

U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA



**LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SEXENIO
DE JOSE LOPEZ PORTILLO**

TESINA DE INVESTIGACION

que para obtener el título de
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

p r e s e n t a :

FELIPE ANGEL HERNANDEZ PULIDO

MEXICO, D. F.,

1991

X-1-74
U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA

A MIS PADRES, RAMON Y ANGELA
POR SU ALIENTO Y COMPRENSION

A MIS HERMANOS, PEPE Y ALEX

U. A. M. IZTAPALAPA BIBLIOTECA

A PATTY, POR SU APOYO INESTIMABLE

C. I. R. T. A. S. S. I. E. N. T. A.

MI GRATITUD AL MAESTRO RODOLFO VERGARA
BLANCO POR SU ORIENTACION Y APOYO PARA
LA TERMINACION DE ESTA TESINA

R. E. S. A.

INDICE

INTRODUCCION

- CAPT. 1 MARCO TEÓRICO
POLÍTICA VERSUS ADMINISTRACION
POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN
REFORMA ADMINISTRATIVA
- CAPT. 2 ANTECEDENTES
(BREVE) DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN MÉXICO
- CAPT. 3 PROBLEMATICA DEL SEXENIO DE JLP
CONTEXTO DEL SEXENIO
PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1976-1982
REDESTRIBUCION DE FUNCIONES
CONSECUENCIAS ADMINISTRATIVAS
CONSECUENCIAS POLÍTICAS
CONSECUENCIAS SOCIALES
- CAPT. 4 CONCLUSIONES
HEMEROGRAFÍA
BIBLIOGRAFÍA

I N T R O D U C C I O N

LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO DESDE LA ÓPTICA DE LA CIENCIA POLÍTICA ESTÁ AFIANZADO, CREEMOS, FUNDAMENTALMENTE POR LAS DISTINTAS CORRIENTES DEL PENSAMIENTO POLÍTICO Y DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA Y DE SUS INTERRELACIONES QUE DAN CUENTA DEL ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN ESTADAL Y DE SUS IMPLICACIONES; PARTICULARMENTE, EN EL APARATO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL; SIRVIENDO ESTO PARA PLANTEAR QUE EL ESTUDIO DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL PERÍODO DE JLP ES EN DONDE SE PUEDE VISUALIZAR ANALÍTICAMENTE LOS ENFOQUES TANTO POLÍTICO COMO ADMINISTRATIVO, CAPACES DE HACER VERDADERAMENTE VÁLIDA CIERTA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO QUE NOS OCUPA.

EN ESTA PERSPECTIVA, PODEMOS DECIR QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE INSERTA EN UN MARCO TEÓRICO DETERMINADO, PRECISAMENTE POR RAZONES DE ORDEN PRÁCTICO. SE SUPONE QUE TODO GOBIERNO DEBE ESTAR LEGÍTIMAMENTE ESTABLECIDO EN LOS TÉRMINOS QUE MARQUEN SUS ESTATUTOS O NORMAS LEGALES.

ESTE CAMINO NOS LLEVA A DISCERNIR LA AUTORIDAD DEL GOBIERNO, ES DECIR, EN PALABRAS DE R. DAHL EL GOBIERNO **"ES CUALQUIER GOBIERNO QUE EFECTIVAMENTE REGULA EL LEGÍTIMO USO DE LA FUERZA FÍSICA PARA QUE SU AUTORIDAD SEA, EN ÚLTIMA INSTANCIA, INDISCUTIBLE DENTRO DE UN TERRITORIO DETERMINADO"**. LA ACEPCIÓN DE DAHL NO SIGNIFICA NECESARIAMENTE QUE SEA EL GOBIERNO QUIEN MONOPOLICE EL USO DE LA FUERZA, PERO SÍ IMPLICA QUE EL GOBIERNO CUENTE CON LA AUTORIDAD EXCLUSIVA PARA FIJAR LOS LÍMITES DENTRO DE LOS CUALES SE DETERMINA QUE TIPO DE FUERZAS Y CON QUÉ INTENSIDAD PUEDE SER UTILIZADA LEGÍTIMAMENTE.

TODO GOBIERNO PLANEA, ORGANIZA, CONTROLA, EJECUTA, COORDINA LAS ACTIVIDADES PARA EFECTUAR SUS PROPÓSITOS, POR ESO LA ADMINISTRACION PÚBLICA Y LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS VAN DE LA MANO, ADEMÁS TODO GOBIERNO ES PRODUCTO DE UNA CONFRONTACION DE INTERESES, MISMOS QUE SE EXPRESAN EN LA ARENA POLÍTICA. ESTOS INTERESES SON IDEOLÓGICOS, ECONÓMICOS Y DE PODER Y ESTÁN REPRESENTADOS POR PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS DE -- PRESION Y ORGANOS DE OPINIÓN PÚBLICA. POR TAL RAZÓN RESULTA DIFÍCIL, SINO IMPOSIBLE SEPARAR A LA ADMINISTRACION PÚBLICA DE LA CIENCIA POLÍTICA.

AHORA BIEN, COMO LA ADMINISTRACION PÚBLICA SE LOCALIZA PRINCIPALMENTE EN LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO, TIENE LA TAREA DE EJECUTAR - LAS DECISIONES POLÍTICAS QUE SE GENEREN EN EL ÁMBITO SOCIAL. POR ESTE ÚNICO HECHO, LA CIENCIA POLÍTICA GUARDA UNA ESTRECHA RELACIÓN CON LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA. ESTA NO SÓLO ES MATERIA DE ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA COMO PROCESO POLÍTICO SINO QUE LA POLÍTICA ES SU ALIMENTO O INSUMO. POR TANTO, NO EXISTE UNA SEPARACION TAJANTE ENTRE LA DECISION POLITICA Y LA DECISION Y EJECUCION ADMINISTRATIVA; SINO QUE SE ENCUENTRAN ENTRELAZADAS EN LOS PROCESOS DEL ESTADO. FINALMENTE, QUIZÁ SEA PRECISO RECORDAR QUE EL GOBIERNO DE UN PAÍS ES EL ÚNICO NIVEL EN DONDE SE CONDENSE CON MAYOR EVIDENCIA EL PODER, Y - ES SOLAMENTE A TRAVÉS DEL GOBIERNO, ES DECIR DE SU APARATO ADMINISTRATIVO, QUE UNA POLÍTICA PUEDE REALIZARSE Y CONCRETARSE.

EL PRESENTE TRABAJO TIENE COMO PROPÓSITO FUNDAMENTAL EL DE CONTRIBUIR AL ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SEXENIO DE JLP Y AL MISMO TIEMPO DIVULGAR SUS CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES.

LA IMPORTANCIA DE ESTE TRABAJO SE DESPRENDE EN LA SIGNIFICACIÓN QUE TUVO LA REESTRUCTURACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL APARATO GUBERNAMENTAL EN EL PERÍODO 1976-1982 PARA EL POSTERIOR DESARROLLO DE LAS ADMINISTRACIONES DE GOBIERNO.

EL DESARROLLO DE ESTE TRABAJO PLANTEA, BAJO EL MANTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, UN DETALLADO ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ASÍ COMO, LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS, PROGRAMAS Y OBJETIVOS QUE DE ELLA SE DESPRENDIERON Y QUE HAN CONTRIBUIDO EN EL IMPULSO Y DESARROLLO NACIONAL.

LA INVESTIGACIÓN PARTE FUNDAMENTALMENTE DE UNA REVISIÓN DE CONCEPTOS A NIVEL TEÓRICO; DE UN BREVE RECUENTO HISTÓRICO DEL COMPORTAMIENTO Y FORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ANTE LOS DIVERSOS ACCIDENTOS POR LOS QUE HA ATRAVEZADO EL PAÍS; HASTA LLEGAR AL PERÍODO QUE NOS OCUPA (1976-1982), EN DONDE SE REvisa EL CONTEXTO Y LA GESTIÓN DE GOBIERNO DE JLP, DETENIÉNDONOS EN EL PROGRAMA DE REFORMA Y EN SUS DIVERSAS IMPLICACIONES.

POR OTRA PARTE, LA INEXISTENCIA DE TRABAJOS ESPECIALIZADOS SOBRE EL TEMA, NOS OBLIGÓ A RECURRIR A FUENTES DISPERSAS, QUE SÍ BIEN NOS AYUDARON A CONJUNTAR Y ELABORAR LA INFORMACIÓN REQUERIDA, NO ESTUVIERON ---

EXENTOS DE SER MATERIAL MUCHAS VECES INCOMPLETO Y DE POCO UTILIDAD. LOS VOLUMINOSOS MATERIALES PUBLICADOS POR LA EXTINTA COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS FUERON, SIN DUDA, UNA VALIOSA APORTACIÓN, AÚN CUANDO, EL GRUESO DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN ELLOS, NO CONTRIBUYÓ SUSTANCIALMENTE A SISTEMATIZAR LA INFORMACIÓN YA OBTENIDA.

MENCIÓN APARTE REQUIERE LOS TRABAJOS QUE A MANERA PERSONAL PRESENTARA EN DIVERSAS PUBLICACIONES EL COORDINADOR GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, ALEJANDRO CARRILLO CASTRO AL TÉRMINO DE SU GESTIÓN, PUES --- COADYUVARON A REPENSAR CRÍTICAMENTE ASPIRACIONES Y LIMITANTES DEL PROPIO PROGRAMA DE REFORMA.

SITUACION QUE DIFICULTÓ LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN DURANTE EL TRANCURSO DE NUESTRA INVESTIGACIÓN FUE TANTO EL QUE HAYAN DESAPARECIDO CENTROS Y ORGANISMOS QUE DE UNA U OTRA MANERA CONTENÍAN EN SUS ARCHIVOS - Y/O ACERVOS MATERIAL OFICIAL O ACADÉMICO COMO LA PÉRDIDA O EXTRAVÍO DE DOCUMENTACION AL RESPECTO. PESE A ESTO, INTENTAMOS ELABORAR Y PRESENTAR EL DESARROLLO DE NUESTRO TRABAJO LO MÁS COMPLETO POSIBLE.

AGRADEZCO LA AYUDA PRESTADA POR EL CENTRO DE DOCUMENTACION DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO A CARGO DEL LIC. IGNACIO RAMÍREZ ASCENSO POR PERMITIRME HACER USO DEL MATERIAL DEL CENTRO. ADEMÁS POR EL PRÉSTAMO Y OBSEQUIO DEL MATERIAL QUE FUÉ DE GRAN UTILIDAD. ASIMISMO, AL LIC. ARMANDO PEDRAZA POR SU DESINTERESADA COOPERACIÓN Y FACILITACIÓN DEL ACERVO DEL CENTRO. TAMBIÉN DEBO RECONOCER LA

VALIOSA AYUDA RECIBIDA EN LA BÚSQUEDA Y ORIENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN
AL SR. JOAQUIN MONTES, AGRADEZCO TAMBIÉN AL PROFR. MIGUEL GONZÁLEZ MA
DRID POR SU LECTURA Y RECOMENDACIONES QUE SOBRE EL TEXTO HIZO.

C A P I T U L O 1

MARCO TEORICO

POLITICA/ADMINISTRACION PUBLICA

EL CRECIMIENTO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO MODERNO, HIZO NECESARIA LA FORMACIÓN DE UN NUEVO CAMPO DE ESTUDIO Y DE EJERCICIO PROFESIONAL, SEPARADO DE LA CIENCIA POLÍTICA QUE, ANTERIORMENTE FUE LA ÚNICA DISCIPLINA ENCARGADA DEL PROCESO GUBERNAMENTAL. SIN EMBARGO, COMO AMBAS DISCIPLINAS SE REFIEREN A UN MISMO OBJETO, LA DELIMITACIÓN DE LOS CAMPOS DE CADA UNA DE ELLAS HA TROPEZADO CON SERIAS DIFICULTADES, NO OBSTANTE LA UTILIZACIÓN DE DIVERSOS CRITERIOS. EN EL PASADO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE CONSIDERÓ SEPARADA POR COMPLETO DE LA POLÍTICA Y, CONSECUENTEMENTE, SE ACENTUÓ EL CARÁCTER INSTRUMENTAL DE LA DISCIPLINA, CON LA INTRODUCCIÓN DE POSTULADOS Y TÉCNICAS DERIVADOS DE LA "ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA". EN LA PRÁCTICA, SE DIÓ POR SUPUESTA LA NEUTRALIDAD POLÍTICA DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS Y SE REALIZARON REFORMAS FUNDAMENTALMENTE DE CARÁCTER TÉCNICO PARA MEJORAR LA EFICIENCIA DE LAS OPERACIONES GUBERNAMENTALES, A PESAR DE QUE ESTAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS FUERON EXISTOSAS EN PAÍSES ALTAMENTE DESARROLLADOS, NO OCURRIÓ LO MISMO EN LOS SUBDESARROLLADOS. POR LO QUE FUE NECESARIO, ENTONCES, LA REVISIÓN DE LA TEORÍA Y PRÁCTICA ADMINISTRATIVA Y EL REDESCUBRIMIENTO DE LA IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES ENTRE POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ACTUALMENTE SE RECONOCE QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES UNA DISCIPLINA ACADÉMICA, PERO TAMBIÉN ES UN CAMPO DE EJERCICIO Y UN ÁREA DE PRÁCTICA PROFESIONAL, Y SU CAMPO NO PUEDE DEFINIRSE FUERA DEL ÁMBITO

DEL SISTEMA POLÍTICO EN SU CONJUNTO, PUES LA BIFURCACIÓN TRADICIONAL DEL GOBIERNO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACION ES MÁS DE NATURALEZA ANALÍTICA QUE UNA DIVISION REAL.

LA DICOTOMIA POLITICA - ADMINISTRACION

LA SEPARACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN COMO CAMPOS - DISTINTOS DE ESTUDIO, INICIÓ UNA DE LAS CORRIENTES MÁS IMPORTANTES DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO Y UNA LARGA DISCUSIÓN QUE AÚN NO TERMINA. ESTA DIVISIÓN ESTABLECIDA A FINALES DEL SIGLO PASADO, LLEVA IMPLÍCITOS CIERTOS SUPUESTOS ACERCA DE LA CIENCIA, EL GOBIERNO Y LA NATURALEZA Y PROPÓSITOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PARTICULAR. POR EJEMPLO:

* QUE LOS FINES DEL GOBIERNO SE ENCUENTRAN EN LOS FINES DE LA SOCIEDAD AL QUE ÉSTE SIRVE Y QUE SIEMPRE EXISTE CONGRUENCIA ENTRE AMBOS;

** QUE EL PROCESO GUBERNAMENTAL PUEDE DIVIDIRSE EN DOS FASES: LA DECISIÓN DE LA POLÍTICA Y LA EJECUCIÓN DE LA MISMA;

*** QUE LOS VALORES Y PROCESOS DEMOCRÁTICOS SE APLICAN A LA PRIMERA FASE Y NO TIENEN RELEVANCIA DIRECTA PARA LA SEGUNDA.

SI LOS OBJETIVOS DEL GOBIERNO COINCIDEN CON LOS FINES DE LOS CIUDADANOS Y LA DECISION DE LA POLÍTICA ES UN ACTO PREADMINISTRATIVO, ENTONCES, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE ENCUENTRA LIBRE DE VALORES, FUERA DE LA POLÍTICA Y DEL PROCESO DEMOCRÁTICO. AL RESPECTO WALDO APUNTA: "EN CONSECUENCIA, EL PROBLEMA FUNDAMENTAL ERA QUE LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SE LLEVARA A CABO CON LA MAYOR EFICIENCIA. LÓGICAMENTE EL LOGRAR ESTA EFICIENCIA SE PODÍA LLEVAR A CABO POR DOS MEDIOS FUNDAMENTALES: A TRAVÉS DE LA SELECCIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO CON BASE EN SU CAPACIDAD PARA EJECUTAR LA POLÍTICA Y NO EN SU MILITANCIA PARTIDARIA, ESTO ES, LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL PARA QUE LA EJECUCIÓN SE REALIZARA CON LA MAYOR EFICIENCIA POSIBLE, Y LA BÚSQUEDA DE PRINCIPIOS CIENTÍFICOS PARA CONSTRUIR UNA DISCIPLINA CUYO ÚNICO VALOR FUNDAMENTAL FUERA LA EFICIENCIA" 1.

EJEMPLOS DE ESTAS CONCEPCIONES PUEDEN ENCONTRARSE EN LOS AUTORES MÁS DESTACADOS DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ASÍ, SEGÚN WOODROW WILSON, INICIADOR DE ESTA CORRIENTE: "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE HALLA FUERA DE LA ESFERA PROPIA DE LA POLÍTICA. LAS CUESTIONES ADMINISTRATIVAS NO SON CUESTIONES POLÍTICAS. AUN CUANDO SEA LA POLÍTICA LA QUE FIJE LAS TAREAS PARA LA ADMINISTRACIÓN, ÉSTA NO DEBE ACEPTAR QUE MANEJE SUS OFICINAS... LA POLÍTICA ES, PUES, DEL DOMINIO ESPECIAL DEL

1.- Waldo, Dwight, Administración Pública. México. Editorial Trillas
1967 pp. 93-96

ESTADISTA Y LA ADMINISTRACIÓN LO ES DEL FUNCIONARIO TÉCNICO..." 2. DE LA MISMA MANERA, PARA LEONARD D. WHITE, " LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CONSISTE EN TODAS LAS OPERACIONES QUE TIENEN POR OBJETO LA REALIZACIÓN O LA OBSERVANCIA FORZOSA DE LA POLÍTICA DEL ESTADO ". DE ESTE MODO, -- " UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES EL COMPUESTO DE TODAS LAS LEYES, REGLAMENTOS, PRÁCTICAS, RELACIONES, CÓDIGOS Y COSTUMBRES QUE PREVALECE EN UN MOMENTO Y UNA JURISDICCIÓN PARA LA REALIZACIÓN O EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DEL ESTADO " 3.

DENTRO DE ESTA MISMA CORRIENTE, PFIFFNER Y PRESTHUS CONCIBEN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO " LA COORDINACIÓN DE LOS ESFUERZOS INDIVIDUALES Y DE GRUPO PARA LLEVAR A CABO LA POLÍTICA PÚBLICA. SE OCUPA PRINCIPALMENTE DEL TRABAJO RUTINARIO DEL GOBIERNO 4.

2.- Wilson, Woodrow. Estudio de la Administración, en Waldo Dwight, Administración Pública, México, Editorial Trillas 1967 pp. 86-90.

3.- White, Leonard D. Administración Pública, México, Compañía General de Ediciones, S.A., 1964, pp. 2-6.

4.- Pfiffner y Presthus. En torno a la Administración Pública, en Waldo Dwight, Administración Pública, México, Editorial Trillas, 1967 pp. 107-111.

INTERRELACION ENTRE POLITICA ADMINISTRACION

LA SEPARACIÓN ENTRE **POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN** COMO OBJETOS DE -- DISCIPLINAS DIFERENTES ORIGINÓ DIVERSOS PROBLEMAS TODAVÍA NO DILUCIDADOS. PROBLEMAS DE DELIMITACIÓN DEL CAMPO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

POR UNA PARTE, PARA ESTABLECER LA DICOTOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRACIÓN -- ERA NECESARIA LA ADOPCIÓN DE UNA DEFINICIÓN PRECISA QUE PERMITIERA -- DISTINGUIR LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LOS ADMINISTRATIVOS EN UNA SITUACIÓN CONCRETA, ES DECIR, EN DÓNDE TERMINA LA POLÍTICA Y EN DÓNDE EMPIEZA LA ADMINISTRACIÓN, CUÁL ES SU CONTENIDO Y CUÁLES SUS FRONTERAS. CON FRECUENCIA, LA DIFICULTAD DE DIFERENCIAL LA POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE MANERA APLICABLE A LA REALIDAD, DETERMINÓ QUE SE IDENTIFICARA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO. SIN EMBARGO, COMO LA REALIDAD RECHAZADA ESTA DELIMITACIÓN AMPLIA Y -- RESTRINGIDA A LA VEZ DEL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTA IDENTIFICACIÓN SE HA MANTENIDO CON CIERTA CONCIENCIA DE SU RELATIVIDAD.

ASÍ, PARA LUTHER GULIK " LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES AQUELLA PARTE -- DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN QUE SE ENTIENDE CON EL GOBIERNO, ESPECIALMENTE CON LA RAMA EJECUTIVA DEL MISMO, QUE ES LA ENCARGADA DE LLEVAR A CABO EL TRABAJO DEL GOBIERNO, AUNQUE DESDE LUEGO, EXISTEN -- TAMBIÉN PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS EN RELACIÓN CON LAS RAMAS LEGISLATIVA Y JUDICIAL " 5.

CONFORME A GLADDEN, " EN UN ESTADO MODERNO CADA UNA DE LAS RAMAS DEL GOBIERNO NECESITA DE UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DE UN CUERPO DE ADMINISTRADORES QUE LAS ASISTAN EN EL DESARROLLO DE SUS LEGÍTIMAS TAREAS, PERO EL PRINCIPAL ASIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN ES EL EJECUTIVO, MUCHO DE CUYO TRABAJO ES EN FORMA ADMINISTRATIVA ". ESTO DEJA FUERA " EL ARTE DE LA TOMA DE DECISIONES, DE LA LEGISLACIÓN Y DE LA ADJUDICACIÓN, QUE PERTENECEN A UNA ESFERA MÁS AMPLIA DE POLÍTICA Y DE GOBIERNO DE LA CUAL LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO ES SINO UN SECTOR " 6.

SIMÓN, SMITHBURG Y THOMPSON ACEPTAN ESTA MISMA CONCEPCIÓN DEL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; NO OBSTANTE, RECONOCEN QUE LA " SELECCIÓN DE LA ESFERA DE PROBLEMAS ES ARBITRARIA, DETERMINADA EN PARTE POR UNA DIVISIÓN ACADÉMICA TRADICIONAL DE ESPECIALIDADES Y EN PARTE POR LA NECESIDAD DE LIMITAR NUESTRA ATENCIÓN A UN ÁREA QUE PUEDA DOMINARSE EN UN PERÍODO DE TIEMPO REALTIVAMENTE LIMITADO, PERO TAMBIÉN EN PARTE POR QUE HAY CIERTOS PROBLEMAS Y MÉTODOS EN LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES QUE DIFIEREN DE LOS QUE AFECTAN A OTRAS ORGANIZACIONES " 7.

POR OTRO LADO, LA SEPARACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN DADO QUE ESTA ÚLTIMA SE REFERÍA A EJECUTAR LA POLÍTICA DE LA MANERA MÁS EFICIENTE, PLANTEÓ LA NECESIDAD DE QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNIERA SUS ESFUERZOS EN PALABRAS DE TAYLOR A LA: " ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA " EN LA BÚSQUEDA DE " CIERTOS PRINCIPIOS GENERALES Y EN DETERMINADA FILOSOFÍA, QUE PUEDEN APLICARSE DE DISTINTAS MANERAS..." 8.

