerra favoreció la intervención del Estado, creando las condiciones para la existencia y reproducción del sistema.

Un asunto de suma importancia sobre la intervención estatal es aquella que se refiere al tamaño del sector público; sin embargo, el problema esencial no es su tamaño, sino la calidad de su intervención. Al respecto, en el período 1982-1988 -al quedar definidas en la Constitución las áreas estratégicas y prioritarias de la actividad estatal-, se pone en relieve que el sector público y privado comparten la responsabilidad de conformar un proyecto de desarrollo nacional, enmarcado en un sistema de economía mixta. De tal manera que puede decirse que el tamaño y calidad del Estado se puede medir en última instancia por la eficiencia de sus instituciones y políticas.

La actuación del Estado no debe rebasar su ámbito real del quehacer estatal. Se requiere de un Estado fuerte donde los grupos privados y sociales puedan desarrollarse. El Estado no debe pretender abarcarlo todo, dado que sus recursos son escasos. Pero en ningún caso dejar que las fuerzas del mercado sean las determinantes en la vida de la sociedad.

Le corresponde al Estado ser el promotor, regulador, coordinador del desarrollo nacional, dejando a los diferentes sectores la responsabilidad de coadyuvar al desarrollo que anhelan, manejando su rectoría exclusivamente en el ámbito de su competencia, para no crear malestar en la sociedad, pero conservando un compromiso hacia la sociedad, que es la base de su existencia.

Si bien la intervención del Estado en todas las sociedades ha sido el motor que ha generado progresos importantes, cabe mencionar que su intervención tiene límites los cuales van siendo impuestos por la sociedad. En este sentido el cambio estructural fue una estrategia para redimensionar al Estado, disminuyendo el número de organismos y empresas públicas que estratégica y prioritariamente no se justifican.

Redimensionar a la Administración Pública en la política de cambio estructural significó replantear y precisar su actividad económica en la sociedad, concluyendo que más dilatamiento de su administración pública no significa mayor eficiencia y calidad en sus acciones.

A partir de 1983 el Estado Mexicano empieza a dejar atrás su perfil crecientemente interventor para optar de acuerdo con las nuevas realidades nacionales e internacionales, por un redimensionamiento más mesurado de su quehacer administrativo.

BIBLIOGRAFIA

Andrade, Eduardo. Constitución Política de los Estados Unidos Unidos Mexicanos Comentada. México, Ediciones Andrade, 1990.

Aguilar Camín, Héctor. Después del Milagro. México, Editorial Cal y Arena, 1988.

Ayala Espino, José Luis. Estado y Desarrollo, la Formación de la Economía Mixta Mexicana (1920-1982). México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1988.

Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado, límites del Estado. México, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Cordera, Rolando. La Disputa por la Nación. México, Editorial Era, 1990.

Cuadernos de Renovación Nacional. Descentralización. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1988.

Cuadernos de Renovación Nacional. Planeación Democrática. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1988.

Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración del Sector Paraestatal. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1988.

Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. México, Instituto Nacional de Administración, 1982.

Lustig, Nora. México Hacia la Reconstrucción de una Economía. México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1994.

Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.

Ruiz Dueñas, Jorge. Empresa Pública. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1988.

Rogozinski, Jacques. La Privatización de Empresas Paraestatales. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ponce de León, Xavier. "La Simplificación de la Administración Pública Federal". en Revista del Instituto Nacional de Administración Pública México, número 61-62, 1985.

Uvalle Berrones, Ricardo. La Administración Pública en el Cambio Estructural. México, Cuadernos de Análisis Político-Administrativo número 14, Colegio Nacional de Ciencias Sociales y Administración Pública, A.C., 1991.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. México, Edición Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, 1994.

Witker, Jorge. Las Economía Mixtas. México, Edición Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.