EN EL MISMO SENTIDO, DE ACUERDO CON LYNDALL F. URWICK:..." UNA VEZ -- QUE LOS POLÍTICOS HAN DECIDIDO QUÉ HAY QUE HACER, UNA VEZ QUE TIENEN DETERMINADOS PROPÓSITOS Y VASTAS POLÍTICAS, EL PROCESO DE ADMINISTRACIÓN, ES MUY APROXIMADAMENTE COMPARABLE CON LA ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS " 9.

A PESAR DE ESTA SIMILITUD DEL PROCESO, LA MAYOR PARTE DE LOS AUTORES, SI NO TODOS, CONSIDEREN QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES DIFERENTE A LA ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, PERO AMBAS CONSTITUÍAN ESPECIES DE UNA DISCIPLINA MÁS GENERAL: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN. ÉSTA DEFINICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO " ESPECIE PERTENECIENTE AL GÉNERO ADMINISTRACIÓN ", ORIGINÓ EL PROBLEMA DE ESTABLECER DIFERENCIAS ENTRE LOS DOS, QUE SE PRETENDIÓ RESOLVER CON BASE EN ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA PRIMERA DERIVADAS DE SU CONTEXTO POLÍTICO. DE ESTE MODO, PARA LOS DIMOCK LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA " ES UNA SUBDIVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL QUE ABARCA UN TERRENO MÁS AMPLIO; PERO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE CARACTERIZA PORQUE SE OCUPA DE LOS FINES -- DEL ESTADO, LA VOLUNTAD SOBERANA, LOS INTERESES PÚBLICOS Y DEL DERECHO, QUE ES EL ELEMENTO COERCITIVO DE LA SOCIEDAD " 10.

EN ESTE MISMO SENTIDO, LA MAYOR PARTE DE LOS AUTORES ANTES CITADOS, CONSIDERARON COMO CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -- SUS CONDICIONES DE MONOPOLIO, SUS OBJETIVOS EMINENTEMENTE SOCIALES, SU CARÁCTER DE ANONIMIDAD, RESPONSABILIDAD PÚBLICA, IGUALDAD EN EL --

TRATO, ETC., NO OBSTANTE ESTAS DIFERENCIAS, SEGÚN FÉLIX A. NIGRO, NO ES POSIBLE SEPARAR CON PRECISIÓN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PRIVADA: " EL ELEMENTO PECULIAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES QUE TODO LO QUE REALIZA UNA AGENCIA GUBERNAMENTAL ES ASUNTO DEL PÚBLICO..." -- " EL GOBIERNO ES TAMBIÉN DIFERENTE, PORQUE NINGUNA COMPAÑÍA PRIVADA PUEDE IGUALAR EL TAMAÑO Y DIVERSIDAD DE SUS ACTIVIDADES ... (PERO) -- ACTUALMENTE, MUCHA DE LA LABOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE CUMPLE CON LA COLABORACIÓN DE NUMEROSOS GRUPOS E INDIVIDUOS PRIVADOS. UNA ESCRITA SEPARACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA NO --- EXISTE " 11.

- 5.- Gulik, Luther. Notas sobre la teoría de la organización, en varios, Ensayos sobre la Ciencia de la Administración, Costa Rica, ESAPAC, 1963, capt. 3
- 6.- Gladden, E. N., Introducción a la Administración Pública. London, Staples Press, 1966 pp. 7-12.
- 7.- Simón, Smithburg y Thompson. Administración Pública. México, Editorial Letras, 1968 pp. capt. 4.
- 8.- Taylor, Frederick W. Principios de la Administración Científica. México, Herrero Hermanos, 1961, pp. 11-12
- 9.- El Managerismo, en varios, Teoría administración en el Estado. - México, Compañía General de Ediciones 1967. pp. 103.

CONSIDERAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA, PERO AISLADA DE LA MISMA, IDENTIFICARLA CON LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO Y PRETENDER ESTABLECER DIFERENCIAS CON LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA BASADAS EN EL CONTEXTO POLÍTICO, SÓLO PUEDE GENERAR DISCUSIONES INTERMINABLES Y, DE HECHO, NO CONDUCE A UNA DEFINICIÓN PRECISA DEL CARÁCTER Y CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

DE ESTA FORMA, PRETENDER DISTINGUIR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA PRIVADA, CON BASE EN LAS CARACTERÍSTICAS PÚBLICAS DE LA PRIMERA, HACE NECESARIA LA DIFÍCIL TAREA DE DEFINIR EL SIGNIFICADO DE LO PÚBLICO Y, EN EL MEJOR DE LOS CASOS, ESTE CONCEPTO SERÁ SIEMPRE RELATIVO CONFORME A LAS CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD Y DE LA CULTURA DE LOS DIVERSOS PAÍSES. POR OTRA PARTE, UNA VEZ DEFINIDO EL CONTENIDO Y LA EXTENSIÓN DE LO PÚBLICO, NO SE RESUELVE EL PROBLEMA DE LA DISTINCIÓN ENTRE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO Y EL RESTO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS.

POR LO QUE, SE HIZO NECESARIO BUSCAR AQUELLOS CRITERIOS QUE, SIN IDENTIFICAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA POLÍTICA, PUES SE TRANSFERIRÍA ESTE OBJETO DE ESTUDIO A LA CIENCIA POLÍTICA, PROPORCIONEN CONCEPTOS QUE PERMITAN SU DELIMITACIÓN DENTRO DEL PROCESO POLÍTICO, YA QUE LA LÍNEA FRONTERIZA ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN NO ESTÁ CLARAMENTE DIBUJADA. AL RESPECTO PAUL APPLEBY DICE: " LOS POLÍTICOS ESTÁN INVOLUCRADOS EN LA ADMINISTRACIÓN COMO MINISTROS, COMO

MIEMBROS DE LEGISLATURAS, COMO REPRESENTANTES DE GRUPOS DE PRESIÓN, -- LOS OFICIALES PÚBLICOS ESTÁN IMPLICADOS EN LA POLÍTICA COMO ELABORADORES DE LA LEGISLACIÓN, COMO INDIVIDUOS QUE TRABAJAN COMO MINISTROS, COMO MIEMBROS DE ASOCIACIONES SINDICALES DEL SERVICIO CIVIL QUE ACTÚAN -- COMO GRUPOS PROFESIONALES DE PRESIÓN..." " ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES HACER POLÍTICA. ES HACER POLÍTICA EN UN TERRENO EN EL CUAL CONTIENDEN FUERZAS PODEROSAS, FUERZAS ENGENDRADAS EN Y POR LA SOCIEDAD. ES UN HACER POLÍTICA QUE TAMBIÉN ESTÁ SUJETO A OTRAS DISTINTAS DETERMINANTES -- DE LA POLÍTICA. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES UNO ENTRE CIERTO NÚMERO DE -- PROCESOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES POR MEDIO DE LOS CUALES EL PUEBLO CONQUISTA, LOGRA Y CONTROLA EL PROCESO DE GOBERNAR " 12.

10.- Dimock y Dimock, Administración Pública. México. UTEHA, 1967 P.

12.

11.- Nigro, Félix A. **Qué es la Administración Pública**, en Dimock y Dimock. Administración Pública. México UTEHA. 1967. capt. 3.

12.- Appleby, Paul H. **Administración Pública y Democracia**, en Martin Roscos C. Administración Pública. México, Herrero Hnos. 1967 p. 258.

RESUMIENTO, EN EL ENSAYO PUBLICADO POR W. WILSON (1886), YA CITA DO, ÉL ESTABLECE LA TESIS QUE LA POLÍTICA DEBE ESTAR SEPARADA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU CRITERIO CONSTITUYÓ POR MUCHO TIEMPO UN PRINCIPIO QUE NO SÓLO FUE DISCUTIDO, SINO QUE AÚN SE CONSIDERA EN LA CATEGORÍA DE DOGMA ADMINISTRATIVO Y POLÍTICO.

OTROS AUTORES, COMO J. GOODNOW Y EN LA TESIS SUSTENTADA POR WILSON, HACIA 1900 PUBLICÓ UNA OBRA QUE TUVO GRAN INFLUENCIA EN LA SEPARACIÓN DEMASIADO TAJANTE QUE SE HIZO ENTRE LA " POLÍTICA " Y LA " ADMINISTRACIÓN ". ESTA DIVISIÓN ES ACENTUADA AÚN MÁS EN EL SECTOR PÚBLICO, CON EL PROPÓSITO PRECONCEBIDO DE ESTABLECER QUE ES POSIBLE CONTAR CON UN CUERPO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS PERMANENTES, CONSTITUIDOS EN UN SERVICIO CIVIL, DEDICADOS TATALMENTE A LAS LABORES ADMINISTRATIVAS Y QUE NO TIENEN NADA QUE VER CON LA POLÍTICA.

W.F. WILLOUGHBY PROFUNDIZA AÚN MÁS ESA ERRADA SEPARACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN AL PROPONER QUE ELLA DEBE CONSTITUIR UN CUARTO PODER O GRUPO FUNCIONAL DE GOBIERNO, A FIN DE QUE LA OPERACIÓN DE ACTIVIDADES ESTÉ AISLADA TOTALMENTE DE LA POLÍTICA, A PESAR DE QUE RECONOCE QUE SIEMPRE CORRESPONDE LA ORIENTACIÓN DE ESAS ACTIVIDADES AL PODER LEGISLATIVO.

LOS NUEVOS CRITERIOS SOBRE LA INTERRELACIÓN ENTRE **POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN** FUERON SEÑALADOS POR JONH M. PFIFNER, ENTRE OTROS CIENTÍFICOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPORÁNEOS, ESTABLECER QUE LA POLÍTICA NO ESTÁ SEPARADA DE LA ADMINISTRACIÓN, SINO QUE ELLA ES INEVITABLE Y NE-

CESAREA DENTRO DEL PROCESO DE GOBIERNO DE TODA EMPRESA E INSTITUCIÓN. EN SU CRITERIO, SIN EMBARGO, LA POLÍTICA DEBE CONTROLARSE Y ESTAR CONFINADA HASTA DONDE SEA POSIBLE A SU PROPIA ESFERA DE ACCIÓN, DEJANDO QUE SEA LA ADMINISTRACIÓN LA ENCARGADA DE LLEVAR A CABO LAS LABORES, A TRAVÉS DE SUS PROPIOS TÉCNICOS.

HAY SIN EMBARGO, ACTUALMENTE, UN RECONOCIMIENTO DE QUE TAL SEPARACIÓN DE FUNCIONES DETERMINATIVAS Y APLICATIVAS NO ES TAN FÁCIL DE HACER EN MUCHAS OPORTUNIDADES Y QUE ES IMPORTANTE HACER ÉNFASIS EN LA COHERENCIA DE ACTIVIDADES, Y POR LO TANTO LA DIFERENCIACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN NO SIEMPRE PUEDE HACERSE AISLADAMENTE, PUESTO QUE EXISTE UNA ESTRECHA DEPENDENCIA ENTRE AMBAS.

SE HA TRATADO DE BUSCAR, COMO UNO DE LOS MEDIOS DE LOGRAR EQUILIBRIO, INTERRELACIÓN Y SEPARACIÓN RELATIVA ENTRE LAS FUNCIONES POLÍTICAS Y -- LAS ADMINISTRATIVAS, QUE EXISTA UN MAYOR ACERCAMIENTO ENTRE QUIENES -- FORMULAN LAS PRIMERAS Y ENTRE LOS QUE LAS EJECUTAN. ÉSTO ES NECESARIO ESPECIALMENTE POR EL HECHO DE QUE AQUÉLLOS REQUIEREN CONOCER LAS POSIBILIDADES Y EXPERIENCIAS PRÁCTICAS QUE EXISTEN EN APLICAR SUS CRITERIOS, Y LOS ADMINISTRADORES SIEMPRE ESTÁN TOMANDO DECISIONES O INFLUYENDO EN ELLAS.

POR LO TANTO, LA SEPARACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SUPUSO FUNDAMENTALMENTE QUE EL PROCESO DE GOBIERNO PODÍA DIVIDIRSE EN DOS FASES: 1. LA DECISIÓN DE LA POLÍTICA Y 2. LA EJECUCIÓN DE LA -- MISMA. ES DECIR, EL QUE SE ENCARGA DE FORMULAR LA POLÍTICA GUBERNAMEN-

TAL Y EL DE ADMINISTRAR LOS ASUNTOS PÚBLICOS DE ACUERDO CON TAL POLÍTICA. EN TÉRMINOS GUBERNAMENTALES, FINES Y MEDIOS SON LA DIVISIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN. ÉSTA DISTINCIÓN, AUNQUE TEÓRICA, TIENE VALOR PRÁCTICO PARA LA BUENA MARCHA DE UN GOBIERNO.

EN SUMA, Y PARA ENTENDER LA ESTRECHA INTERRELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN COMO PARTE INESCINDIBLE DE UN MISMO FENÓMENO, AMBAS SE HAN DE ACEPTAR COMO DOS FASES O ACTIVIDADES BÁSICAS DE UN MISMO PROCESO DE GOBIERNO. ES DECIR, EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SÓLO ES CONCEBIBLE EN EL CONTEXTO EN EL CUAL SE CONSIDERA COMO LA FUNCIÓN POLÍTICA QUE EJERCE Y RECÍPROCAMENTE, LA POLÍTICA PUEDE ENTENDERSE ÚNICAMENTE SI SE CONOCE CÓMO SE IMPLEMENTAN LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES.

AHORA BIEN, LAS LÍNEAS ANTERIORES TIENE UNA DOBLE FINALIDAD PARA EL OBJETO DE ESTE TRABAJO. POR UN LADO, EL DE MOSTRAR QUE LA SEPARACIÓN DE MEDIOS Y FINES (POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN, EN TÉRMINOS GUBERNAMENTALES) FORMA LA BASE Y JUSTIFICACION DEL ESTUDIO DE LA **REFORMA ADMINISTRATIVA** EN EL PERIÓDO DE J.P. POR OTRO, SE CONSIDERÓ RELEVANTE VER LAS REFORMAS POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN FORMA CONJUNTA; EN PRIMERA INSTANCIA POR QUE AMBAS FORMAN PARTE DE UN PROCESO MÁS GLOBAL QUE ES EL GOBIERNO, PUESTO QUE ÉSTA COMPRENDE DOS FUNCIONES PRINCIPALES QUE SON LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRATIVA.

EN ESTE MARCO, Y DENTRO DEL ÁMBITO GUBERNAMENTAL Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL TÉRMINO DE REFORMA ADMINISTRATIVA REQUIERE DE UNA CORRECTA DEFINICIÓN.

REFORMA ADMINISTRATIVA

DROR DEFINE A LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO UN " CAMBIO DIRIGIDO A LOS PRINCIPALES ASPECTOS DE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO " 13, CAIDEN LA DEFINE COMO " LA INDUCCIÓN ARTIFICIAL DE LA TRANSFORMACIÓN ADMINISTRATIVA QUE CONFRONTA OPSICIÓN " 14.

CAMARILLO CASTRO, AFIRMA QUE ES " UN PROCESO PERMANENTE QUE PERSIGUE INCREMENTAR LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL APARATO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL EN LA CONSECUCIÓN DE TODOS LOS OBJETIVOS DEL ESTADO; TANTO DE AQUELLOS CONSIDERADOS COMO COYUNTURALES, COMO DE LOS QUE SON CONSUSTANCIALES A SU PROPIA EXISTENCIA, LO MISMO EN LOS ASPECTOS QUE SE REFIEREN A CADA UNA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS, COMO A LAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SU CONJUNTO " 15.

DE LO ANTERIOR, SE PUEDE DECIR QUE LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS DEFINICIONES SON LOS SIGUIENTES:

A). ES UN PROCESO CONTINUO Y PERMANENTE.

- b). BUSCA LA EFICIENCIA Y EFICACIA DEL APARATO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL EN SU CONJUNTO.
- c). SE DIRIGE AL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL ESTADO.

TOMANDO EN CUENTA ESOS ELEMENTOS Y LAS DEFINICIONES ANTES MENCIONADAS, SE PUEDE CONCLUIR QUE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ES UN PROCESO - PLANEADO Y CONTINUO QUE BUSCA MEJORAR,, RENOVAR Y DINAMIZAR EL APARATO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL EN SU CONJUNTO, A FIN DE OBTENER UNA MAYOR EFICACIA Y/O EFICIENCIA EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL ESTADO.

- 13.- Leemasns, A, F, Cómo reformar la Administración Pública, ed. FCE México, 1977. p. 18.
- 14.- Ibídem p. 18.
- 15.- Carrillo Castro, Alejandro, La reforma Administrativa en México. Ed. INAP. M-exico, 1973, pp. 57-58.

C A P I T U L O 2

ANTECEDENTES DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

LA PREEMINENCIA QUE ADQUIERE EL ESTADO MEXICANO AL TRIUNFO DE LA REVOLUCIÓN DE 1910-1917 Y LA INAPLAZABLE NECESIDAD DE REORGANIZAR LA ECONOMÍA NACIONAL, EXPLICAN QUE DESDE LA DÉCADA DE LOS AÑOS VEINTE SE PONGAN EN PRÁCTICA MEDIDAS TENDIENTES A MEJORAR DEL ESTADO.

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO NO CONSTITUYEN, EN SÍ MISMOS, UNA NOVEDAD EN EL DESARROLLO DEL PAÍS. TAL PROCESO REVELA QUE LA REFORMA ADMINISTRATIVA HA SIDO EN CIERTO MODO UNA CONSTANTE. UN APRETADO REPASO DE LA FORMA EN QUE LA MISMA SE HA IDO DESARROLVRIENDO A LOS LARGO DEL MÉXICO POSINDEPENDIENTE MUESTRA COMO, DESDE 1821, SE HAN LLEVADO A CABO DIVERSOS INTENTOS PARA MEJORARLA Y ADAPTARLA A LAS DISTINTAS EXIGENCIAS DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES O DE LOS ACONTECIMIENTOS QUE EL PAÍS HA DEBIDO ENCARAR.

LA CONSUMACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NO SIGNIFICÓ PARA MÉXICO LA ABOLICIÓN INMEDIATA DE MUCHAS DE LAS ESTRUCTURAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS O ADMINISTRATIVAS ANTERIORES. EL MÉXICO DE ENTONCES CARECÍA, ADEMÁS, DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA NECESARIAS PARA OBSORBER LOS CAMBIOS QUE DEMANDABA EL PROGRAMA LIBERAL Y LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL QUE LE SERVÍAN DE MODELO.

LA SOLA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO ESTADO RECLAMABA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MÁS ELEMENTALES INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE GOBIERNO, QUE LE PERMITIERAN GARANTIZAR EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA RECIÉN ADQUIRIDA,

PRESERVAR EL ORDEN PÚBLICO EN LO INTERNO, ADMINISTRAR EL COMPLEJO SISTEMA DE FUEROS AÚN PREVALECIENTE Y PROCURAR LOS FONDOS NECESARIOS PARA CUBRIR LOS GASTOS DE LA INCIPIENTE BUROCRACIA Y DEL EJÉRCITO.

AL INICIO DE SU VIDA INDEPENDIENTE, MÉXICO CONTÓ CON CUATRO SECRETARÍAS DE ESTADO: LA DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES, LA DE GUERRA Y MARINA, LA DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIAÍSTICOS Y LA DE HACIENDA. ESTA ESTRUCTURA SE MANTUVO POR 32 AÑOS EN FORMA INALTERABLE.

LA NECESIDAD DE REESTABLECER LA DETERIORADA ACTIVIDAD ECONÓMICA, ASÍ COMO DE COLONIZAR LAS ZONAS DESPOBLADAS DEL PAÍS, LLEVARON, EN 1853, A LA CREACIÓN DE UN QUINTO MINISTERIO: EL DE FOMENTO, COLONIZACIÓN, INDUSTRIA Y COMERCIO. COMO ESE MISMO AÑO SE SEPARARON LAS FUNCIONES DE GOBERNACIÓN DE LAS DE RELACIONES EXTERIORES, EL NÚMERO DE DEPENDENCIAS CENTRALES SE ELEVÓ A SEIS. PUEDE AFIRMARSE QUE DESDE LA INDEPENDENCIA (1821) HASTA EL TRIUNFO DE LA REPÚBLICA (1867) SE VIVIÓ UNA SITUACIÓN CRÍTICA DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO. DURANTE ESE LAPSO, MÁS DE TREINTA PRESIDENTES; UNO LO FUE DURANTE NUEVE DISTINTAS OCASIONES Y TRES DE ELLOS OCUPARON LA SILLA PRESIDENCIAL MÁS DE DOS VECES CADA UNO. COMO NOS DICE FLORES CABALLERO: " NO ERA DESUSUAL QUE EL PAÍS CONTARA CON DOS PRESIDENTES A LA VEZ, Y DURANTE ESE LAPSO SE SUCEDIERON EN EL CARGO 57 SECRETARIOS DE HACIENDA, 48 DE RELACIONES EXTERIORES, 61 DE GOBERNACIÓN Y 41 DE GUERRA Y MARINA " 16.

16.- Caballero Flores, Romeo, Administración y Política en la historia de México. INAP. 1981, capt. IV.

LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS DEL PORFIRIATO SE ORIENTARON BÁSICAMENTE A LOS ASPECTOS DE MODERNIZACIÓN TÉCNICA. ASÍ, EN 1891, Y DEBIDO AL ÉNFASIS QUE SE PUSO EN LA CREACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA MATERIAL, SE ESTABLECIÓ COMO SÉPTIMA SECRETARÍA LA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS, Y A PRINCIPIOS DE SIGLO SE SEPARARON DE LA SECRETARÍA DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA LAS FUNCIONES DE JUSTICIA, DANDO NACIMIENTO A LA OCTAVA DEPENDENCIA CENTRAL.

ESTA FILOSOFÍA GUBERNAMENTAL, CARACTERIZADA POR EL GRUPO DE LOS "CIENTÍFICOS", SE CONCRETÓ EN EL PLANTEO VERTICAL Y AUTORITARIO DE "MENOS POLÍTICA Y MÁS ADMINISTRACIÓN".

LA JUSTIFICACIÓN DEL ORDEN POR EL ORDEN MISMO Y UNA PLANEACIÓN AUTORITARIA Y TECNOBUROCRÁTICA CONDUJERON AL MANTENIMIENTO Y PERPETUACIÓN DE UNA ESTRUCTURA SOCIAL INEQUITATIVA, ORIENTADA AL BENEFICIO DE UNA MINORÍA, TODO ELLO EN UN CUADRO SOCIAL CON LACERANTES INJUSTICIAS SOCIALES ACUMULADAS POR GENERACIONES.

CON LA REVOLUCIÓN MEXICANA EMANÓ UN EXPLOSIÓN POPULAR SIN PRECEDENTES, LA CUAL ABANDERÓ LAS DEMANDAS SOCIALES QUE DURANTE EL PORFIRIATO FUERON ACUMULÁNDOSE SIN RESPUESTA ALGUNA, CON ELLA SE ABRIERON EN FORMA POR DEMÁS VIOLENTA LOS CAUCES DE LA DEMOCRATIZACIÓN Y DE LA TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL DEL PAÍS EN TODOS LOS ÓRdenes.

LOS CONSTITUYENTES DEL '17 ACORDARON ESTABLECER UN MODELO ALEJADO TOTALMENTE DEL "ESTADO POLICIA" ESTABLECIDO POR EL PORFIRIATO, PROPONIENDO A LA NACIÓN EL NUEVO "ESTADO DE SERVICIO", CON LA IDEA DE DAR

RESPUESTA A LOS PRINCIPALES RECLAMOS SOCIALES. EL GOBIERNO ADQUIRIÓ - NUEVAS RESPONSABILIDADES AL PROMOVER EL ESTABLECIMIENTO NO SÓLO DE -- LAS GARANTIAS DE LA PERSONA, SINO TAMBIÉN LAS CLASES TRABAJADORA Y -- CAMPESINA Y COMPROMETIÉNDOSE EN ELEVAR EL MEJORAMIENTO ECONÓMICO Y SO CIAL DE LA POBLACIÓN.

ESTA RESPONSABILIDADES EXIGIERON LA CREACIÓN DE ESTRUCTURAS IGUALMEN-- TE NOVEDOSAS. LA PROPIA CONSTITUCIÓN DEL '17 ESTABLECIÓ LA POSIBILI-- DAD DE QUE EL EJECUTIVO CONTARA CON ÓRGANOS TÉCNICOS DISTINTOS DE LAS TRADICIONALES SECRETARÍAS DE ESTADO PARA AUXILIAR DIRECTAMENTE AL PRE-- SIDENTE DE LA REPÚBLICA. SE FUERON CREANDO ASÍ LOS DEPARTAMENTOS ADMI-- NISTRATIVOS DEL PRESUPUESTO (1928) DE ESTADÍSTICA (1924), DE CONTRALO-- RÍA (1917), DE ABASTECIMIENTOS GENERALES (1917) Y DE ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES (1917). ESTAS FUNCIONES, CON EL TIEMPO, SE FUERON ENCONMENDANDO NUEVAMENTE A SECRETARÍAS DE ESTADO PARTICULARMENTE A LAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1934) Y DE ECONO-- MÍA (1928-1935).

SE UTILIZÓ TAMBIÉN A LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL CUMPLI-- MIENTO DE TAREAS SUSTANTIVAS, COMO FUE EL CASO DE LOS DEPARTAMENTOS -- DE TRABAJO (1932), DE SALUBRIDAD PÚBLICA (1937) Y EL AGRARIO (1934), COMO PASO INTERMEDIO A SU POSTERIOR TRANSFORMACIÓN EN SECRETARIAS DE ESTADO. CON LAS NUEVAS SECRETARÍAS, LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA Y EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDE-- RAL, EL NÚMERO DE DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS ESTABLECIDAS 1917 A 1934 SE ELEVÓ DE 14 A 18.

AL INICIARSE LOS PERIÓDOS SEXENALES CON CÁRDENAS, SE PLANTEÓ LA -
POSIBILIDAD REAL DE ELABORAR PROGRAMAS DE GOBIERNO DE MEDIANO PLAZO.
EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PRIMER PLAN SEXENAL REQUIRIÓ DE
NUEVOS INSTRUMENTOS, Y ELLO EXPLICA EL QUE SE MODIFICARA ENTONCES HAQ
TA EN CUATRO OCASIONES LA ESTRUCTURA BÁSICA DEL APARATO ADMINISTRATIU
VO DEL GOBIERNO. EN DICHO PERIÓDO SE CREARON LOS DEPARTAMENTOS FOREST
TAL Y DE CAZA Y PESCA, DE ASISTENCIA SOCIAL INFANTIL, DE ASUNTOS INDI
GENAS Y DE MARINA, CON LO QUE AUMENTO A 21 NÚMERO DE DEPENDENCIAS.
CON POSTERIORIDAD A DICHO RÉGIMEN, ESTE TIPO DE CAMBIOS SE VOLVIÓ CAD
DA VEZ MÁS ESPORÁDICO, MÁS REDUCIDO Y PARCIAL EN SU ÁMBITO DE EJECUC
CIÓN .

ASÍ, DURANTE EL RÉGIMEN DE AVILA CAMACHO, EL DEPARTAMENTO DE MARINA -
NACIONAL SE TRANSFORMÓ EN SECRETARÍA Y SE FUSIONARON EN UNA SOLA LA
SECRETARÍA DE ASISTENCIAS Y EL DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PÚBLICA. EN
ENERO DE 1947 EL PRESIDENTE MIGUEL ALEMÁN PUSO EN MARCHA DOS NUEVAS -
SECRETARÍAS DE ESTADO: LA DE BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINIS---
TRATIVAS Y LA DE RECURSOS HIDRÁULICOS.

EN 1958, AL INICIO DEL RÉGIMEN DE LÓPEZ MATEOS, SE CREARON DOS NUEVAS
DEPENDENCIAS: LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA Y EL DEPARTAMENTO DE TUU
RISMO. SE TRANSFORMÓ, ASIMISMO, LA SECRETARÍA DE BIENES NACIONALES EN
LA DEL PATRIMONIO NACIONAL Y SE DIVIDIÓ A LA DE COMUNICACIONES Y O---
BRAS PÚBLICAS, DANDO ORIGEN A LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANS---
PORTES Y A LA DE OBRAS PÚBLICAS.

CON LAS MODIFICACIONES A LA LEY QUE SE LLEVARON A CABO EN 1958, LAS IMPORTANTES FUNCIONES DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN SU CONJUNTO, QUEDARON DIVIDIDAS ENTRE LAS SECRETARÍAS DE LA PRESIDENCIA, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y DEL PATRIMONIO NACIONAL (CONOCIDO ESTO COMO EL TRIÁNGULO DE LA EFICIENCIA).

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL GOBIERNO DE LEA

EN EL SEXENIO DE LEA SE DECIDIÓ PONER EN PRÁCTICA VARIAS RECOMEN-DACIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CAP). DIEZ ACUERDOS --PRESIDENCIALES SIRVIERON DE BASE A LOS PROGRAMAS QUE INTEGRARON EL ---PLAN GLOBAL DE REFORMA 1971-1976. SE CREÓ VARIOS ORGANISMOS PARA ESTU-DIAR EL PLAN Y APLICAR SUS DISPOSICIONES. EN LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS SURGIERON LAS COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACIÓN, LAS UNIDADES DE -ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS, PROGRAMACIÓN, ORIENTACIÓN, INFORMACIÓN Y QUE--JAS, ETC. LA INCORPORACIÓN DE ESTOS ÓRGANOS, POR ACUERDO PRESIDENCIAL, EN TODO EL SECTOR PÚBLICO, SE JUSTIFICABA PORQUE LAS UNIDADES DE ANÁL-I SIS EN FUNCIONAMIENTO (IMPULSADAS DESDE 1965) NO SIEMPRE ORIENTABAN --CON EFICACIA A LOS JEFES DE CADA DEPENDENCIA. ESTAS UNIDADES, QUE EN -

EL PASADO HABÍAN DESEMPEÑADO TAREAS DE POCA IMPORTANCIA POR FALTA DE APOYO E INCAPACIDAD DE ACCESO A LAS AUTORIDADES SUPERIORES, DEBERÍAN VOLVERSE ELEMENTO ESENCIAL DEL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA (PUESTO QUE SI LAS TAREAS DE REFORMA NO SE INTEGRABAN A LAS ACTIVIDADES NORMALES DE LAS DEPENDENCIAS, LAS CUALES ESTARÍAN ASESORADAS Y CONTARAN CON EL APOYO POLÍTICO DE QUIENES TOMAN LAS DECISIONES) NO QUEDARÍAN RELEGADAS.

EN ESTE PERIÓDO SE DIÓ FUERTE IMPULSO A LOS COMITES TÉCNICOS CONSULTIVOS, DEDICADOS A ESTUDIAR PROBLEMAS ESPECÍFICOS Y A PROPONER SOLUCIONES. LA DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA FUE CREADA EXPRESAMENTE PARA COORDINAR LOS COMITÉS, CUYAS DELIBERACIONES COLEGIADAS A MENUDO LES PERMITIERON LOGRAR UN CONSENSO REFLEJADO EN LAS CONCLUSIONES DE SUS ESTUDIOS, QUE SÓLO TENÍAN CARÁCTER DE RECOMENDACIONES PERO SE TRADUCÍAN A VECES EN MEDIDAS CONCRETAS SIN EMBARGO, EN ALGUNOS CASOS LOS COMITÉS NO LOGRARON SUPERAR FUERTES DISCREPANCIAS INTERNAS EN LA ELABORACION DE LOS DIAGNÓSTICOS. ENTRE LAS REFORMAS QUE EMPRENDIÓ EL GOBIERNO DE ECHEVERRÍA, DESTACAN LAS RELATIVAS AL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN, QUE TIENE SUMA IMPORTANCIA EN CUALQUIER PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN, PUES SOLO LOS EMPLEADOS PÚBLICOS QUIENES PONEN EN PRÁCTICA LAS NUEVAS MEDIDAS. RESULTÓ COMPLEJO EL SISTEMA DE INCORPORACIÓN, DESARROLLO, CAPACITACIÓN Y REMUNERACIÓN DE LOS EMPLEADOS. HACÍA FALTA REESTRUCTURAR LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO PARA REORGANIZARLO, LO QUE NO INVALIDA LAS REIVINDICACIONES LEGÍTIMAS DE SUS DEMANDAS O

PROPUESTAS A FIN DE QUE PUDIESE COLABORAR CON EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN. SE INSISTIÓ, IGUALMENTE, EN LA NECESIDAD DE PLANEAR LA ACTIVIDAD PÚBLICA Y DE INSERTARLA EN UN PROGRAMA COHERENTE E INTEGRAL, DEL CUAL, SE CARECIÓ, TODOS LOS ESFUERZOS DE PLANEACIÓN QUEDARON EN EL CAMPO DE LAS BUENAS INTENCIONES DEBIDO A QUE SUS OBJETIVOS ERAN POCO PRECISOS, DEMASIADO AMBICIOSOS O INCONGRUENTES.

UN ÚLTIMO PROPÓSITO FUE RACIONALIZAR LOS GASTOS E INVERSIONES MEDIANTE LA COORDINACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO. SE PRETENDÍA ESTABLECER MECANISMOS CAPACES DE CANALIZAR EL GASTO, DE MODO QUE EL GOBIERNO DISPUSIERA DE UN EXCEDENTE CADA VEZ MAYOR PARA FINANCIAR SUS INVERSIONES.

PESE A LOS ESFUERZOS GUBERNAMENTALES, LA FUERTE CRISIS POR LA QUE ATRAVEZABA EL PAÍS TRAJÓ CONSIGO LA POLARIZACIÓN DE LA RIQUEZA, EL DESIGUILIBRIO DE LAS RAMAS PRODUCTIVAS Y LA DISLOCACIÓN DEL COMERCIO CON LO QUE SALIERON FAVORECIDOS AQUELLAS EMPRESAS ECONÓMICAMENTE FUERTES (INDUSTRIALES, COMERCIALES Y FINANCIERAS), EN DETRIMENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS EMPRESARIOS. LA CRISIS ECONÓMICA OBLIGÓ AL ESTADO A SOPORTAR SUS AFECTOS REALES; EL GASTO Y LA DEUDA PÚBLICA AUMENTARON. PARADÓJICAMENTE, EL RASGO DISTINTIVO DE LOS ESFUERZOS DE RACIONALIZACIÓN POR LOS QUE OPTÓ EL GOBIERNO DE LEA (EL DE RECURRIR A LA DESBUROCRATIZAR Y SIMPLIFICAR EL APARATO ADMINISTRATIVO) LO CONDUJE--

RON A REBASAR LAS DIRECTRICES ESTABLECIDAS EN LA ASIGNACIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, LAS CUALES ESCAPARON A TODO LOS CONTROLES.

EL RESULTADO FUE UNA AMPLIACIÓN DESORDENADA DEL APARATO ADMINISTRATIVO, AL MISMO TIEMPO QUE DISMINUÍAN LAS POSIBILIDADES DE INTRODUCIR CRITERIOS RACIONALES QUE OBLIGARAN A LAS ENTIDADES PÚBLICAS A FRENAR SU DISPENDIO, NEGLIGENCIA, INEFICIENCIA Y CORRUPCIÓN. EN SUMA, LOS ESFUERZOS DE REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LEA RESULTARON LIMITADOS. NO SE LOGRÓ SENTAR LAS BASES DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA QUE COADYUVARA EN EL DESARROLLO DEL PAÍS. TAMPOCO SE PUDO ESTABLECER UN MECANISMO QUE VINCULARA LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL CON LA PARAESTATAL, POR LO QUE FUNCIONARON COMO ESTRUCTURAS PARALELAS UNA A LA OTRA. LA LEGISLACIÓN DISEÑADA PARA EL SECTOR PARAESTATAL NO REFLEJÓ INTENCIONES DE REORDENAMIENTO EN FUNCIÓN DE LAS PRIORIDADES NACIONALES, Y MUCHO MENOS SE LOGRÓ IMPONER CRITERIOS PROGRAMÁTICOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

EN 1976 DIECIOCHO AÑOS DESPUÉS DE LA ÚLTIMA MODIFICACIÓN IMPORTANTE A LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL LA REFORMA ADMINISTRATIVA PROPUESTA POR EL PRESIDENTE JLP CONSTITUYÓ UNA REVISIÓN A FONDO DE TODA LA ORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL, CON EL PROPÓSITO DE HACER CONGRUENTE EL APARATO ADMINISTRATIVO DEL GOBIERNO FEDERAL CON EL GRADO Y NIVEL DE DESARROLLO DEL PAÍS.

C A P I T U L O 3

LA PROBLEMATICA DEL SEXENIO

EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

DURANTE LOS ÁLGIDOS AÑOS DEL GOBIERNO DE LEA, LOS CONFLICTOS EN EL INTERIOR DEL BLOQUE DOMINANTE PUDIERON RESOLVERSE SIN AFECTAR LA ESTABILIDAD POLÍTICA. SIN EMBARGO, ESTOS ENFRENTAMIENTOS Y SU FORMA - DE SOLUCIÓN EXPRESARON DE MANERA EMBRIONARIA UNA MODIFICACIÓN SUSTANCIAL EN LAS RELACIONES ENTRE LA BUROCRACIA POLÍTICA Y LAS CLASES ECONÓMICAMENTE DOMINANTES. EN LA SITUACIÓN DE CRISIS, LOS GRUPOS MONÓPOLICOS Y FINANCIEROS NACIONALES Y EXTRANJEROS, QUE HABÍAN ADQUIRIDO SU EFICIENTE FUERZA Y MADUREZ ECONÓMICA INTERNA, LOGRARON IMPONER A ECHEVERRÍA O A SU SUCESOR LAS TESIS NEOLIBERALES IMPERANTES EN LAS RECOMENDACIONES DEL FMI COMO EJE DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA ECONOMÍA. CON ESTA POLÍTICA NO SÓLO GARANTIZARON LA PROSECUCIÓN DE SUS INTERESES, SINO, ADEMÁS, SUSTRAJERON AL RÉGIMEN EL PREDOMINIO QUE EL EJECUTIVO TRADICIONALMENTE HABÍA MANTENIDO EN LA FORMULACIÓN Y EL MANEJO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

ESTOS CONFLICTOS ANTICIPARON EL NECESARIO CAMINO DE RECOMPOSICIÓN POLÍTICA EN QUE SE ENCONTRÓ INMERSO EL RÉGIMEN. EN LAS NUEVAS CONDICIONES, LA BUROCRACIA POLÍTICA DISMINUIDA SU AUTONOMÍA POLÍTICA FRENTE A ESTOS SECTORES PODEROSOS. NO OBSTANTE, MANTUVO SU SOLVENCIA POLÍTICA PARA ASEGURAR, A TRAVÉS DE LA INSTITUCIONALIDAD AUTORITARIA, EL CONTROL SOCIAL CON ESTABILIDAD POLÍTICA, DENTRO DE ESTAS CIRCUNSTANCIAS

SOCIALES Y POLÍTICAS SE INSERTÓ EL GOBIERNO DE JLP.

LA CRÍTICA COYUNTURA ECONÓMICA, LA NUEVA POSICIÓN POLÍTICA DE LOS SECTORES ECONÓMICAMENTE PODEROSO, SUMADAS A LA PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD DE LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL QUE SE PROFUNDIZÓ EL ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO DE LEA, FUERON LAS CONDICIONES SOCIALES Y POLÍTICAS, A PARTIR DE LAS CUALES EL RÉGIMEN SE VIO OBLIGADO A IMPRIMIR MODIFICACIONES DE FORMA EN LAS RELACIONES POLÍTICAS DEL RÉGIMEN. JLP PROPUSO UN PROGRAMA DE GOBIERNO QUE BUSCÓ RESCONSTRUIR EL CONSENSO SOCIAL, EN UN ESCENARIO DONDE SE POSIBILITABA LA PROFUNDIZACIÓN DEL DESCONTENTO SOCIAL Y POLÍTICO, POR LOS AFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA (DESEMPLEO, INFLACIÓN RECESIÓN, CRISIS ENDÉMICA EN EL CAMPO), AGRAVADOS CON LAS " POLÍTICAS DE AJUSTE " ACORDADAS CON EL FMI (REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, CONTENCIÓN SALARIAL, ETC.,).

EN ESTA SITUACIÓN DE DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE LAS MAYORÍAS, NEUTRALIZAR LA POTENCIALIDAD DESESTABILIZADORA DE LOS GRUPOS SOCIALES CON TRAPUESTOS, DISMINUIDA LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO Y RESTRINGIDO EL USO DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS COMO FACTOR DE ESTABILIDAD, JLP ARTICULÓ SU PROYECTO DE GOBIERNO EN TORNO A LA MODERNIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN ESTATAL Y DE LAS RELACIONES CON LA SOCIEDAD, LA ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN, EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA REFORMA POLÍTICA, TESIS DE SU GOBIERNO, TENDÍAN A RECOMPONER LAS BA--

104427

SES DEL PACTO SOCIAL SIN ALTERAR EN ESENCIA LA LÓGICA AUTORITARIA DEL DOMINIO PRESIDENCIALISTA.

ANTE ESTA SITUACIÓN, LLENA DE TENSIÓN, CONFUSIÓN E INCERTIDUMBRE EN EL PROYECTO POLÍTICO Y ECONÓMICO, LA RESPUESTA DEL GOBIERNO FUE MANEJAR TRES ETAPAS DENTRO DE LA ESTRATEGIA POLÍTICA PARA SUPERAR LA CRISIS: EN LA PRIMERA DE ELLAS PROYECTABA SUPERAR LA CRISIS; EN LA SEGUNDA ESTABLECERÍA LAS BASES PARA UN CRECIMIENTO SOSTENIDO Y EL TERCERO, CONSOLIDARÍA EL PROCESO DE DESARROLLO.

EN EL PRIMER BIENIO SE RECURRE A LA ESTRATEGIA POLÍTICA DE ATEMPEAR EL ESTADO DE LA LUCHA SOCIAL LLAMANDO A UNA ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN (LA CUAL FUE PARA EL GOBIERNO DE JLP EL EJE FUNDAMENTAL DE SU POLÍTICA ECONÓMICA) 17.

17.- A fines de 1976, y en el marco de inicio del reacomodo sexenal que tiene en su interior, el aparato burocrático del Estado mexicano aparece como el autor de una propuesta consistente en una terna de objetivos económicos generales a alcanzar para salir de la crisis: el incremento de la producción; la generación de empleos y el consecuente control sobre la inflación. Para lograr estos objetivos, se propuso un mecanismo: la Alianza Popular Democrática para la Producción. Para ello, nuevamente se buscan como soportes del desarrollo las siguientes directrices: financia-

miento externo, restricción del gasto público, canalización de la inversión pública a sectores estratégicos, protección a la inversión privada y sometimiento de los salarios a sus más bajos niveles. Véase Ramírez López, Fernando y Díaz Ontiveros, Raúl, Estado y crisis del Desarrollo Nacional, México, Ed. ECASA, 1983 p. 97.

MISMA QUE TENÍA POR OBJETIVO RESTABLECER LA CONFIANZA EN LOS DIFERENTES GRUPOS SOCIALES, A FIN DE RECUPERAR LA CAPACIDAD DE DINAMISMO DE LA ECONOMÍA (LA CONCERTACIÓN DE DIEZ CONVENIOS DE INVERSIÓN QUE DIERON INICIO A LA "ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN", DIVISA CON LA CUAL RESTABLECÍA EL PACTO DE CONFIANZA ENTRE EL SECTOR PRIVADO Y EL PÚBLICO Y QUE HABÍA DE DURAR HASTA PRINCIPIOS DE 1982¹⁸, SE RESTABLECEN ASÍ LAS FINANZAS NACIONALES, LA CAPTACIÓN DE AHORRO PÚBLICO Y EL MANEJO ADECUADO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. SE REENCAUZA LA INVERSIÓN, SE LLAMA A UN ENCUENTRO NACIONAL PARA LA PRODUCCIÓN, PRINCIPALMENTE DE BIENES DE CONSUMO AGRÍCOLAS E INDUSTRIALES, QUE PERMITIERAN ALIGERAR LA CARGA DE LA INFLACIÓN, QUE PASA ESOS MOMENTOS SE ENCONTRABA YA EN NIVELES SUPERIORES. SIN EMBARGO, NUEVAMENTE COMO EN EL RÉGIMEN ANTERIOR, SE PLANTEA -

18.- Labastida, Julio. "La crisis y la tregua (México 1976-1979)", Rev. Nexos, Nos. 21 y 22 sept. y oct. de 1979.

UN PACTO DE ALIANZAS, SIN QUE SE ADMITIERA PÚBLICAMENTE LA RUPTURA DEL PACTO QUE SE HALLABA VIGENTE DESDE LOS AÑOS CUARENTA.

ÉSTO ES, SE RECONOCE QUE LA CRISIS ESTRUCTURAL DEL PAÍS REPRESENTABA LA EXPRESIÓN ACABADA NO SÓLO DE UN MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SINO LA EXPRESIÓN DEL PROYECTO POLÍTICO QUE INCUBÓ A ÉSTE. SE LLAMA A UNA ALIANZA PARA QUE SE RECUPERE LA CONFIANZA NACIONAL, AL RECONOCER QUE ES EL FACTOR POLÍTICO Y LA LUCHA SOCIAL LO QUE HA INHIBIDO LA RECUPERACION DE LA CRISIS. SIN EMBARGO, LA ALIANZA SE POSTULA SOBRE LOS TELONES DE UNA BUROCRACIA CENTRALIZADA, DONDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SE HACE A TRAVÉS DE LOS CANALES ESCLEROTIZADOS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO. SIGUIÓ CAMPEANDO EL TEMOR A LA EFERVESENCIA Y REIVINDICACIÓN POLÍTICA DE LAS MASAS CUYA ALIANZA CON EL GOBIERNO RECLAMABA LA INAPLAZABLE POLÍTICA DE UN DESARROLLO MÁS AMPLIO E IGUALITARIO.

EN EL SEGUNDO BIENIO DEL RÉGIMEN DE J.P., SE RECUPERÓ LA ACTIVIDAD ECONÓMICA GENERAL, AUN CUANDO EL DESEQUILIBRIO DEL SECTOR EXTERNO CONTINUABA ACENTUÁNDOSE, DEBIDO PRINCIPALMENTE A LA FALTA DE DINAMISMO DE LA EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS Y A LA ALTA PROPENSIÓN A LA IMPORTACIÓN DE TODO DE BIENES Y SERVICIOS, INCLUIDOS LOS SANTUARIOS. DURANTE ESTE PERÍODO SE PRIORIZÓ COMO NUNCA LA INVERSIÓN PÚBLICA, A FIN DE ESTIMULAR EL COMPORTAMIENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y GENERAR CON ELLO VOLUMENES DE EMPLEO TAN NECESARIOS EN EL PAÍS. SE ADVIRTIÓ QUE EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL SE EXPANDIÓ POR ENCIMA DE LA CAPTACION EN MO---

NEDA EXTRANJERA. SIN EMBARGO, EL DESLIZAMIENTO DEL PESO CON RELACIÓN - AL DOLAR REPERCUTIÓ EN EL COMPORTAMIENTO DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS, ACTIVANDO LA FUGA DE CAPITALES, LA INVERSIÓN DE NA-- CIONALES EN BIENES RAÍCES EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN LA PERSISTENTE DO LARIZACIÓN INTERNA. CON ESTA MEDIDAS, EL PROCESO DE INESTABILIDAD Y DE CRISIS CONTINUABA PERMEANDO LA ESTRUCTURA SOCIAL, LA QUE SEGUÍA TRANSI TANDO EN UN RÉGIMEN DE DESIGUALDAD Y ANTIDEMOCRACIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA.

UN ASPECTO TRASCENDENTAL EN ESTE SEGUNDO BIENIO EN EL GOBIERNO DE JLP, FUE EL ASCENSO SIN PRECEDENTES QUE TUVO LA PRODUCCIÓN Y EXPORTA-- CIÓN DE PETRÓLEO; LA CUAL SE CONVIRTIÓ EN LA BASE Y EL PIVOTE DE DESA RROLLO. EN EFECTO, LOS HIDROCARBUROS SE CONVIRTIERON EN LA VANGUARDIA DEL DESARROLLO, CREANDO LOS RECURSOS FINANCIEROS PARA IMPULSAR DESTACA DAS TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y, AL MENOS POTENCIALMENTE OFRECÍA AL PAÍS, LA OPORTUNIDAD DE RESOLVER LOS PROBLEMAS CRÓNICOS DE SU ES--- TRUCTURA QUE HABÍA VENIDO MINANDO SU DESARROLLO, BÁSICAMENTE POR EL ES TRANGULAMIENTO DEL SECTOR EXTERNO, LA DEPRESIÓN DEL MERCADO INTERNO Y EL ESTANCAMIENTO DEL SECTOR AGRÍCOLA.

EL PETRÓLEO SIRVIÓ DE AVAL PARA OBTENER RECURSOS FINANCIEROS FRESCOS - EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE CAPITAL, EN UN MOMENTO EN EL QUE, ADEMÁS, LOS EXCEDENTES DE LOS PAÍSES PETROLEROS HABÍAN GENERADO UNA SO

BRELIQUIDEZ MUNDIAL QUE SE PRESENTABA EN EL CONTEXTO DE UNA RECESIÓN GENERALIZADA. DESDE QUE TOMÓ POSESIÓN COMO PRESIDENTE DE MÉXICO JLP - AUTORIZÓ LA EXPANSIÓN MASIVA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA CON EL FIN DE ELEVAR LA PLATAFORMA PETROLERA, LO CUAL FUE POSIBLE BÁSICAMENTE A TRAVÉS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO. EL PROYECTO DELINEABA UN PANORAMA ---- IDEAL. LOS RECURSOS OBTENIDOS DE LA VENTA DE CRUDO SE DESTINARÍAN --- PRIORITARIAMENTE A FINES PRODUCTIVOS.

ES DECIR, MUCHOS DE LOS RECURSOS OBTENIDOS POR LA VENTA DE LOS HIDROCARBUROS AL EXTERIOR, SIRVIERON LO MISMO PARA PROMOVER E IMPULSAR PROYECTOS DE INVERSIÓN E INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SOCIAL, QUE PARA -- CREAR INDUSTRIAS ESTRATÉGICAS QUE VINIERAN A DESPEJAR ALGUNOS CUELLOS DE BOTELLA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL, PRINCIPALMENTE EN EL RAMO DE BIENES DE CAPITAL 19.

POR LO QUE TOCA A LA REFORMA POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE -- JLP, FUE SIN DUDA UN ACIERTO CON MUCHA VISIÓN POLÍTICA, EN TANTO QUE SE ESTABLECIERON BASES RENOVADAS PARA ADMINISTRAR LA CRISIS, QUE PRE-

19.- Carrasco, Rosalba y Gonzáles, Eduardo. " Planificación y Política económica en México durante 1980 ", en Economía Petrolizada, México, UNAM, 1981, pp. 138-142

CISAMENTE CONTINUÓ EN TÉRMINOS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES EROSIONANDO LA BASE MATERIAL DE LA SOCIEDAD. EN EFECTO, SE PUEDE ADVERTIR QUE LA REFORMA POLÍTICA QUE SE IMPLEMENTÓ, ALARGÓ Y DISUADIÓ TEMPORALMENTE LAS CONTRADICCIONES DE LAS DIFERENTES CLASES SOCIALES, AL ABRIR VÁLVULAS POR DONDE PUDIERAN ESCAPAR LAS EXPLOSIONES Y CHOQUES FRONTALES DE LOS DIFERENTES GRUPOS SOCIALES. LA REFORMA POLÍTICA ABRÍÓ ESPACIOS POLÍTICOS, INSTITUCIONALIZÓ EL CONFLICTO SOCIAL, RESCATÓ EL QUEHACER DE LAS MINORÍAS EN LA CONTIENDA POLÍTICA, LEGITIMÓ AL ESTADO Y CREÓ UN -- CONSENSO DEMOCRÁTICO EN TODAS LAS ESFERAS DE LA VIDA NACIONAL.

A NIVEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA IMPLEMENTADA POR EL GOBIERNO LOPEZPORTILLISTA SE PUEDE DECIR QUE EXISTIÓ UNA CONSTANTE PREOCUPACIÓN -- POR CLARIFICAR LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESTADO A TRAVÉS DE -- LA PLANIFICACIÓN.

EN ESTE CONTEXTO, LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y, SOBRE TODO, EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL, AUNADOS A LOS PLANES SECTORIALES COMO EL DE EDUCACIÓN, EL DE ALIMENTOS, EL DE ENERGÍA, ENTRE MUCHOS OTROS CONSTITUYERON, SIN DUDA EN VALIOSOS --- AVANCES EN TÉRMINOS DE PLANEACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS. SIN EMBARGO, POR SUS PRETENSIONES Y ALCANCES LOS PODRÍAMOS CALIFICAR -- DE SUPERFICIALES Y PASAJEROS YA QUE SE ESTABLECIERON SOBRE LA BASE DE UNA CRISIS, QUE FINALMENTE LLEGABA A FONDO DEL PROCESO. LA PLANIFICA-- CION DEL RÉGIMEN LOPEZPORTILLISTA FUE DISPERSA, SIN DIRECCIÓN, Y LOS -- MÁS IMPORTANTE, SIN INSTRUMENTOS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN REAL QUE --

PERMITIERAN SEGUIR EL AVANCE DE LOS PROGRAMAS Y PLANES Y, FUNDAMENTALMENTE, QUE RETROALIMENTARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

LA PLANIFICACIÓN QUE SE LLEVÓ A CABO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA SIRVIÓ PARA CONTENER, MITIGAR LA CRISIS ECONÓMICA, ALARGAR, EN ÚLTIMA INSTANCIA, EL MODELO DE DESARROLLO QUE PARA ENTONCES, ESTABA EN UN ESTADO DE DESCOMPOSICIÓN TOTAL.

POR EL LADO DEL DESARROLLO SOCIAL, SE IMPULSÓ ÉSTE, PARTICULARMENTE EN LAS ÁREAS DE LA EDUCACIÓN; CONSUMO; PRESTACIONES SOCIALES; VIVIENDA Y SEGURIDAD SOCIAL; EL INCREMENTO EN EL TERRENO DE LA ATENCIÓN DADA A LAS ZONAS MARGINADAS (COPLAMAR); ETC., SIN EMBARGO, ÉSTE SIGUIÓ SIENDO DESIGUAL, DESIGUIBRADO Y SUBORDINADO EN ÚLTIMA INSTANCIA, AL COMPORTAMIENTO DE LAS VARIABLES ECONÓMICAS, PRINCIPALMENTE LAS FINANCIERAS, CUYOS POSTULADOS MONETARISTAS SIGUIERON PRODOMINANDO EN LA ESCENA DE LA TOMA DE DECISIONES PARA RESOLVER LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES.

EN MATERIA DE POLÍTICA FINANCIERA, EL GOBIERNO DE JLP OPTÓ POR PRIORIZAR EN TODO MOMENTO EL ESQUEMA DE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA, ANTEPONIENDO LA POLÍTICA DEL INTERÉS, DEL CRÉDITO, DEL DEPÓSITO BANCARIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y DEL AHORRO PÚBLICO, ENTRE OTROS A LOS DE ÍNDOLE LABORAL, PRODUCTIVA, INVERSIÓN Y SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES SOCIALES.

EL ENORME GASTO PÚBLICO TENÍA QUE SER FINANCIADO DE ALGUNA MANERA. SI BIEN LOS INGRESOS POR VENTA DE PETRÓLEO AUMENTABAN, EL ENCAJE LEGAL Y,

SOBRE TODO, EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO SE CONVIRTIERON EN LAS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO NACIONAL DEBIDO A QUE EL GASTO PRODUCIDO POR EL INCREMENTO DE LA INSUMOS INDUSTRIALES, LOS BIENES DE CAPITAL, MANUFACTURAS Y BIENES DE CONSUMO EN GENERAL, NO PUDO SER SATISFECHO PLENAMENTE CON LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LAS EXPORTACIONES.

LA IRRACIONAL SOBREUTILIZACIÓN DEL CRÉDITO EXTERNO CONTRIBUYÓ DE MANERA SIGNIFICATIVA A AGRAVAR Y ACELERAR LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS DEL PAÍS AL TIEMPO QUE, COMO RESULTADO DE UNA POLÍTICA DE INCREMENTO A LAS TASAS BANCARIAS DE INTERÉS, LA DEUDA INTERNA AUMENTABA VERTIGINOSAMENTE.

EN EL TERCER BIENIO, EN QUE SUPUESTAMENTE SE CONSOLIDARÍA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL PAÍS SE PRESENTARON LOS SÍNTOMAS MÁS AGUDOS DE LA CRISIS, DONDE PRÁCTICAMENTE SE DESMORONÓ, EN FORMA DECISIVA, EL MODELO DE DESARROLLO SEGUIDO POR MÉXICO DURANTE MÁS DE TRES DÉCADAS. PARA 1979-80, YA SE PERCIBÍAN LOS PRIMEROS SIGNOS DE UNA DRAMÁTICA CRISIS. SE EMPEZARON A PRESENTAR MANIFESTACIONES DE PROBLEMAS CRÓNICOS QUE EN LOS OTROS DOS BIENIOS DE RELATIVA RECUPERACIÓN ECONÓMICA LEJOS DE SOLUCIONAR, AGRAVÓ EN FORMA SIGNIFICATIVA.

LOS ÍNDICES INFLACIONARIOS Y DE CARTESTÍA SEÑALABAN UN PUNTO ÁLGIDO. EL SECTOR PARAESTATAL SE HABÍA EXCEDIDO EN 11.3% ARRIBA DE LO PLANEADO.

DO, Y LA INVERSIÓN PRIVADA SOLO HABÍA CRECIDO EL 4.1%. LA SITUACIÓN SE DETERIORÓ ACELERADAMENTE DE MODO QUE SOBREVINIERON PERÍODOS DE TENSIÓN CRISIS Y PELIGROS FINANCIEROS GRAVES ²⁰.

EL GOLPE SE RECIBIÓ DE LLENO A PARTIR DE LA CAÍDA DE LOS PRECIOS DEL PETROLÉO, PRECISAMENTE CUANDO LA ADMINISTRACIÓN DE JLP MÁS HABÍA ENDEUDADO AL PAÍS. HACÍA FINALES DE 1980 LA INCERTIDUMBRE Y EL DERRUMBE DEL MERCADO PETROLERO, IMPACTÓ DURAMENTE LAS EXPORTACIONES DE CRUDO MEXICANO AL EXTERIOR, ADEMÁS LAS TASAS DE INTERÉS DE LA DEUDA EXTERNA SE ELEVA DESMESURADAMENTE. ESTO GENERÓ UNA SALIDA DEL PAÍS DE GRAN CANTIDAD DE DIVISAS QUE DEJÓ A LA ECONOMÍA MEXICANA PRÁCTICAMENTE LIQUIDADADA.

EL DÉFICIT SE FUE PRONUNCIANDO PRINCIPALMENTE EN EL ÚLTIMO AÑO DE ESTE GOBIERNO, DEBIDO NO SÓLO AL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO, A LA PETROLIZACIÓN DE LA ECONOMÍA, SINO INCLUSO A LA FUERTE CARGA DE LA DEUDA EXTERNA Y POR EL INCREMENTO SUSTANCIAL DEL SERVICIO DE ÉSTA, EN VIRTUD DE AUMENTOS SIGNIFICATIVOS DE LAS TASAS DE INTERÉS QUE SE COBRARON EN EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL (ALREDEDOR DE 11% EN PROMEDIO PARA EL SEXENIO), LO QUE DETERIORÓ AÚN MÁS LAS ALTERNATIVAS Y EXPECTATIVAS DE DESARROLLO ²¹.

20.- Veáse Banco de México, informe Anual 1981

21.- Veáse, Ibarra, David. Política financiera y hacendaria, México, SHCP., 1980.

EN ESTE CONTEXTO, LA LUCHA SOCIAL SE HIZO MÁS PATENTE, PUES A PESAR DE LA REFORMA POLÍTICA, LA EXPRESIÓN DISIDENTE E INCONFORME CON -- LOS PRINCIPIOS GRUPOS SOCIALES EVIDENCIÓ UN SINNÚMERO DE CONFLICTOS LABORALES Y SOCIALES HACIA LA POLÍTICA ECONÓMICA POR LA QUE ESTABA ENCAUZANDO LA ADMINISTRACIÓN DE JLP AL PAÍS. UN PRIMER EFECTO INMEDIATO DE LA CRISIS FUE EL REACOMODO DE LAS FUERZAS POLÍTICAS, OBSERVABLE A TRAVÉS DE LA LUCHA Y JUEGO DE PARTIDOS POLÍTICOS. EN EFECTO, EL ASCENSO DE LA LUCHA INTERPARTIDISTA DESPLAZA A LOS VIEJOS CUADROS DIRIGENTES DEL PARM Y EL PPS. AL PRIMERO SE LE SUPRIME SU REGISTRO OFICIAL, POR OBTENER MENOS DEL 1.5.% DE LAS VOTACIONES PRESIDENCIALES DE 1982. EL PPS PERDIÓ EL LUGAR QUE MANTUVO TRADICIONALMENTE EN LA GEOMETRÍA POLÍTICA NACIONAL.

ADemás, EL PROCESO DE LA CRISIS TRAJÓ CONSIGO, LA BUROCRATIZACIÓN DEL PARTIDO OFICIAL, DESARRAIGO DE LOS CUADROS Y DIRIGENTES POLÍTICOS, PERDIENDO EL GOBIERNO CAPACIDAD DE LIDERAZGO Y DE DIRECCIÓN POLÍTICA. ÉSTA CRISIS RESTÓ FUERZA AL PRI Y AL GOBIERNO, PERO NO SE TRADUJO EN UN AUMENTO DE PODER DE LOS GRUPOS DE OPOSICIÓN, REPRESENTADOS PRINCIPALMENTE POR EL PAN Y EL PSUM. LO ANTERIOR, PARTE DE LA HIPÓTESIS QUE NO SIEMPRE LA PÉRDIDA DE CONSENSO Y LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL GRUPO EN EL PODER TRAE CONSIGO, NECESARIA, MECÁNICAMENTE, EL AUMENTO CORRELATIVO EN LOS GRUPOS DE OPOSICIÓN. EL PESO DE LA CORRELACIÓN DE FUERZAS POLÍTICAS HAY QUE BUSCARLAS NO EN LOS BALANCES ARITMÉTICOS DE LAS VOTACIONES MANIFESTACIONES PÚBLICAS, DESPLEGADOS Y MOVILIZACIÓN DE LA OPINIÓN

104427

PÚBLICA, SI NO HAY QUE ESCUDRIÑAR TAMBIÉN EL GRADO MORAL Y DE CONCIENCIA POLÍTICA QUE SE PIERDE O SE GANA SEGÚN LAS INTENSIDADES DE LA LUCHA.

POR OTRA PARTE, UN PROGRAMA QUE MERECE ATENCIÓN ESPECIAL, POR SU TRASCENDENCIA POLÍTICA Y SOCIAL, ES EL REFERENTE AL CAMPO MEXICANO. - EL GOBIERNO DE JLP IMPULSÓ LA POLÍTICA TENDIENTE A ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD Y LOS INGRESOS DEL CAMPESINADO, PRINCIPALMENTE DE LAS ZONAS DE TEMPORAL, DONDE SE ENCUENTRA EL GRUESO DE LOS MARGINADOS RURALES. SE BUSCÓ A TRAVÉS DEL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM), LA CONFIGURACIÓN DE UNA ESTRATEGIA QUE PERMITIERA ALCANZAR LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA, EXPANDIR EL MERCADO INTERNO, ELEVAR LOS INGRESOS Y LA PRODUCTIVIDAD DEL CAMPESINADO POBRE. SIN EMBARGO, EL SISTEMA SE INSTITUYÓ COMO UNA ACCIÓN Y REACCIÓN BUROCRÁTICA, CENTRALISTA Y VERTICAL, QUE NO RECUPERÓ Y MENOS MOVILIZÓ A LA POBLACIÓN CAMPESINA, PARA INSTRUMENTAR TODO UN PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN SOBERANO. NO OBSTANTE LA VOLUNTAD POLÍTICA DE IMPULSAR UN PROGRAMA DE ESTA NATURALEZA, LOS RESULTADOS FUERON FATÍDICOS, EN LA MEDIDA EN QUE EL PROGRAMA NO SUPO DISIPAR LOS CONTRASTES SOCIALES DE LOS DIVERSOS GRUPOS DE CAMPESINOS CON LOS INTERESES PRODUCTIVOS DEL CAMPO, EL DESEQUILIBRIO DE ZONAS PRODUCTIVAS E IMPRODUCTIVAS, LA AMBIGÜEDAD Y CONTRADICCIÓN DE LOS PROPÓSITOS, EL BUCRATISMOS DE LOS INSTRUMENTOS PARA FORMULAR, EJECUTAR Y EVALUAR EL PRO

GRAMA Y LA AUSENCIA DE LOS INTERESES DE LOS GRUPOS CAMPESINOS EN EL PROPIO PROCESO.

FINALMENTE SE PUEDE DECIR QUE CON RELATIVA INDEPENDENCIA DE LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS DERIVADOS DEL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE DESARROLLO CON ESTABILIDAD, LAS CRISIS SUCESIVAS A NIVEL MUNDIAL CONTRIBUYERON A DESORIENTAR Y DESAJUSTAR LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PAÍS:

TASAS DE INTERÉS CAMBIANTES; SOBRELIIQUIDEZ EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS VARIACIONES EN EL PRECIO DEL CRUDO; INESTABILIDAD INTERNACIONAL ESTE-OESTE, NORTE-SUR, MEDIO ORIENTE, CENTROAMÉRICA, ENTRE OTROS MUCHOS ELEMENTOS, CONFORMAN UN ESPECTRO SIN EL CUAL RESULTA IMPOSIBLE PARA ENTENDER EL FRACASO DE LOS CÁLCULOS ECONÓMICOS Y, POR LO TANTO, DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO NACIONALES, ASÍ COMO LOS CAMBIOS AL INTERIOR DEL SEXENIO DE JLP.

ES ASÍ QUE, LA ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN, LA REFORMA POLÍTICA, LA POLÍTICA PETROLERA FUERON, SIN DUDA COMPONENTES ESENCIALES DENTRO DEL PROYECTO DE GOBIERNO DE JLP. SIN EMBARGO, ES MENESTAR DISTINGUIR LAS ESTRATEGIAS PARA RECUPERAR LA GOBERNABILIDAD Y LA CONFIANZA DE AQUÉLLAS QUE SIRVIERON PARA INSTRUMENTAR PLANES DE LARGO ALCANCE.

UNA DE ELLAS SE AVOCA EN LIMAR EN ALGO EL DESPRESTIGIO DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL. ESTA ERA LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

CON ELLA, SE BUSCABA, CREAR UNA VERDADERA CONCIENCIA DE CAMBIO Y ADOPTAR UNA ACTITUD VIGILANTE, EFICAZ Y EFICIENTE EN LO QUE RESPECTA A LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA BUROCRACIA FEDERAL.

EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1976-1982

EL ASCENSO A LA PRESIDENCIA DE JLP MARCA EL COMIENZO DE LA ETAPA MÁS IMPORTANTE PARA LA MODERNIZACIÓN DEL APARATO ADMINISTRATIVO FEDERAL, YA QUE RECOGE LAS EXPERIENCIAS ANTERIORES Y DEFINE ESTRATEGIAS -- MÁS ACABADAS Y PRECISAS EN CUANTO A LA TRAYECTORIA A SEGUIR. ESTO ES, EL GOBIERNO DE JLP SE VIÓ OBLIGADO A INSTRUMENTAR UNA ESTRATEGIA QUE FUERA EFICIENTE, EFICAZ Y CONGRUENTE EN TODOS LOS CAMPOS Y NIVELES DE LA ACTIVIDAD NACIONAL.

EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA ESTÁ ENMARCADO JURÍDICAMENTE EN LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 22, LA CUAL, ES EL EJE CENTRAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. SUS PUNTOS IMPORTANTES SON:

22. El 1 de diciembre de 1976, el Presidente de la República, José -

López Portillo, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento aprobado por unanimidad el 22 del mismo mes, abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 23 de diciembre de 1958, que en sus dieciocho años de vigencia no tuvo cambios de fondo. En los tres últimos sexenios el Sector Público Federal había experimentado un fuerte crecimiento y una gran diversificación, sobre todo en el subsector paraestatal. En general, este desarrollo del aparato administrativo se ha manifestado en mayores cuerpos burocráticos, así como en acrecentadas instalaciones productivas. También surgieron nuevos entes estatales y paraestatales a fin de cubrir campos antes desatendidos total o parcialmente, o para desempeñar funciones públicas que han evolucionado hasta diferenciarse lo suficiente para que se justifique separarlas de otras, en cuanto a adscripción administrativa se refiere.

La nueva legislación contiene ajustes importantes a la administración pública, sobre todo, en materia económica. Sin embargo, como se señala en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley: " La reorganización que se requiere debe orientarse más a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables -- que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar res--

ponsabilidades y simplificar estructuras ".

En suma, para dar cauce legal a los aspectos sustantivos del programa de Reforma Administrativa, se promulgó la LOAPF, y para -- instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; el Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la contaduría Mayor de Hacienda; el Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Aquisiciones con un artículo 27.

- 1.- FORMALIZACIÓN DE LOS PROPÓSITOS DE PROGRAMACIÓN DEL ESTADO;
- 2.- CREACIÓN DE MECANISMOS COLEGIADOS DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA (GABINETE Y GABINETES ESPECIALIZADOS);
- 3.- INSTALACIÓN DE COMISIONES INTERSECRETARIALES Y
- 4.- ORGANIZACIÓN SECTORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL Y DES CENTRALIZADA.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA SE PLANTEA BAJO DOS GRANDES ESTRATE----
GIAS: POR UN LADO LA RACIONALIZACIÓN DE LOS NIVELES SUSTANTIVOS, ES DE

CIR, ORDENAMIENTO Y CONGRUENCIA DE LAS DISTINTAS FUNCIONES QUE CORRESPONDEN A CADA UNA DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES. UN SEGUNDO PUNTO ES RACIONALIZAR, SISTEMATIZAR Y AGILIZAR AQUELLAS FUNCIONES COMUNES A TODOS LOS ÓRGANOS ²³. ESTO ÚLTIMO TIENE A SU VEZ DOS GRANDES VERTIENTES: UNIFORMAR LOS INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN (O SEA, LA UNIFORMIDAD DE CRITERIOS DE COOPERACIÓN Y DE ENLACE ENTRE LAS DIVERSAS ENTIDADES PÚBLICAS) Y ORGANIZAR LOS SERVICIOS DE APOYO (EL ASESORAMIENTO TÉCNICO EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA).

HAY UN ELEMENTO CONSTANTE EN TODAS ESTAS ACCIONES, LA DESCENTRALIZACIÓN, EL ATENDER LOS PROBLEMAS Y NECESIDADES AHÍ EN DONDE SE PRESENTAN. ANTE ESTO, SALTA UNA PREGUNTA: ¿QUÉ PERSIGUE LA REFORMA ADMINISTRATIVA? ¿CUÁLES SON SUS OBJETIVOS?

DE NO CONOCER ESTO, CUALQUIER ACCIÓN QUE SE EMPRENDIERA CARECERÍA DE CONTENIDO. EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PRESIDENTE JLP, ESQUEMÁTICAMENTE COMPRENDÍA DIECISIETE PROGRAMAS GENERALES QUE ASPIRABAN A ALCANZAR CINCO OBJETIVOS BÁSICOS, EN CINCO ETAPAS QUE NO SE CORRESPONDÍAN NECESARIAMENTE CON LOS OBJETIVOS.

LOS OBJETIVOS GLOBALES FUERON:

- A.- ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAÍS;
- B.- ADOPTAR LA PROGRAMACIÓN COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE GOBIERNO (AQUÍ SE HARÁ UN COMENTARIO MÁS ADELANTE);
- C.- ESTABLECER UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DEL PERSONAL

PÚBLICO FEDERAL:

- D.- CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO Y,
- E.- MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA FORTALECER LAS INSTI
TUCIONES.

LOS PROGRAMAS GENERALES FUERON:

- A.- ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FE
DERAL;
- B.- BASES LEGALES;
- C.- ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS;
- D.- ORIENTACIÓN, INFORMACIÓN Y QUEJAS;
- E.- PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO;
- F.- FINANCIAMIENTO;
- G.- EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO;
- H.- CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL;
- I.- INFORMACIÓN, ESTADÍSTICA Y ARCHIVOS;
- J.- INFORMÁTICA;
- K.- EVALUACIÓN;

- L.- RECURSOS MATERIALES;
- M.- ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS;
- N.- FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO;
- O.- APOYO A LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL Y COORDINACIÓN CON EL EJECUTIVO FEDERAL;
- P.- ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA; Y,
- Q.- COMUNICACIÓN SOCIAL.

LAS ETAPAS SE PUEDEN ENUNCIAR DE LA SIGUIENTE MANERA:

- 1).- REFORMAS INSTITUCIONALES;
- 2).- REFORMAS SECTORIALES;
- 3).- COORDINACIÓN INTERSECTORIAL;
- 4).- REFORMA DE VENTANILLAS; Y,
- 5).- ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL.

CON RESPECTO AL SEGUNDO OBJETIVO GLOBAL, ES ESPECIALMENTE INTERESANTE COMENTAR LA INTENCIÓN DEL GOBIERNO DE JLP DE UBICAR LA PLANIFICACIÓN -²⁴, COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE GOBIERNO; EN MÉXICO HABÍA SIDO TRADICIONAL LA FALTA DE PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES; POR DIVERSAS RAZONES NO SE DIÓ EL INTERÉS DE ORDENAR CONSCIENTEMENTE -

LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS; FUE DEJADO EN MUCHAS OCASIONES A LA EVENTUALIDAD EL DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES, SIN APLICAR ESTUDIOS QUE PRESENTARAN ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN. AL EXISTIR AHORA EL RECONOCIMIENTO DE LA NECESIDAD DE PLANIFICAR Y/O PROGRAMAR QUIERE DECIR QUE EN ADELANTE, ANTES DE ESTABLECER UN ORGANISMO PARA SOLUCIONAR ALGÚN PROBLEMA SE BUSCARÁ LA RESPUESTA DENTRO DE UN ESQUEMA EFICAZ Y FUNCIONAL. ES ESTE UNO DE LOS PUNTOS EN LOS QUE MÁS SE HA INSISTIDO: EN DÉCADAS PRECEDENTES PUEDE DISTINGUIRSE LA FORMA CÓMO FUE CRECIENDO EL APARATO PÚBLICO EN FORMA SUCESIVA Y DESORDENADA RESPONDIENDO A NECESIDADES COYUNTURALES Y SIN NINGÚN PLAN PREESTABLECIDO; TODO ESTO, DIÓ LUGAR A UNA PESADA E IRRACIONAL ADMINISTRACIÓN.

23.- Tales como, los encargados de la planeación; la programación presupuestal; el ejercicio y control del presupuesto; la contabilidad gubernamental; la información para la planeación y la administración de personal.

24.- Bajo las siguientes consideraciones se entenderá la Planificación como estrategia estatal:

- 1).- En un primer momento con la planificación se pretendía el conocimiento y utilización racional de los recursos humanos y materiales del país.
- 2).- Posteriormente, se pretendió una racionalización de las in-

versiones privadas y el ahorro interno a través de los lineamientos de política económica de sustitución de importaciones.

- 3).- Más tarde, se da una orientación geográfica a las inversiones federales (básicamente con los Convenios Unicos de Desarrollo firmados con diversos estados de la república) y, con ello, una promoción a los polos de desarrollo y una dimensión regional a la planificación.
- 4).- Finalmente, como resultado de la acción ejercida por la administración de JLP en el ámbito de la economía, se fué concibiendo la planeación como " estrategia integral " del desarrollo. Obsérvese la participación estatal en áreas de asistencia y apoyo social, asignado a la especificación de las instancias burocráticas para racionalizar el aparato administrativo, y por último, la sucesiva institucionalización de planes y programas de desarrollo. Véase. Garrido Yañez. Luis Anselmo y Jiménez Rodríguez Samuel, -- Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la Administración Pública. Capt. 1

EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA TRATA DE RECTIFICAR Y ORGANIZAR DE LA FORMA MÁS SENCILLA POSIBLE AQUELLO QUE SE HABÍA CONVERTIDO EN UN LABERINTO BUROCRÁTICO Y QUE ESTABA CONVIRTIÉNDOSE EN UNA BARRERA DE LA DINÁMICA ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL.

104427

SIN EMBARGO, NO ERA VÁLIDO CULPAR SÓLO AL TAMAÑO DE LA BUROCRACIA DE SU CRÓNICA DESARTICULACIÓN E INEFICIENCIA. SE HACÍA MÁS QUE EVIDENTE Y EN AREAS DE SU RELATIVA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL SE CONSTITUYERAN A SU INTERIOR, ENQUISTÁNDOLA, LOS LLAMADOS "FEUDOS DE PODER" QUE IMPEDÍAN A TODAS LUCES LA CONCREACIÓN Y DESARROLLO DEL PROCESO MODERNIZADOR DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS 25.

25.- El propio Presidente JLP lo denominó como "Feudalismo Administrativo", éste corresponde a la acción de camarillas, ubicadas al interior del aparato burocrático, de diversa magnitud y fuerza, con mayor o menor grado de vinculación con fuerzas externas a la misma burocracia y que obedeciendo a intereses ideológicos políticos, económicos o simplemente de fidelidad personal obstaculizan (a veces con éxito y a veces no) la fluidez de las decisiones jerárquicas.

La presencia de este fenómeno se manifestó de diversas formas. Una de ellas consiste en el extremo ritualismo existente al interior de la burocracia; así como una férrea resistencia mental al cambio en los viejos servidores del Estado, derivado tal vez de antiguas rutinas de labores bien arraigadas (" tortugismo burocrático, en algunos niveles e instancias, y la ineficiencia de la misma en otros; además de la sobredemanda sobre los mecanismos estatales y su claro proceso de acumulación de los mis-

mos , produciéndose un auténtico rebasamiento de la capacidad administrativa de manejo de éstos.

Además el " Feudalismo Administrativo " dificultó con mucho la real coordinación entre las diversas instancias gubernamentales del mismo o diferente nivel jerárquico. Aquí conviene subrayar, que los técnicos del programa de Reforma Administrativa parecen no haber percibido suficientemente esta consecuencia del mencionado fenómeno; por el contrario, han planteado bastante en abstracto las reubicaciones, ajustes, desajustes, tareas comunes y tareas individuales de las diversas dependencias gubernamentales. Esto fue particularmente grave para el cumplimiento de las propias metas y aspiraciones del gobierno. Esto salta a la vista cuando se considera que los planes y programas puestos en marcha contemplan precisamente la idea de que la mejor forma de combatir la escasez de recursos públicos es racionalizando al máximo posible la acción de la burocracia: se parte de la idea de que, para evitar traslapes de funciones y, por tanto, desperdicios de recursos, se requiere estrechar la coordinación. Aquí el problema es que los llevaron a cabo el programa de Reforma Administrativa consideraron que ésta vendrá automáticamente. Otra de las principales formas en el que el papel de obstáculo del " Feudalismo Administrativo " se manifiesta, consiste en su papel de propiciante de la corrupción. En principio, la operacionaliza---

ción de los planes propuestos por el Estado implica, necesariamente, la eliminación de la corrupción. En la realidad, el programa de Reforma Administrativa no contempla mecanismos realmente eficaces para desterrarla; la razón de ello es sencilla: es imposible que con este sólo mecanismo se logre su eliminación. Finalmente, puede decirse, que los que idearon el programa no parecen haber concebido el " Feudalismo Administrativo " era un fuerte valladar al respecto; éste se encuentra presente en todas y cada una de las dependencias del gobierno federal, de las empresas paraestatales y aun al nivel de la burocracia de los municipios y de cada entidad federativa. Tal fenómeno cubre a lo largo y a lo ancho, de arriba a abajo la totalidad del vasto aparato gubernamental del Estado mexicano.

Al respecto véase. Gamboa, Xavier, " Obstáculos para la efectiva dirección gubernamental en el proceso de la salida a la crisis " en rev. Estudios Políticos, México, UNAM, no. 12 oct. dic. 1977 y Del Villar, Samuel, " El manejo y la recuperación de la economía mexicana en crisis 1976-1978 ", en Rev. Foro Internacional, México, COLMEX Vol. XIX no. 4 1979.

COMO SE ANOTÓ ANTERIORMENTE, LA REFORMA ADMINISTRATIVA ANUNCIADA POR EL PRESIDENTE JLP AL ASUMIR EL PODER IMPLICABA LA REORGANIZACIÓN DE TODO EL APARATO GUBERNAMENTAL, AFECTANDO TAMBIÉN A LAS INSTANCIAS JUDI--

CIAL Y LEGISLATIVA CON EL PROPÓSITO DE ADAPTARLAS A LAS NUEVAS ESTRUCTURAS SOCIALES. COMO PRODUCTO DE ESTA REFORMA, SE DIÓ LA REORGANIZACIÓN DE DIVERSAS DEPENDENCIAS, REDESTRIBUYENDO SUS FUNCIONES Y SU PODER. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL QUE DESDE 1958 NO HABÍA SUFRIDO GRANDES ALTERACIONES, ES MODIFICADA EN DIVERSOS ASPECTOS Y QUEDÓ CONFORMADA DE LA SIGUIENTE MANERA:

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (*).
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (*),
SECRETARÍA DE COMERCIO.
SECRETARÍA TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAÚLICOS (*).
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
SECRETARÍA DE TURISMO.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
SECRETARÍA DE MARINA.
SECRETARÍA DE PESCA
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
(*). FUERON CREADAS ESTAS CINCO SECRETARÍAS DE ESTADO.

REDISTRIBUCION DE FUNCIONES

LA REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE LOS DIVERSOS ÓRGANOS CENTRALIZADOS, CONFORME A LA NUEVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS QUE REALIZÓ EL CONGRESO DE LA UNIÓN CON LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, IMPUSO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LA NECESIDAD DE REALIZAR ESFUERZOS MUY IMPORTANTES QUE PROVOCARON DESFASES EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. ESTA REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES IMPLICÓ, CONSECUENTEMENTE LA RELOCALIZACIÓN DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS (SUBSECRETARÍAS Y DIRECCIONES GENERALES PRINCIPALMENTE), PERSONAL, EQUIPO Y EXPEDIENTES. CON LA NUEVA LEY (LOAPF) SE REUBICÓ LAS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN DIVERSAS SECRETARÍAS; SOBRESALE LA DISTRIBUCIÓN DE ÉSTAS ENTRE LAS SECRETARÍAS DE HACIENDA Y LA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. LAS SIGUIENTES FUNCIONES QUEDARON BAJO LA RESPONSABILIDAD DE LA PRIMERA: ESTUDIAR Y FORMULAR LOS PROYECTOS DE LEYES Y DISPOSICIONES IMPOSITIVAS, Y LAS LEYES DE INGRESOS FEDERALES Y DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; DETERMINAR LOS CRITERIOS Y MONTOS GLOBALES DE LOS ESTÍMULOS FISCALES; PROYECTAR CÁLCULOS DE INGRESOS; PRACTICAR INSPECCIONES Y RECONOCIMIENTOS DE ADQUISICIONES Y ALMACENES; INTERVENIR EN TODAS LAS OPERACIONES EN LAS QUE SE HAGA USO DEL CRÉDITO PÚBLICO; MANEJAR LA DEUDA PÚBLICA; DIRIGIR LA POLÍTICA MONETARIA Y CREDITICIA. A PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO CORRESPONDIÓ: ELABORACIÓN DE PLANES NACIONALES, SECTORIALES Y REGIONALES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL; ELABORAR EL PLAN GENERAL DE GASTO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FE

DERAL; FOMENTO REGIONAL, ESTABLECER LOS LINEAMIENTOS DE LAS ESTADÍSTICAS DEL PAÍS; PROYECTAR Y CALCULAR LOS EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL; FORMULAR EL PROGRAMA DE GASTO PÚBLICO Y EL PROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PLANEAR; AUTORIZAR Y EVALUAR EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; CONTROLAR Y VIGILAR FINANCIERA Y ADMINISTRATIVAMENTE LAS OPERACIONES DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

EN ESTA LA SECRETARÍA QUE MÁS REFORZÓ SUS ATRIBUCIONES E INCLUSO, CAPTÓ ALGUNAS QUE ANTERIORMENTE ESTABAN EN MANOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA POR EJEMPLO, LA DE PLANEACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS, ASIMISMO PASÓ A FORMAR PARTE DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO EL CONTROL Y VIGILANCIA, EN TÉRMINOS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS, DEL SECTOR PARAESTATAL ANTERIORMENTE ENCARGADA A PATRIMONIO NACIONAL, COMO ESPECTO DE MAYOR IMPORTANCIA DENTRO DE LAS NUEVAS FUNCIONES ESTÁ LA PLANEACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE RECURSOS DE TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

LA SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO DESAPARECIÓ SUS FUNCIONES FUERON REUBICADAS: A LA SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL CORRESPONDIÓ LA INTEGRACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA INDUSTRIA PARAESTATAL ASÍ COMO EL FOMENTO INDUSTRIAL. A LA SECRETARÍA DE COMERCIO SE LE ENCOMENDÓ EL CONTROL DE REGULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN Y EL CONSUMO.

LOS ASUNTOS DE PESCA FUERON ADSCRITOS AL NUEVO DEPARTAMENTO DEDICADO A ESA ACTIVIDAD. LAS SECRETARÍAS DE AGRICULTURA Y GANADERÍA Y DE RECURSOS HIDRÁULICOS FUERON INTEGRADAS EN LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS PARA PODER LLEVAR A CABO ACCIONES MÁS CONGRUENTES - EN EL AGRO. LA ÚLTIMA DE LAS VARIACIONES SIGNIFICATIVAS FUE LA APARICIÓN DE LA SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS, ANTI-GUA SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS. A LA CUAL SE LE ASIGNÓ LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DE LOS CENTROS URBANOS Y LA PROYECCIÓN DE LOS MOVIMIENTOS DEMOGRÁFICOS.

SIN EMBARGO, LO QUE VERDADERAMENTE DESTACA DEL NUEVO ORDENAMIENTO JURÍDICO ES QUE, POR PRIMERA VEZ, APARECE COMPRENDIDO EL SECTOR PARAESTATAL. EL CUAL, TAMBIÉN SE AFECTÓ DE MANERA SIGNIFICATIVA VÍA LIQUIDACIÓN, FUSIÓN O REINCORPORACIÓN PARA ALIVIAR LA CARGA FINANCIERA PARA EL ESTADO Y EN DONDE ADEMÁS, SE EXIGIÓ PLENA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL Y DE LOS FIDEICOMISOS. EN EFECTO, SI EN 1930 EXISTIERON SÓLO DIECISEIS SÓLO DIECISEIS ENTIDADES DE ESTE TIPO, EN 1940 ERAN YA SETENTA Y UNA, EN 1950, CIENTO CINCUENTA Y UNA EN 1960, DOSCIENTAS SESENTA Y DOS, EN 1970, CASI SEISCIENTAS, PARA 1976 LLEGABAN YA A MÁS DE NOVECIENTAS EMPRESAS PARAESTATALES. LO QUE SUPUSO DENTRO DEL MARCO DE LA LOAPF, EL QUE SE INTEGRARAN NORMAS ORGÁNICAS PARA REGULAR EL ESTABLECIMIENTO, FUNCIONAMIENTO Y COORDINACIÓN DEL UNIVERSO PARAESTATAL, - MÁXIME QUE MÁS DE LA MITAD DEL GASTO PÚBLICO SE CANALIZABA YA POR SU -

CONDUCTO.

EL CONTROL GLOBAL EN ADELANTE NO SE LLEVARÍA A CABO EN UNA SOLA SECRETARÍA, SINO POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES CENTRALES QUE TENGA QUE VER CON EL CAMPO DE ACTIVIDAD. RESULTA DE UNA GRAN IMPORTANCIA LO ANTERIOR TANTO POR LA NUEVA ESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL COMO POR LA SOLUCIÓN DE ANTIGUAS INSUFICIENCIAS JURÍDICAS QUE NO PERMITÍAN PROCEDER A UNA VERDADERA PLANEACIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL, LO QUE REDUNDÓ EN LA IMPOSIBILIDAD DE DELINEAR UNA POLÍTICA GENERAL Y UNA PROGRAMACIÓN SECTORIAL 26.

- 26.- Véase. Legislación y Documentos básicos 1976-1982. (Tomo 1), México, S.P.P. 1982. En tal virtud la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que sólo por Acuerdo del Ejecutivo Federal se pueden crear este tipo de entidades y le faculta para determinar agrupamientos por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector. los titulares de estas dependencias, tanto que cabezas de sector asumen la responsabilidad de programar, coordinar y evaluar la operación de las entidades, así como estudiar y proponer las reformas administrativas que se considera necesario efectuar en relación a ellos.

De acuerdo a la Ley que se comenta, la Administración Pública Paraestatal se integra con los organismos descentralizados, -- las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de Crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos.

POR SU PARTE, LA SECTORIZACIÓN DEFINIÓ NIVELES Y ATRIBUCIONES ESPECÍFICOS:

- 1.- NIVEL GLOBAL O MACROADMINISTRATIVO CUYO RESPONSABLE ES EL PRESIDENTE QUIEN DEFINE LOS LINEAMIENTOS Y POLÍTICAS Y EL MARCO JURÍDICO, AUXILIADO EN EL NIVEL SUSTANTIVO POR EL GABINETE Y LOS GABINETES ESPECIALIZADOS, Y EN EL NIVEL ADJETIVO POR LAS DEPENDENCIAS DE ORIENTACIÓN Y APOYO GLOBAL SECRETARÍAS DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO Y DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- 2.- NIVEL MESOADMINISTRATIVO EN DONDE SE ENCUENTRAN LOS COORDINADORES DE SECTOR, QUE SON LAS SECRETARÍAS RESPONSABLES DE UN CAMPO ESPECÍFICO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y
- 3.- NIVEL MICROADMINISTRATIVO QUE ES RESPONSABILIDAD DE CADA UNO DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS SECTORIZADOS.

EN SÍ, CON LA REORGANIZACIÓN SECTORIAL SE BUSCÓ QUE LA ADMINIS--

TRACIÓN PARAESTATAL FUERA UN REFLEJO FIEL DE LA CENTRALIZADA, ES DECIR QUE TODOS SUS ELEMENTOS INTEGRANTES COINCIDAN CON LAS PIEZAS FUNDAMENTALES DE LA ANTES MENCIONADA (CENTRALIZADA). SIN EMBARGO, EL NÚMERO DE DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS CRECIÓ LENTAMENTE DURANTE TODO EL SEXENIO DE JP (EL SECTOR CENTRAL SE DEFINÍA CON 17 SECRETARÍAS), MIENTRAS QUE EL SECTOR PARAESTATAL SE AMPLIÓ CON UN DINAMISMO QUE CLARAMENTE EXCEDIÓ A LA CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOPEZPORTILLISTA PARA CONTROLARLO Y PROGRAMARLO. LA AMPLITUD DEL SECTOR PARAESTATAL PROVOCÓ UNA FUERTE DISPERSIÓN Y DESCOORDINACIÓN.

FINALMENTE, PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA SE DELINEARON PASOS SECUENCIALES. LA PRIMERA ETAPA, LLAMADA DE REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, BUSCÓ EL REORDENAMIENTO DE FUNCIONES SUSTANTIVAS DEL SECTOR CENTRAL PARA CORREGIR DUPLICACIONES Y TRASLAPES, Y ASÍ PODER ASIGNAR RESPONSABILIDADES Y ESTABLECER LAS BASES PARA LA COORDINACIÓN ENTRE LAS PARAESTATALES Y LAS SECRETARÍAS; LA SEGUNDA ETAPA, REORGANIZACIÓN SECTORIAL, UNA VEZ DEFINIDOS LOS LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES, IMPLANTÓ EL SISTEMA DE RELACIÓN SECTOR CENTRAL-SECTOR PARAESTATAL PARA PODER ASÍ DAR COHERENCIA A LOS PROGRAMAS. LOS SECTORES SON AGRUPAMIENTOS QUE INTEGRAN A LOS ÓRGANOS DEDICADOS AL MISMO CAMPO DE ACTIVIDADES; LA TERCERA ETAPA, DENOMINADA DE REVISIÓN DE CRUCES INTERSECTORIALES TRATÓ, UNA VEZ DEFINIDOS LOS SECTORES, DE INTERRE

104427

LACIONES PARA BUSCAR LA COMPLEMENTACIÓN Y AUXILIO DE UNOS CON OTROS. - EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA COMPRENDE OTRAS DOS ETAPAS (CUARTA Y QUINTA) LAS CUALES YA NO ESTÁN TAN LIGADAS A LA REORGANIZACIÓN -- INSTITUCIONAL; SE TRATA DE LA REFORMA DE VENTANILLAS Y LA REORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PERSONAL.

CONSECUENCIAS ADMINISTRATIVAS

EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA A LA VEZ QUE UN PROCESO QUE SE ENCAMINÓ A MODERNIZAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y A AUMENTAR SU RACIONALIDAD Y EFICIENCIA BUSCABA TAMBIÉN QUE LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO DE TRANSFORMASE EN UNA SOCIEDAD MODERNIZADA, CON DIVERSIFICACIÓN -- FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL.

UN ELEMENTO A PONDERAR AL ESTUDIAR LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA ES LA DIVERSIFICACIÓN DE SUS ESTRUCTURAS, FUNCIONES Y ROLES POLÍTICOS DE QUE SE COMPONE. CUANDO SE PIENSA QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LA VEZ QUE UNA PIEZA FUNDAMENTAL DEL SISTEMA MEXICANO Y LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS SON AGENTES POLÍTICOS, ES CLARO QUE CUALQUIER INTENTO DE MODIFICAR SU ORGANIZACIÓN Y SUS PROCEDIMIENTOS ES NO SÓLO UNA CUESTIÓN TÉCNICA SINO, SOBRE TODO, UN INTENTO -- POLÍTICO QUE AFECTA LA LOCALIZACIÓN DEL PODER Y EL MODO EN QUE SE EJER

CE.

EL IMPULSO QUE SE LE DIÓ AL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA SE FUNDAMENTÓ EN TRES PUNTOS QUE MANIFESTARON A TRAVÉS DE UN PAQUETE DE LEGISLACIÓN REFORMADORA:

EN PRIMER LUGAR, EN LA BÚSQUEDA DE UNA REASIGNACIÓN MÁS FUNCIONAL Y EFICIENTE DE COMPETENCIAS ENTRE LAS DIVERSAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES 27. EN SEGUNDO LUGAR, EN SUJETARLAS A UNA DISCIPLINA PRESUPUESTAL, FINANCIERA Y OPERATIVA QUE IMPRIMIESE COHERENCIA Y RESPONSABILIDAD A LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y GUBERNAMENTAL 28.

EN TERCER LUGAR, EN ESTABLECER MECANISMOS VEROSÍMILES PARA QUE SE PUDIESE EXIGIR ESA RESPONSABILIDAD, MEDIANTE LA PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN RELEVANTE Y EL ACCESO A ELLA, Y MEDIANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS LEGISLATIVOS DE CONTROL SOBRE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA 29.

27.- Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976, que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial del 26 de diciembre de 1976.

28.- Véase la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del 29 de diciembre de 1976, que abroga la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación. Diario Oficial de 31 de de diciembre de 1976, la Ley General de Deuda Pública del 29 de diciembre de 1976. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1976.

29.- Véase el Decreto de Reformas y Adiciones a Diversos Artículos de

la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1976. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976. -- Dos años después se reformó completamente esta legislación. Ley Orgánica de la Contaduría Menor de Hacienda del 18 de diciembre de 1978, que abroga la del 31 de diciembre de 1936. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978.

LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPRENDIERON DOS NIVELES: EL DE LAS DEPENDENCIAS Y EL DE LAS COMPETENCIAS DE ÉSTAS. LOS CAMBIOS MÁS IMPORTANTES EN EL PRIMER NIVEL SON LOS SIGUIENTES: DESAPARECEN DOS SECRETARÍAS, DE LA PRESIDENCIA Y RECURSOS HIDRÁULICOS; SE DIVIDE LA SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO; SE FUNDA UNA NUEVA SECRETARÍA Y UN DEPARTAMENTO; PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO Y PESCA SE FUNDAN TRES COORDINACIONES: LA LEGAL (COMPILACIÓN Y ORDENACIÓN DE LEYES), LA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN), Y LA DE DIFUSIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS (IMAGEN DE LA PRESIDENCIA). EN EL NIVEL DE LAS COMPETENCIAS, LOS CAMBIOS MÁS IMPORTANTES SON LAS SIGUIENTES: LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y LA DE PATRIMONIO NACIONAL PIERDEN COMPETENCIAS A FAVOR DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, EN TODO LO QUE SE REFIERE AL CONTROL DE LAS EMPRESAS DESCENTRALIZADAS Y A PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN NACIONAL; PATRIMONIO NACIONAL --- TRANSFIERE LA COMPETENCIA SOBRE JUNTAS DE MEJORAS A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN; TODA COMPETENCIA, LA COMPETENCIA SOBRE RECURSOS HIDRÁULI-

COS SE INTEGRA EN LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS; LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN TRANSFIERE A LA SECRETARÍA DE SALUBRIDAD LO QUE SE REFIERE A PLANEACIÓN DEMOGRÁFICA; LA COMPETENCIA SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS SE INTEGRA EN LA SECRETARÍAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS; LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA TRANSFIERE AL DEPARTAMENTO DE PESCA TODA LA COMPETENCIA EN ESTE RAMO; INDUSTRIA Y COMERCIO SE DIVIDE POR ÁREAS Y LA ANTIGUA SECRETARÍA DE PATRIMONIO TIENE -- AHORA MÁS FUNCIONES RELATIVAS A LA INDUSTRIA QUE LOS BIENES DEL ESTADO Y LA COMPETENCIA EN TODO LO QUE SE REFIERE AL MANEJO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COLECTIVA SE CONCENTRA EN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, -- DETRIMENTO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y LA ANTIGUA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA.

POR OTRA PARTE, CABE DESTACAR LAS MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA, QUE AMPLIARON LAS FACULTADES DE ESTE ORGANISMO PARA LLEVAR A CABO UNA REVISIÓN MÁS MINUCIOSA DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL, QUE INCLUIRÍA VERIFICAR LA EXACTITUD Y JUSTIFICACIÓN DE LOS COBROS Y PAGOS, LOS CUALES DEBERÍAN CORRESPONDER A LOS PRECIOS Y TARIFAS AUTORIZADOS.

ADEMÁS SE MODIFICÓ LOS PLAZOS PARA QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LA CONTADURÍA MISMA PRESENTARAN CUENTAS. LA LEY ORGÁNICA TAMBIÉN CONSIGNÓ QUE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINIS--

TRATIVOS DEBERÍAN INFORMAR AL CONGRESO E LA UNIÓN SOBRE SUS RAMOS Y --
COMPARECER ANTE LAS CÁMARAS, CUANDO SE LO PIDIERAN, PARA EXPONER SU --
OPINIÓN RESPECTO A TEMAS DE SU COMPETENCIA QUE FUERAN OBJETO DE UN PRO--
YECTO DE LEY O DE UN ESTUDIO. ESTA ÚLTIMA OBLIGACIÓN SE HIZO EXTENSIVA
A LOS RESPONSABLES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y DE LAS EMPRE--
SAS CON PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA.

TAMBIÉN CON LA REFORMA ADMINISTRATIVA SE FAVORECIÓ DE OTRA MANERA
EL EQUILIBRIO DE PODER, AL VIGORIZAR EL FEDERALISMO, ESTO SE EJEMPLIFI--
CA CON LOS COMITÉS PROMOTORES DEL DESARROLLO SOCIECONÓMICO DE LOS ES--
TADOS, CREADOS DURANTE EL SEXENIO DE ECHEVERRÍA, LOS CUALES SE CREA--
RON PARA PERMITIRLES INTERVENIR EN LA PLANEACIÓN DE LA ACTIVIDAD PÚBLI--
CA DE LOS ESTADOS, FUNCIÓN QUE DESEMPEÑARON CON LA ASISTENCIA TÉCNICA
REPRESENTANTES DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. ASIMIS--
MO, DESDE PRINCIPIOS DE 1977, EL GOBIERNO LOPEZPORTILLISTA CELEBRÓ --
CON LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS CONVENIOS UNICOS DE COORDINACIÓN, CO--
MO LO ESTIPULABA LA LEY ORGÁNICA, QUE TENÍAN UN DOBLE PROPÓSITO: DES--
PLAZAR RECURSOS FEDERALES A LAS AUTORIDADES LOCALES Y ASEGURAR LA PAR--
TICIPACIÓN DE LAS MISMAS EN LA TOMA DE DECISIONES FEDERALES QUE LES --
INTERESAN. ÉSTOS MECANISMOS COAYUVARON A LA DESCENTRALIZACIÓN DE PROCE--
DIMIENTOS FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO NACIONAL, CIERTO ES, QUE --
LOS MUNICIPIOS AÚN NO SE HAN FORTALECIDO, PERO LA REFORMA SÍ DESTACÓ -

LA NECESIDAD DE VIGORIZAR LAS INSTANCIAS LOCALES DE GOBIERNO COMO PARTE DE UN ESFUERZO DEMOCRÁTICO A NIVEL NACIONAL.

ADEMÁS CON LA LEY ORGÁNICA SE SEÑALÓ QUE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA FUERA UNA DE LAS FORMAS DE DELEGAR AUTORIDAD Y FACILITAR LA TOMA DE DECISIONES EN TODO EL PAÍS. ASIMISMO SE IMPULSÓ LA PROMOCIÓN EN CONSONANCIA CON LA REFORMA POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA VIDA POLÍTICA. EL GOBIERNO DE JLP EMPRENDIÓ UN ESFUERZO, VALE DECIR, MÁS RETÓRICO QUE REAL PARA QUE PARTICIPARAN TAMBIÉN EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS.

ESTE ERA EL OBJETIVO DE LA "REFORMA DE VENTANILLAS", COMO LA CUARTA ETAPA DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA. A PESAR DE ESTE LLAMADO A LA PARTICIPACIÓN, LA PRIMERA FASE DE ESTA CUARTA ETAPA, SE LIMITÓ A MEJORAR LOS SERVICIOS DE ORIENTACIÓN Y AYUDA EN LAS OFICINAS DEL GOBIERNO FEDERAL, QUE SI BIEN SON IMPORTANTES NO CONSTITUYEN PER SE UN MECANISMO PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LO QUE SE LOGRÓ FUE LA SIMPLIFICACIÓN DE ALGUNOS TRÁMITES EN LAS DEPENDENCIAS OFICIALES, COMO TAMBIÉN, LOS PROCEDIMIENTOS PARA CUALQUIER USUARIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PUDIERA PRESENTAR QUEJAS O SUGERENCIAS, YA FUESE POR MEDIO DE GRUPOS (COLEGIOS O BARRAS DE ABOGADOS, SINDICATOS, CONFEDERACIONES, CÁMARAS, ETC.,) O A TÍTULO INDIVIDUAL. SIN EMBARGO, LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRÁMITES RESOLVIÓ SÓLO PARCIALMENTE LAS AGUSTIAS Y PROBLEMAS PARA QUIENES TIENEN QUE INICIAR ALGÚN BUROCRÁTICO.

CONVIENE SEÑALAR TAMBIÉN QUE EL TRASLADO DE FUNCIONES Y RECURSOS

ASÍ COMO LA SUSTITUCIÓN MASIVA DE FUNCIONARIOS, PROPICIÓ EL CAMBIO DE POLÍTICAS Y CRITERIOS Y LA APARICIÓN DE ZONAS DE INDEFICIÓN. ESTAS -- DISFUNSIONES FUERON BASTANTE MÁS OBVIAS EN MATERIA PRESUPUESTAL CON -- LAS DISCREPANCIAS QUE SURGIERON ENTRE EL ÓRGANO DE INGRESOS (SHCP) Y EL ÓRGANO DE EGRESOS (SPP) (MIENTRAS LA SHCP, ENCARGADA DE LOGRAR EL EQUILIBRIO ECONÓMICO, INSISTÍA EN MANTENER LA AUSTERIDAD RECESIVA TAN-- TO SU FUNCIÓN ESTRUCTURAL COMO SU POSICIÓN TÁCTICA, LA SPP, ENCARGADA DE CONducIR EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA, INSISTÍA EN INCREMENTAR EL GASTO PÚBLICO SU FUNCIÓN ESTRUCTURAL Y SU LÓGICA POSICIÓN ES-- TRATÉGICA). EN LA ARENA DE LA PRODUCCIÓN, PARTICULARMENTE EN LA IDUS-- TRIA (LA EXTINTA SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL), Y DE LA DISTRIBUCIÓN (SECRETARÍA DE COMERCIO) EL ENFRENTAMIENTO ENTRE SE-- CRETARÍAS FUE RESULTADO DE LA FALTA DE CONSOLIDACIÓN DE MECANISMOS -- ÁGILES DE COORDINACIÓN Y APOYO.

ASIMISMO, SE PRESENTARON ANOMALÍAS EN LA COORDINACIÓN ENTRE LA SECRE-- TARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y LA DE COMERCIO, EN CUANTO A ES-- TÍMULOS FISCALES AL COMERCIO EXTERIOR QUE SON COMPETENCIA ESTRICTA DE LA DE COMERCIO.

LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO FUE LA -- QUE MAYOR TENSIÓN PROVOCÓ EN SUS RELACIONES CON OTRAS SECRETARÍAS. LA COMPETENCIA ES DE TAL MANERA VASTA (LA PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y DEL GASTO PÚBLICO; LA CONTABILIDAD FEDERAL, EL CONTROL DEL SECTOR -- PARAESTATAL Y LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL ESTADO) QUE TENSÓ DE

MASIADO SUS RELACIONES HACIA CON OTRAS. ALGUNAS SECRETARÍAS DE ESTADO (ASENTAMIENTOS HUMANOS, SHCP, ETC.), TRATARON DE NO SUBORDINARSE A -- OTRA DEPENDENCIA CON RANGO IDÉNTICO EN DONDE LIMITARA SUS FUNCIONES Y, PROPICIARA UNA INTERFERENCIA EN ASUNTOS INTERNOS Y ÁREAS DE INFLUEN-- CIAS HACIA AL INTERIOR DEL GOBIERNO.

CONSECUENCIAS POLITICAS

EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA A LA VEZ QUE UN PROCESO ENCAMINADO A MODERNIZAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AUMENTAR SU RACIONALIDAD Y EFICIENCIA ES UN PROCESO DE REFORMA POLÍTICA. ESTO ES, CUANDO SE PIENSA QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES UN ESCENARIO POLÍTICO A LA VEZ QUE UNA PIEZA DEL SISTEMA POLÍTICO Y LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS SON AGENTES POLÍTICOS, QUEDA CLARO QUE CUALQUIER INTENTO DE MODIFICAR SU ORGANIZACIÓN Y SUS PROCEDIMIENTOS ES NO SÓLO UNA CUESTIÓN TÉCNICA SINO, TAMBIÉN UN ACTO POLÍTICO QUE AFECTA LA LOCALIZACIÓN DEL PODER Y EL MODO EN QUE SE EJERCE.

¿CÓMO O DE QUÉ MANERA CON LA REFORMA ADMINISTRATIVA SE PRETENDÍAN SUPERAR LOS PROBLEMAS QUE IMPLICABA SU PUESTA EN MARCHA? CIERTO ES, -- QUE LA REFORMA TUVO SERIOS PROBLEMAS QUE ENFRENTAR Y OTRO TANTO DE SA-

LIR ADELANTE CON SUS OBJETIVOS Y ASPIRACIONES.

LA REFORMA IMPLICÓ UNA REDISTRIBUCIÓN FUNDAMENTAL Y SIGNIFICATIVA EN LA ESTRUCTURA DEL PODER PÚBLICO. ESTA REDISTRIBUCIÓN CAUSA INEVITABLE CONFLICTO ENTRE QUIENES LO PIERDEN Y QUIENES LO GANAN, ÉSTO ES, LA REDISTRIBUCIÓN BÁSICA DE FACULTADES ENTRE LAS DIVERSAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LA SUBORDINACIÓN SECTORIAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES A SUS RESPECTIVOS " COORDINADORES " O CABEZA DE SECTOR. LAS PÉRDIDAS Y GANANCIAS DE FACULTADES, CLIENTELAS, PRERROGATIVAS, ESTATUS, EVIDENCIÓ; AL IR IMPLEMENTÁNDOSE EL PROGRAMA, FUERTES TENSIONES ALTAMENTE DISFUNSIONALES ENTRE EL GABINETE Y ENTRE LOS COORDINADORES Y SUS ENTIDADES SUBORDINADAS 30.

30.- Es necesario señalar el caso de la SHCP como el más ilustrativo al respecto. La SHCP llegó a acumular un poder tal para gobernar la economía, que es resto de las Secretarías con competencias -- económicas tenían una influencia marginal. Aunque en el gobierno de LEA la Secretaría de Hacienda se vió políticamente menoscabada por el bombardeo circunstancial de otras dependencias no le restó, en última instancia su extraordinaria influencia a través del gasto y financiamiento públicos. Con atrioridad, durante los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz, fueron fallidos los intentos por menguar esa influencia con la creación de la Secretaría de la Presidencia y por los esfuerzos de dejar en manos de -

ella las decisiones sobre la inversión pública. El poder de Hacienda siguió acrecentando a través de la constitución de una multiplicidad de fideicomisos en todas las ramas productivas. Como se notó antes, la reasignación de poderes, facultades y clientelas que buscaba la Reforma Administrativa es el que perteneció a la SHCP. Pierde, en favor de la SPP, la determinación, asignación y vigilancia del gasto y la inversión pública también pierde el control sobre los fideicomisos dedicados a la producción y a los servicios no financieros. Adicionalmente al crearse la Secretaría de Comercio, ésta se apropió de SHCP las facultades para determinar los aranceles y los subsidios a la exportación, no obstante, SHCP siguió reafirmando sus facultades indiscutidas sobre el control del endeudamiento público y privado, así como sobre los bancos gubernamentales tiene el control y todavía la influencia más importante en la vida económica del país.

Otros casos que no por menores, dejan de tener importancia: La que fue la Secretaría de Recursos Hidráulicos se integró a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. También a expensas de la primera, se fortalecieron el Departamento del Distrito Federal y gobiernos estatales que quedaron facultados para realizar las obras hidráulicas urbanas. La Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial perdió la --

subsecretaría de Urbanismo (ésta pasó a Obras Públicas y Asentamientos Humanos) y las facultades sobre las operaciones del sector paraestatal (que fueron a dar a la SSP).

La subordinación presupuestal y financiera de las entidades paraestatales a sus coordinadores una singular y novedosa reasignación del poder en el gobierno mexicano. Esto implicó, en términos generales, un extraordinario fortalecimiento del control de los secretarios y jefes de departamento sobre las entidades de su sector. Algunos ejemplos de esta reasignación son: la que -- fue de Patrimonio y Fomento Industrial resultó ser la que más -- aglutinó a su alrededor: 247 entidades quedaron bajo su control entre las que destacaban (en ese momento fueron): Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, Guanos y fertilizantes, Sicatsa, etc., la SHCP sobre sus facultades de -- control del endeudamiento, mantiene el control directo de 141 -- entidades básicamente todo el sector financiero estatal.

De las 39 entidades de Comercio, sobresalen: Conasupo, Inmecafe ect., La Secretaría de Gobernación siguió teniendo indiscutible -- mente control sobre los medios de comunicación (Radio, Cine, Te -- levisión, Prensa escrita, el control del Papel, etc.)

EN EL PASADO, SE HABÍA ESTABLECIDO UNA COMPETENCIA POLÍTICA ENTRE LAS SECRETARÍAS DE HACIENDA, PATRIMONIO Y PRESIDENCIA, POR COMPETER A TO--

DAS EL CONTROL ECONÓMICO DE LA OPERACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL. ESTA - COMPETENCIA POLÍTICA AFECTABA LA EFICACIA ADMINISTRATIVA. EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA LIMITA ÉSTA A LAS SECRETARÍAS DE HACIENDA, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, PERO AL MISMO TIEMPO ESPECIALIZANDO SUS - FUNCIONES; PERO LA QUE PERDIÓ PESO ESPECÍFICO EN EL CONTROL POLÍTICO POR LA VÍA ECONÓMICA FUE LA SECRETARÍA DE HACIENDA.

POR OTRA PARTE, LA FUNDACIÓN DE LAS COORDINACIONES AL SERVICIO DIRECTO DEL PRESIDENTE, ESPECIALMENTE LA COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS QUE TUVO UN ESTATUS POLÍTICO MENOR (CON RESPECTO A -- OTRAS INSTANCIAS DEPENDIENTES DE LA PROPIA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN) PERMITIERON AL EJECUTIVO FEDERAL TENER UN MARGEN DE MANIOBRA MAYOR EN LA CONDUCCIÓN ADMINISTRATIVA, PUES ASÍ ELIMINADA LA INTERFERENCIA QUE SIGNIFICA QUE UNA SECRETARÍA PROPUESTA REFORMAS A LAS DEMÁS, LAS CUALES PODRÍAN TENER IMPLICACIONES POLÍTICAS.

LO QUE RESPECTA A LAS IMPLICACIONES DE RECURSOS HIDRÁULICOS, ASENTA--MIENTOS HUMANOS, POLÍTICA DEMOGRÁFICA, INDUSTRIA Y COMERCIO, FUERON - MÁS DE CARÁCTER FUNCIONAL, AL LIGAR ESAS COMPETENCIAS CON LAS DEPENDENCIAS MÁS RELACIONADAS CON EL OBJETIVO DE CADA UNA DE ESAS POLÍTICAS: PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, URBANISMO, Y SALUBRIDAD Y ASISTENCIA, O POR ESPECIALIDAD: INDUSTRIA Y COMERCIO.

LO QUE SI REPRESENTÓ UNA MAYOR IMPLICACIÓN, FUE LA CONCENTRACIÓN

DE LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN UNA SOLA SECRETARÍA, LA DE GOBERNACIÓN. ESTO SIGNIFICÓ UN MAYOR CONTROL DE LA INFORMACIÓN - DE MANERA CENTRALIZADA EVITANDO QUE PUEDA USARSE CON FINES DE LUCHA POLÍTICA ENTRE FACCIÓNES DE LA BUROCRACIA POLÍTICA. TAMBIÉN LA CONCENTRACIÓN DE LAS JUNTAS DE MEJORAS EN LA SECRETARÍA, PERMITIÓ UN CONTROL POLÍTICO DE LA MOVILIZACIÓN URBANA.

POR SU PARTE, LAS EMPRESAS DESCENTRALIZADAS DE ALGUNA MANERA PERDIERON AUTONOMÍA, POR LAS DISPOSICIONES QUE SE REFIEREN A SU CONTROL, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN, POR PARTE DE LA DEPENDENCIA A LA QUE CORRESPONDA SU COMPETENCIA.

ADEMÁS, A UN NIVEL MÁS BAJO, LOS PROBLEMAS DE DISFUNCIONALIDAD QUE SE PRESENTARON TANTO EN LA BUROCRACIA GUBERNAMENTAL Y PARAESTATAL, QUE -- VAN DESDE LA LUCHA SINDICAL POR LA TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO (SARH), HASTA LOS PROBLEMAS DE ARMONIZACIÓN SALARIAL Y DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE QUIENES CAMBIAN ENTIDADES CON NIVELES SINGULARMENTE HETEROGÉNEOS, PASANDO POR LA INSEGURIDAD Y PERDIDA DE ESTATUS DE TRABAJADORES DE CONFIANZA.

SE OBSERVEN, ENTONCES, DOS CRITERIOS BÁSICOS EL ADMINISTRATIVO Y EL POLÍTICO. EL PRIMERO CONSISTE EN EVITAR LA PUGNA INTERSECRETARIAL - ÁREA DE LAS DEPENDENCIAS QUE TUVIERON UNA RELACIÓN DIRECTA CON EL MANEJO DE LA ECONOMÍA NACIONAL Y GUBERNAMENTAL, ADEMÁS DE LA DISTINCIÓN -- MÁS CLARA Y ESPECÍFICA DE LAS FUNCIONES.

EL POLÍTICO CONSISTE EN ESTABLECER UNA DISTINCIÓN MUY CLARA ENTRE LAS

104427

DEPENDENCIAS QUE TUVIERON UNA RELACIÓN DIRECTA CON EL MANEJO DE LA ECONOMÍA NACIONAL Y GUBERNAMENTAL, ADEMÁS DE LA DISTINCIÓN MÁS CLARA Y ESPECÍFICA DE LAS FUNCIONES.

EL POLÍTICO CONSISTE EN ESTABLECER UNA DISTINCIÓN MUY CLARA ENTRE LAS DEPENDENCIAS QUE TIENEN COMPETENCIAS EMINENTEMENTE POLÍTICAS. EN DEFINITIVA, LO QUE SE PRESENTÓ EN LA ADMINISTRACIÓN DE JLP FUE UN MANEJO CON DISTINTO CRITERIO DE LAS DEPENDENCIAS QUE SIRVEN DE AUXILIO AL EJECUTIVO PARA TODO LO QUE SE REFIERE A PLANIFICACIÓN Y REGULACIÓN ECONÓMICA QUE FUERON LAS DEPENDENCIAS MÁS REFORMADAS Y LAS DEPENDENCIAS CON FUNCIONES DE CONTROL POLÍTICO TRABAJO, REFORMA AGRARIA, GOBERNACIÓN, ENTRE OTRAS QUE O NO FUERON REFORMADAS, O CONCENTRARON MÁS FUNCIONES DE CONTROL POLÍTICO COMO FUE EL CASO DE GOBERNACIÓN.

ESTA DISTINCIÓN COINCIDE CON LAS CARACTERÍSTICAS DEL GABINETE DE JLP: LA CONCENTRACIÓN DE LA TECNOCRACIA EN EL ÁREA ADMINISTRATIVA Y LA CONCESIÓN A FACCIÓNES Y/O GRUPOS POLÍTICOS EN EL ÁREA POLÍTICA Y LAS EMPRESAS DESCENTRALIZADAS; CON LA SALVEDAD DE QUE ESTAS EMPRESAS FUERON CONTROLADAS TANTO ADMINISTRATIVA COMO POLÍTICAMENTE POR LAS DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS.

CONSECUENCIAS SOCIALES

EN EL ASPECTO SOCIAL, LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA, DESTACARON LAS RELATIVAS AL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ELEMENTO SUSTANCIAL PARA LLEVAR A BUEN TÉRMINO LAS TAREAS DEL PROGRAMA DE REFORMA.

AL IGUAL QUE EN EL SEXENIO ANTERIOR, ALGUNAS DISPOSICIONES FUERON RESPUESTA A DEMANDAS SINDICALES, LA SEMANA LABORAL DE CINCO DÍAS Y EL HORARIO ESCALONADO DE LABORES SE DEMANDARON. SE PROTEGERÍA LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES REUBICADOS ³¹.

ADEMÁS, SE FIJÓ VACACIONES ESCALONADAS Y SE MODIFICÓ LA COMISIÓN DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL, QUE A PARTIR DE FEBRERO DE 1978 - INCLUIRÍA A REPRESENTANTES DE LA FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. OTRAS ACCIONES APUNTARON AL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA MÁS MODERNO Y FUNCIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO. SE REDISEÑÓ EL SISTEMA DE ESCALACIÓN CON BASE EN UNA GRAN CANTIDAD DE DATOS RECABADOS PARA CLASIFICAR -

31.- Independientemente de los acuerdos presidenciales y del paquete legislativo que lo estableció, para septiembre de 1978 se implementaron reacomodos y reagrupamientos en la base de la burocracia federal: se requirió transferir 59 unidades administrativas, (a nivel de direcciones generales y subsecretarías) así como redistribuir 79 000 plazas de empleados públicos, para lo que se hizo indispensable regularizar a 3, 169 trabajadores. Durante es

te tiempo se reasignaron, igualmente, partidas de gasto por valor de 29 000 000 millones de pesos. Véase la Clasificación Temática de los Discursos de ACC. Coord. General de Estudios Administrativos.

LAS FUNCIONES, HACERLAS CORRESPONDER A LOS PUESTOS Y ESTABLECER EQUIVALENCIAS ENTRE ELLAS EN EL TABULADOR DE SALARIOS, EL NUEVO SISTEMA, QUE JERARQUIZÓ LOS PUESTOS Y ASIGNÓ SUELDOS MAYORES AL PERSONAL ESPECIALIZADO, ALENTARÍA A LA CAPACITACIÓN DE LOS EMPLEADOS, QUIENES YA NO SEGUIRÍAN DESEMPEÑANDO LA MISMA FUNCIÓN AL PASAR DE UNA CATEGORÍA A OTRA. SE REDUJO EL NÚMERO DE PUESTOS CON EL OBJETO DE FACILITAR EL MANEJO DEL ESCALAFÓN Y DEL TABULADOR. ASIMISMO, SE PROCURÓ COORDINAR LOS ESFUERZOS DE VARIAS DEPENDENCIAS EN MATERIA DE CAPACITACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO, Y SE CREÓ UN PROCEDIMIENTO PARA PONER LAS RELACIONES LABORALES ENTRE EL ESTADO Y SU PERSONAL MÁS EN CONSONANCIA CON LAS LEYES VIGENTES.

OTRO OBJETIVO QUE SE LOGRARA ES ES DE UNA APLICACIÓN MÁS EFICIENTE Y RACIONAL DE LA JUSTICIA, MEDIANTE LA COLABORACIÓN DE TODAS LAS INSTITUCIONES INVOLUCRADAS. EL 30 DE ABRIL DE 1980 SE INSTITUYÓ, EN UNA REUNIÓN DEL GABINETE, EL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA QUE PERMITIRÍA ESTABLECER LOS INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS PARA DIAGNOSTICAR Y REMEDIAR LOS PROBLEMAS RELATIVOS A LA PREVENCIÓN, LA ADMINISTRA

CIÓN DE LA JUSTICIA, LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS JURÍDICAS Y LA -
READAPTACIÓN SOCIAL. EMPERO, COMO ESTAS ACCIONES NO SE FORMALIZARON -
SINO EN 1980, APENAS SE LOGRÓ AVANZAR EN LA DEFICIÓN DE PROPÓSITOS.
ADEMÁS, EL PROPIO PROGRAMA DE REFORMA FORTALECIÓ AL LEGISLATIVO EN FA
MILIARIZARSE CON SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES DE PRESUPUESTACIÓN Y AU
DITORÍA, ASÍ COMO INTEGRARSE LA REPRESENTACIÓN, PROPORCIONAL EN LA CÁ
MARA DE DIPUTADOS CONFORME A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y A LA NUE
VA LEGISLACIÓN ELECTORAL Y EN LAS POSIBILIDADES POLÍTICAS CONSECUEN--
TES DE EXIGIR RESPONSABILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

C O N C L U S I O N E S

EL PRESIDENTE JLP PROPUSO LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO UNA VÍA RACIONAL PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE CAPACIDAD DE RESPUESTA POR PARTE DEL ESTADO HACIA LA SOCIEDAD. SE REORGANIZÓ TOTALMENTE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA DEJAR DE UN LADO ANCESTRALES COSTUMBRES Y TRADICIONES CONTRALISTAS QUE EN LA PRÁCTICA SIGNIFICARON EL FORTALECIMIENTO Y LA ACUMULACIÓN DE PODER POLÍTICO DANDO, COMO RESULTADO, LA INEFICIENCIA OPERATIVA ANCLADA EN LA CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.

UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO RESUELVE POR SÍ ESTOS PROBLEMAS, SIN EMBARGO, FUE NECESARIO CONTAR CON UN INSTRUMENTO (LA REFORMA ADMINISTRATIVA) QUE PERSIGUIENDO PROPÓSITOS MARCADOS POR LA POLÍTICA TUVIERA LA CAPACIDAD PARA ALCANZARLOS.

EN OTRAS PALABRAS, DE LO QUE TRATA LA REFORMA ES DE IR FORTALECIENDO, PAULATINAMENTE, LA DIRECCIÓN Y PLANEACIÓN ECONÓMICA DEL MODELO DE DESARROLLO, PUESTO QUE EL MODELO POLÍTICO (ES DECIR, CON LA REFORMA POLÍTICO) DE DOMINACIÓN SE TENÍA BAJO CONTROL. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA PRÁCTICA SIRVIÓ PARA ACUMULAR EL PODER POLÍTICO PRINCIPALMENTE EN LOS VÉRTICES CENTRALES DEL SISTEMA, PUES, SU FINALIDAD ÚLTIMA - (YA QUE LA LÓGICA DEL DESARROLLO HISTÓRICO DEL ESTADO MEXICANO LO MUESTRA) ESTABLECÍA QUE, CON LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA SE DIERA UNA MAYOR POSIBILIDAD DE CONDUCCIÓN DEL PROYECTO ECONÓMICO NACIONAL POR PARTE DE LA CLASE POLÍTICA GOBERNANTE.

C A P I T U L O 4

LA ESTRATEGÍA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JLP REPRESENTÓ LA ADECUACIÓN DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL A LAS EXIGENCIAS DE RECAPITALIZACIÓN, DADA EN LOS TÉRMINOS DE DOS CONCEPCIONES DEL ESTADO CONTRADICTORIAS Y TAMBIÉN COEXISTENTES EN NUESTRO RÉGIMEN NORMATIVO: LA DEL ESTADO ÁRBITRO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, DE TRADICIÓN LIBERAL, Y LA DEL ESTADO PROMOTOR DEL DESARROLLO SOCIAL, DERIVADO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, CUYA CONCILIACIÓN APARENTE SE HIZO FACTIBLE, CON LA MODERNIZACIÓN DEL APARATO GUBERNAMENTAL.

ES ASÍ QUE, CON EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA SE REESTRUCTURÓ LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SE LOGRARON AVANCES EN LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, COORDINACIÓN, EJECUCIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL; SE ESTABLECIERON LOS SECTORES CENTRAL Y PARAESTATAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, Y SE CELEBRARON CONVENIOS DE COORDINACIÓN CON LOS ESTADOS PARA DESCONCENTRAR MUCHAS DE LAS ACTIVIDADES QUE REALIZABA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL COMO EN EL USO DE LOS RECURSOS Y EN EL PLANTEAMIENTO DE LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO. CON ESTO SE TRató DE DAR UN PASO ADELANTE EN EL PROCESO DE CONFERIR MAYOR AMPLITUD A LA LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO, REORGANIZANDO LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PAÍS PARA DAR UNA RESPUESTA EFICIENTE E INMEDIATA A LAS DEMANDAS DE LA CIUDADANÍA. ASÍ, EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA RECIBIó TODO EL APOYO NECESARIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JLP, PUES LA IDEA ERA RESPONDER CON MEDIDAS TÉCNICAS

Y ADMINISTRATIVAS A DEMANDAS QUE EL SISTEMA NO PODÍA YA SATISFACER MEDIANTE SUBSIDIOS Y COMPENSACIONES QUE REPRESENTABAN UNA CARGA EXCESIVA. EL APARATO ADMINISTRATIVO DETERMINARÍA LAS DEMANDAS QUE FUERA POSIBLE Y CONVENIENTE SATISFACER. SE APROVECHARÍAN AL MÁXIMO LOS RECURSOS DISPONIBLES GRACIAS A UNA PLANEACIÓN INTEGRAL (PND) FIJASE CLARAMENTE PRIORIDADES.

TAL PROGRAMA FAVORECIÓ EL USO RACIONAL DE LOS PRESUPUESTOS Y SU MANEJO. CADA ORGANISMO TENÍA YA LA RESPONSABILIDAD DE ENTREGAR CUENTAS Y ESTARÍA SUJETO AL CONTROL DE OTROS, QUE LE IMPONDRÍAN SANCIONES EN CASO DE MALOS MANEJOS, FRAUDE O CORRUPCIÓN. ESTO IMPLICÓ EL QUE SE EXIGIERA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO. DICHAS TRANSFORMACIONES PERMITIERON AL SISTEMA AJUSTARSE A LA ESCASEZ DE RECURSOS Y ESTABLECER OBJETIVOS PRIORITARIOS ENTRE 1976 A 1978. LA SITUACIÓN -- CAMBIÓ CON EL FUGAZ Y EXPLOSIVO AUGE ECONÓMICOS QUE VIVIÓ EL PAÍS DOS AÑOS DESPUÉS. EL PROBLEMA FUE ENTONCES EVITAR ESFUERZOS Y GASTOS INÚTILES .

AL MARGEN DE ESTAS FLUCTUACIONES, EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA FUE MÁS DE DECRETO QUE DE HECHO. ES DECIR, EXISTIÓ UNA PREOCUPACIÓN MAYOR POR LOS ASPECTOS JURÍDICOS LO CUAL NO QUIERE DECIR QUE SE NIEGUE SU IMPORTANCIA, QUE POR ESTABLECER MECANISMOS REALES QUE INSTRUMENTARAN ADECUADAMENTE LAS MEDIDAS PROPUESTAS.

EN PRIMER LUGAR SE DEBE SEÑALAR, COMO YA SE HA ANOTADO ANTERIORMENTE, QUE A PRINCIPIOS DE SEXENIO, NO SÓLO NO SE TOMÓ LA IMPORTANTE DECISIÓN DE RACIONALIZAR A FONDO LA ESTRUCTURA DEL APARATO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL, SINO QUE ÉSTE CRECIÓ EN FORMA ANÁRQUICA, SO PRETEXTO DE RESOLVER " PROBLEMAS URGENTES ". LA CREACIÓN DE ORGANISMOS, RESPONDIÓ ÚNICAMENTE DENTRO DEL PERÍODO DE JLP A AGUDIZAR AÚN MÁS LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS DUPLICACIONES DE FUNCIONES, LA DISPERSIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES, LA FALTA DE DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDADES, EL DESPERDICIO DE RECURSOS, LA TARDANZA EN LA RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS Y LA COMPLICACIÓN DE LOS TRÁMITES.

EN CONSECUENCIA LA COORDINACIÓN REAL DE LAS ACTIVIDADES ENTRE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS FUE CADA VEZ MÁS DIFÍCIL (EJEMPLO DE ELLO, FUE LA NECESARIA CREACIÓN DE ORGANISMOS COORDINADORES COMO COCOSA: COMISIÓN NACIONAL COORDINADORA DEL SECTOR AGROPECUARIO). TAMPOCO SE PREVIÓ EL COSTO DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES, QUE IMPLICARON TRASLADOS MASIVOS DE PERSONAL, EQUIPOS, RECURSOS Y FIJACIÓN DE NUEVAS COMPETENCIAS.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA ADOLECIÓ FALLAS DE DESDE SU ORIGEN. SE PUEDE DECIR QUE SALVO EN RARAS OCASIONES (CASO DE LA BANCA RURAL) LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO (CASI) NUNCA OBEDECIÓ A UN ANÁLISIS RACIONAL O FUE CONSECUENCIA DE LA SUPRESIÓN O FUSIÓN DE ÓRGANOS YA EXISTENTES. -- TAL PARECE, QUE LA LÓGICA A SEGUIR ERA LA DE SUPLIR LA INEFICACIA ADMINISTRATIVA DE ALGUNOS ORGANISMOS, POR LA CREACIÓN DE OTROS NUEVOS QUE

A PRIORI SE CONSIDERABAN, SERÍAN MÁS EFECTIVOS.

ESTA DESORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CONTRIBUYÓ A DISMINUIR LA EFICIENCIA DE LOS DISTINTOS ORGANISMOS QUE LO INTEGRAN.

UNA TAREA DE SEMEJANTE MAGNITUD AL QUE ASPIRABA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA HABRÍA TENIDO QUE INSCRIBIRSE EN UN ESFUERZO DE PLANEACIÓN EFICAZ, EN EL QUE REALMENTE SU PROGRAMARAN LAS ACTIVIDADES Y VINCULAR ENTRE SÍ LOS PRESUPUESTOS COMO INSTRUMENTOS DE APOYO.

TENÍA UN GRAN POTENCIAL LA NUEVA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO, QUE POR EL SÓLO HECHO DE ABROGAR LA LEY VIGENTE DESDE 1935 PRESENTABA UN AVANCE. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS ABARCARÍA A TODAS LAS ENTIDADES PARAESTATALES, DE TAL FORMA QUE EL GASTO PÚBLICO INCLUYERA EL GASTO CORRIENTE, LA INVERSIÓN FÍSICA Y FINANCIERA Y LA DEUDA PÚBLICA. SIN EMBARGO, EL EJERCICIO DEL GASTO QUEDÓ COMO RESPONSABILIDAD DE CADA DEPENDENCIA, ORIENTADA POR LOS LINEAMIENTOS Y PLANES EJECUTIVO; EN ÉPOCA DE BONANZA, FUE MUY DIFÍCIL ESTABLECER LAS PRIORIDADES PORQUE TODAS LAS ÁREAS PARECÍAN DE PRIMERA IMPORTANCIA.

EL AMBICIOSO PLAN GLOBAL DE DESARROLLO DE 1980, QUE PRETENDÍA ARMONIZAR E INTEGRAR DIVERSOS PLANES, SÓLO DEDICÓ INSIGNIFICANTES PÁRRAFOS AL PROGRAMA DE REFORMA. ESTE PLAN GLOBAL CARECIÓ DE LA PROFUNDIDAD NECESARIA EN SUS DIAGNÓSTICOS, LO QUE ORIGINÓ EL QUE NO SE HUBIERAN ESTABLECIDO SIEMPRE CON CLARIDAD, POLÍTICAS EN ALGUNAS ÁREAS FUNDAMENTALES (POR EJEMPLO EN EL SECTOR DE LOS ENERGÉTICOS) Y POR LO TANTO EL QUE HAYA DIFICULTADO LA PRECISIÓN DE ÁREAS PROGRAMABLES A PARTIR DE -

ESTE DIAGNÓSTICO (SON DOS LOS ELEMENTOS A RESALTAR DE ESTE PLAN GLOBAL: SU TARDÍA APARICIÓN CASI A CUATRO AÑOS INICIADO EL REGIMEN Y LA POCA EFECTIVIDAD DEL MISMO).

CON LA SECTORIZACIÓN SE CONTRIBUYÓ A ORDENAR LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL, EMPERO, ESTE ESFUERZO NO LOGRÓ ARTICULAR LOS OBJETIVOS DE LAS SECRETARÍAS CON LOS DE LAS ENTIDADES QUE COORDINABAN. EN CADA SECTOR, HUBO PARAESTATAL MUY IMPORTANTE QUE, POR SU NATURALEZA Y RECURSOS, ROMPIERON EL EQUILIBRIO DEL PODER E HICIERON PREDOMINAR SUS INTERESES. ESTO BLOQUEÓ DE INMEDIATO EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL QUE YA EXISTÍAN ES EL CASO, DE LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN Y EL DE LOS NUEVOS SISTEMAS QUE EL EJECUTIVO MISMO HABÍA PROPUESTO, CON LA SUBSECUENTE DESMORALIZACIÓN DE QUIENES PROMOVÍAN LA REFORMA. POR OTRA PARTE, LAS NORMAS EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA CORRIERON PEOR SUERTE. SI EL IDEAL ERA UN ENDEUDAMIENTO OPORTUNO, RACIONAL Y SUSCEPTIBLE DE PAGARSE CON RECURSOS INTERNOS, EN LA REALIDAD LA DEUDA AUMENTÓ COMO NUNCA.

A PESAR DE CUANTO SE HAYA DICHO O ESCRITO QUE EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA PERMITIRÍA AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA GLOBAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; LA REFORMA ADMINISTRATIVA, NUNCA LLEGÓ A INSTRUMENTARSE ADECUADAMENTE PARA QUE CUMPLIESE TAL

OBJETIVO. SI EL GOBIERNO LOPEZPORTILLISTA TENÍA INTERÉS DE LLEVARLA A A CABO, VALE PREGUNTARSE LO SIGUIENTE: ¿POR QUÉ NO SE LE DIÓ UNA JERARQUÍA ADECUADA AL ÓRGANO RESPONSABLE DE PROMOVER Y COORDINAR LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS?

ESTO LO VEMOS EJEMPLIFICADO CON EL QUE SE LE HAYA SITUADO A LA COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS (CABEZA PENSANTE DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA) COMO ÓRGANOS DE 4TO. NIVEL JERÁRQUICO EN UNA SECRETARÍA, ESPACIO EN DONDE DIFÍCILMENTE TENDRÍA UNA ASCENDENCIA O BIEN, EL PODER SER ESCUCHADO Y OBEDECIDO POR LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS QUE INTEGRAN EL SECTOR PÚBLICO. SE PUEDE ARGUIR QUE LA RESPONSABILIDAD DE COORDINAR Y PROMOVER LAS REFORMAS LA TENÍA LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA (ÉSTA TENÍA FACULTADES DE PROMOCIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PÚBLICO, ASÍ COMO LAS DE EVALUACIÓN Y DE DIAGNÓSTICO EN CASO DE REFORMAS A LAS ESTRUCTURAS DE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO O DE UN ORGANISMO, EMPRESA O FIDEICOMISO DEL GOBIERNO FEDERAL). SIN EMBARGO, LAS DIVERSAS TAREAS QUE TENÍA ASIGNADAS, APARENTAMENTE NO LE PERMITIERON PRESTARLE ATENCIÓN DEBIDA A LOS MECANISMOS PARA CUMPLIR ADECUADAMENTE ESTAS FACULTADES Y AL PROPIO PROGRAMA DE REFORMA. LO ANTERIOR PRODUJO QUE SU INTERVENCIÓN NO FUERA MUY EFECTIVA Y QUE EN ALGUNOS CASOS NI SIQUIERA SE LE TOMO EN CUENTA. LA COORDINACIÓN GENERAL, CREEMOS, DEBÍO TENER EL RANGO JERÁRQUICO ADECUADO PARA QUE HUBIERA PROFUNDIZADO Y LLEVAR A BUEN TÉRMINO LOS OBJETIVOS Y PROGRAMAS DE LA REFOR-

MA ADMINISTRATIVA (ÉSTA DEBIÓ DEPENDER DIRECTAMENTE DEL EJECUTIVO FEDERAL Y NO SOLO ESTAR EN SU ÁREA DE INFLUENCIA), ASIMISMO, EL QUE HUBIERAN DEPENDIDO DE ELLA LAS TAREAS DE PLANEACIÓN Y DE PROGRAMACIÓN - DEL GASTO Y LA INVERSIÓN PÚBLICA) Y NO SER UN ÓRGANO ENTRE MUCHOS, -- QUE CUMPLIERA UNA TAREA ASIGNADA MÁS DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ADEMÁS DE QUE REDUJO SUS TAREAS BÁSICAMENTE A ORGANIZAR PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y A EFECTUAR VISITAS DE EVALUACIÓN, RELEGANDO PARCIALMENTE SUS ACTIVIDADES CENTRALES.

POR TANTO, LA JERARQUÍA QUE TUVO LA PROPIA COORDINACIÓN GENERAL, HIZO QUE LA REALIZACIÓN MISMA DEL PROGRAMA DE REFORMA SIEMPRE SE VIERA DENTRO DE UN DILEMA: TANTO EN LA BÚSQUEDA DE CONSENSO Y APOYO AL PROGRAMA O EL DE RESPONDER LAS CRÍTICAS QUE POR INSUFICIENCIA EN LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y OPERATIVA COMO LA AFECTACIÓN EN LOS FEUDOS ADMINISTRATIVOS QUE SE NEGABAN A ADECUARSE AL PROGRAMA, LO UNO Y LO OTRO MERMARON EL ÉXITO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EXIGIÓ UN ESFUERZO PERMANENTE, SOSTENIDO, SOBRE TODO CUANDO, APARENTEMENTE, SE PRESENTARON CAMBIOS - EN LA ESTRATEGIA Y EN LUGAR DE SEGUIR FOMENTANDO LA REALIZACIÓN DE -- ONCE PROGRAMAS DE QUE SE HABLA EN " BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, 1971-1976 " 32., ASÍ COMO LA LABOR DE LOS COMITÉS TÉCNICO-CONSULTIVOS 33.

32.- En este trabajo se realizó un esfuerzo por señalar los proble--

mas administrativos principales intentando cuando fue posible su jerarquización y cuantificación. Independientemente de --- la calidad y profundidad del diagnóstico que de todas maneras --- constituyó un buen punto de partida, con base en él se elaboró un programa global de Reforma que divida las acciones en once --- grandes programas de tipo macroadministrativo, definidos de la siguiente manera:

El primero está dirigido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de Reforma Administrativa. Los siguientes nueve programas están íntimamente ligados a la racionalización de todos los sistemas de apoyo para la administración tales como, la programación del presupuesto, el personal, la estadística, organización y métodos, la contabilidad, etc. El onceavo programa tiene como objetivo buscar la sistematización y --- coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, tomando como base los lineamientos de prioridad que señale el programa de desarrollo.

- 33.- Por decreto, a partir de 1971 se ordenó el establecimiento a -- nivel de cada institución, de Comisiones Internas de Administración (CIDAS), Unidades de Organización y Métodos (UOMs) y de Unidades de Programación (UPs). Con el propósito de normar criterios. Estos decretos formalmente fueron cumplidos en las Secre-

tarías y Departamentos de Estado, así como en los principales organismos y empresas de participación estatal.

Por otra parte, al evaluar el funcionamiento de estos mecanismos, se encontraron algunos problemas que obstruyeron el cumplimiento de sus tareas, para empezar tan sólo se crearon 73 UOMs y 64 UPs, número muy bajo si se considera la totalidad del sector público. La poca frecuencia con que se reunían los CIDAs; - UOMs, en mucho de los casos, se le ubicó a un nivel muy bajo y en otros tantos, se le subordinó a sólo a las área de acción -- del funcionario al que está adscrita, dedicándose a la simplificación de los trámites administrativos, esto es, a los servicios de apoyo. dejándose o no pudiendo actuar en la racionalización de las funciones sustantivas de una dependencia.

Por otra parte, las existencia de feudos internos, así como los intereses creados impidieron a todas luces llevar a cabo la --- reestructuración a fondo de muchas dependencias.

Asimismo, se dificultó la coordinación entre las UPs y las ---- UOMs.

En la mayoría de los casos no existe ninguna comunicación, entre ellas, debido por una parte que a nivel de la institución - reportan a funcionarios diferentes y a nivel macro están coordinadas por órganos distintos. Véase Legislación y Documentos básicos 1976-1982. (Tomo 2), México, S.P.P. 1982.

SE LE DIÓ MAYOR IMPORTANCIA A DOS SUBPROGRAMAS: EL DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL DE ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN AL PÚBLICO, ATENUANDO LA DINÁMICA QUE HABÍAN ADQUIRIDO LOS OTROS PROGRAMAS Y, ENTRE LOS PROPIOS FUNCIONARIOS, SE GENERÓ UN AMBIENTE DE CONFUSIÓN Y DESALIENTO SOBRE ACCIONES DE CAMBIO LO QUE PROPICIÓ, EN MUCHOS CASOS, EL REFUGIARSE EN LA DINÁMICA RUTINARIA DE LAS ACTIVIDADES TRACIONALES, POSICIÓN CÓMODA PERO ESTERIL.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA RESPONSABILIZA AL GOBIERNO DE MANEJAR EFICIENTEMENTE SUS RECURSOS LO QUE EN REALIDAD SIGNIFICABA EL PROPÓSITO DE DISMINUIR LA CORRUPCIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA Y EVITAR EL CRECIMIENTO DEL APARATO BUROCRÁTICO CON LO CUAL SE BUSCABA SANEAR LAS FINANZAS PÚBLICAS SIN AGRAVAR AL CAPITAL.

LA MODERNIZACIÓN, EFICIENTIZACIÓN Y LA RACIONALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ERA UNA DEMANDA DE LOS SECTORES ECONÓMICAMENTE PODEROSOS CON EL GOBIERNO HIZO SUYA; A CAMBIO DE ESTE ESFUERZO, EL PRESIDENTE J.P. HIZO UN LLAMADO A LOS EMPRESARIOS PARA PRODUCIR Y AUMENTAR LA EFICIENCIA (EN MAYO DE 1977, DIJO ANTE LOS INDUSTRIALES DE MONTERREY QUE: " ... ES UN PRIVILEGIO ADMINISTRAR LA CRISIS " 34.

34. Véase el día 3 de mayo de 1977. Esta referencia, más que felicitar

se por ese privilegio, pretendía despertar la confianza en el nuevo régimen y entre los diversos grupos sociales; así como, la necesidad del Estado, en la etapa por la que cruzaba la economía mexicana, de intervenir crecientemente en el proceso de acumulación haciéndose acompañar de una permanente revisión de sus mecanismos a fin de garantizar un mínimo de eficacia para enfrentar los obstáculos y problemas más urgentes dentro del contexto nacional.

CON ESTA ORIENTACIÓN DE LIBERALIZAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y MEJORAR LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS,

LA REFORMA ADMINISTRATIVA SE CIRCUNSCRIBIÓ DE HECHO, A LA ESFERA DE INFLUENCIA DEL EJECUTIVO; PROMOVER UN EQUILIBRIO ENTRE PODERES NO FUE SU OBJETO CENTRAL; Y AQUÍ RADICÓ LA MAYOR DEFICIENCIA DEL PROGRAMA DE REFORMA: EL HABER SIDO ENGENDRADA E IMPULSADA DESDE EJECUTIVO FEDERAL. Ésto es, el poder acumulado por el Presidente de la República se manifiesta, entre otros casos, en el crecimiento libérrimo del aparato gubernamental en cuanto a números de entidades, a personal y a recursos, en la discrecionalidad del manejo presupuestal y en la espontaneidad de la toma decisoria, también en la magnitud del volumen de recursos que derrama el Gobierno Federal ocasiona que los programas de los gobiernos de los estatales y municipales dependan del gasto federal, así como dependen de él las empresas privadas y los niveles de empleo

Y DE EXPANSIÓN ECONÓMICA.

NO OBSTANTE, CON EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA QUE, A PESAR - DE SUS ESFUERZOS DE TRASLACIÓN Y DE DESPLAZAMIENTO DEL PODER PRESIDEN CIAL (COSA QUE POR DEMÁS NO SE PROPUSO EXPLÍCITAMENTE, SINO EN LA REA LIDAD QUEDÓ MANIFESTADO EL REFORZAMIENTO DE ÉSTE) A OTROS ÓRGANOS Y A OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS EVIDENCIÓ MAGROS AVANCES.

LA GRAN CANTIDAD DE PODER QUE HA ACUMULADO LA PERSONA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LOS TERRENOS POLÍTICO, ECONÓMICO, SOCIAL, JURÍDICO Y UNA MORAL HA RIGIDIZADO EL PRINCIPIO DE RELACIÓN JERÁRQUICA DE LA - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RECUÉRDESE QUE EL PUNTO DE PARTIDA FUNDAMEN-- TAL DE LA REORGANIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BA- JO EL MANTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA RADICÓ EN EL APOYO DE UNA - EXPRESA DECISIÓN POLÍTICA DEL PRESIDENTE JLP). ASÍ COMO TAMBIÉN QUE - LAS ORGANIZACIONES EXTRAADMINISTRACIÓN SUPEDITAN SUS GRANDES DECISIO- NES (DESIGNACIÓN DE DIRECTIVOS, FORMULACIÓN DE DEMANDAS, CELEBRACIÓN DE ACONTECIMIENTOS) A LOS DICTADOS Y DESEOS PRESIDENCIALES DENTRO DE UN MARCO DE INFLUENCIA RECÍPROCA 35.

35.- El presidencialismo en México ha tenido antecedentes y orígenes suigéneris en el desarrollo político y económico de nuestro --- país. Encuentra su explicación más inmediata en la reestructura ción del Estado mexicano posrevolucionario.

Se explica a la vez el papel histórico que el desarrollo econó-

nico a partir de 1940, el Presidencialismo ha tenido que emplear en la estabilidad política, en el centro del sistema político mexicano en su conjunto.

Por su parte, las facultades que la Constitución otorga expresa o implícitamente al Presidente han dado apoyo legal al poder -- que concentra porque se le atribuye un papel beligerante en el proceso legislativo, lo vuelven irresponsable ante el Congreso, sujeta a sus colaboradores y le dotan de una amplísima inmunidad. El hecho de que al asumir la titularidad del ejecutivo Federal, el Presidente asuma el liderazgo del partido mayoritario y sea el jefe supremo de las fuerzas armadas lo hacen tener un margen de maniobrabilidad y de poder absoluto.

El Presidente entonces es de tal manera jefe y líder que prácticamente no se toman decisiones sin que se le consulte o sobre las cuales no haya manifestado un criterio definido. Los colaboradores del Presidente no poseen ni posibilidad constitucional ni política para limitar su voluntad, porque no son más que auxiliares del jefe del Ejecutivo. La prepotencia del Presidente se manifiesta en la debilidad de los otros Poderes de la Unión y de las entidades federativas, y en la ausencia de una carrera civil dentro de la Administración Pública Federal. Véase Calderon, Jose María, El presidencialismo en México. ed. El caballito, México, 1988, capt. III.

EN ESTE SENTIDO, FUE NOCIVO PARA LA REFORMA PRESENTARLA TODO EL TIEMPO COMO UN PROYECTO IDEADO POR EL PRESIDENTE Y DE INTERÉS PRIMORDIAL. EN REALIDAD, SU IMPORTANCIA Y EL GRAN APOYO POLÍTICO INICIAL QUE RECIBIÓ DISMINUYERON CON EL TIEMPO: EL GRUPO QUE LO PROMOVÍA FUE CAMBIANDO Y APARENTEMENTE SE DESINTEGRÓ AL COMENZAR LA LUCHA POR LA SUCESIÓN: CADA MIEMBRO DEL GABINETE ESTABLECIÓ ALIANZAS Y COMPROMISOS EN FUNCIÓN DE ESTA CONTIENDA, QUE MINABA EL CONSENSO GENERADO POR EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

EN LA MEDIDA QUE LAS EXPECTATIVAS SE DESBORDARON, LOS RESULTADOS NO FUERON SATISFATORIOS. LA REFORMA ADMINISTRATIVA NO FAVORECIÓ UN DESARROLLO EQUILIBRADO, SINO QUE EN EL APARATO ADMINISTRATIVO LA INEFICIENCIA Y LA DESHONESTIDAD SE AGUDIZARON PROFUNDAMENTE, SITUACIÓN DIAMETRALMENTE OPUESTA A LAS ASPIRACIONES Y OBJETIVOS DE EFICIENCIA, DE RACIONALIDAD, DE PLANIFICACIÓN Y HONESTIDAD QUE SE HABÍA FIJADO EL PROGRAMA.

EN ESA MEDIDA EL PODER PRESIDENCIAL EFECTIVO NO ESCAPA A ESA DUALIDAD CARACTERÍSTICA DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO, Y OBLIGA A LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES EN QUE LAS INSTRUCCIONES PRESIDENCIALES PUEDEN CUMPLIRSE, SI ENTRE LA TOMA DE DECISIONES Y SU EJECUCIÓN EXISTE UN VACÍO FORMADO POR LA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA Y EN EL DESCONOCIMIENTO DE LAS SITUACIONES VERDADERAS SOBRE LAS QUE RECAEN LAS DECISIONES (COSAS QUE POR DEMÁS FUERON UNA CONSTANTE EN LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE REFORMA). DE AHÍ QUE, LA OMNIPOTENCIA PRESIDENCIAL, -

CUYO ORIGEN EVIDENTE SE ENCUENTRA EN EL CÚMULO DE FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN, HAYA TENDIDO A REACTUALIZARSE EN ESE PERÍODO, YA QUE, EL PRESIDENTE JLP CONTÓ CON EL APOYO (CUANDO MENOS DESDE EL PRINCIPIO HASTA EL ÚLTIMO TERCIO DEL SEXE---NIO) DE LAS TENDENCIAS Y GRUPOS DE PODER REALES EXPRESADOS EN LAS INSTITUCIONES Y SUPO CAPITALIZAR (GRACIAS A SU HABILIDAD Y SAGAZIDAD POLÍTICA) LAS DIFERENCIAS Y CONTRADICCIONES DE LAS DIVERSAS FACCIÓNES EN PUGNA. ANTE ESTO, ES NECESARIO INDICAR QUE EL REALISMO ADMINISTRATIVO NO PUEDE HACER A UN LADO LA TOLERANCIA TRADICIONAL DEL RÉGIMEN PARA -- CON LAS DESVIACIONES ACAECIDAS EN LA ESTRUCTURA DEL PODER, YA QUE ELLA MISMA DERIVAN LAS DEFORMACIONES ESTRUCTURALES INHERENTES; REMEDIABLES, EN CIERTA MEDIDA, CON EL AUMENTO DE LA EFICACIA EN EL APARATO ADMINISTRATIVO.

EN SUMA, LAS NECESIDADES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL QUE REQUERÍA EL PAÍS EN ESOS MOMENTOS RECLAMABAN UN ESFUERZO NACIONAL DE EFICIENCIA EN TODOS LOS NIVELES Y ÁMBITOS DEL QUEHACER SOCIAL: TANTO EN EL CAMPO DE LA PRODUCCIÓN COMO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA; PERO EN FORMA PARTICULAR LA IMPERIOSA NECESIDAD DE EL MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO PARA DAR SANA RESOLUCIÓN A LOS DIVERSOS PROBLEMAS QUE AQUEJABAN AL PAÍS. ÉSTO ES, EL REPLANTAMIENTO DE LAS CONDICIONES DEL PAÍS TENÍA QUE REPERCUTIR FORZOSAMENTE EN LA REORGANIZACIÓN -- DEL PAÍS.

H E M E R O G R A F I A

AVILA AVILES, AGUSTIN, " LA CONTINUIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ", IMSS. PLANEACIÓN Y PROGRAMA, ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS, MÉXICO, INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, VOL. 4 NO. 6 NOV-DIC. 1976, PP. 5-14.

CAMARENA NAVARRO, FRANCISCO J., " LAS UNIDADES DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS EN EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO ", REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO NO. 31-32 JUL-DIC., 1977, PP. -- 129-142.

CARRERÑO CARLÓN JOSÉ, REFORMA ADMINISTRATIVA, MÉXICO, SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, 1976, 48 PP. (DOCUMENTO).

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, " REFORMA ADMINISTRATIVA, MEDIO PARA ACCEDER AL PAÍS QUE QUEREMOS SER EN LOS PRÓXIMOS AÑOS ", REVISTA LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO, ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA PÚBLICA, NO. 5-6, 1977, PP. 12-16.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, " LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXI-

CO ", IMSS. PLANEACIÓN Y PROGRAMA, ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS, MÉXICO, INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, VOL. 4 NO. 6 NOV-DIC. 1977 PP. 75-80.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, " LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO ", REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, BRUSELAS, --- VOL. XI NO. 1, 1974, PP. 73-74.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, " REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1976-1982) ", REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO, NOS. 31-32 JUL-DIC. 1977 PP. 11-26.

CERVANTES DEL RÍO, HUGO, " LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO ", REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, BRUSELAS, VOL. XI NO. 1, 1974, PP. 1-7.

CHANES NIETO, JOSÉ, REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESCONCENTRACIÓN, DIFUSIÓN FISCAL, MÉXICO, 1975, (DOCUMENTO).

HORI ROBAINA, GUILLERMO, " LAS RELACIONES DE TRABAJO Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA ", REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO, NOS. 31--32, JUL-DIC. 1977, PP. 77-90.

" LINEAMIENTOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN SUS PROGRAMAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA ", REVISTA LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO, ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NOS. 5-6 1977, - PP. 31-39.

PERDOMO, RUFINO Y REYES, RAMIRO, " LA REFORMA ADMINISTRATIVA ", ESTRATEGIA, MÉXICO, NO. 19, ENE-FEB. 1978, PP. 29-38.

PETRICIOLI, GUSTAVO, " POLÍTICA FISCAL REFORMA ADMINISTRATIVA: - EL CASO DE MÉXICO ", REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS BRUSELAS, VOL. XI NO. 1 PP. 31-34.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO, DIEZ AÑOS DE PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, MÉXICO, INAP. 1972. (DOCUMENTO).

RÍOS ELIZONDO, ROBERTO, "DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA", REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, BRUSELAS, NO. 4 1973 PP. 40-50.

SALINAS, ALBERTO, "ESQUEMA TEÓRICO DEL FENÓMENO DEL CAMBIO ADMINISTRATIVO", REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, BRUSELAS, NO. 4, 1973, PP. 345-353.

SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, OFICIALÍA MAYOR, UNIDAD DE - O Y M, SEMINARIO SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACIÓN JURÍDICA DE LA SIC, MEMORIA, MÉXICO, 1971 (DOCUMENTO).

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA, MÉXICO, COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, S.F. (DOCUMENTO).

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, EL REGLAMENTO INTERIOR Y EL MANUAL DE ORGANIZACIÓN; INSTRUMENTOS BÁSICOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA, MÉXICO, 1972.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, LA NUEVA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. UNO DE LOS MEDIOS PARA ALCANZAR EL MODELO — DEL PAÍS AL QUE ASPIRAMOS, MÉXICO, ISSSTE, MÉXICO, 1977 (DOCUMENTO).

DORSEY, EDGAR H., "EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO", REVISTA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TOLUCA, UAEM, NO. 6 1977, PP. 29-48.

JIMÉNEZ CASTRO, WILBURG, "QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO?", RUMBO, MÉXICO, NO. 4 FEBRERO 1976, PP. 6-11.

SOLÍS LEOPOLDO, "LIMITACIONES POLÍTICAS, SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS DE LA PLANEACIÓN", REVISTA MEXICANA DE CIENCIA POLÍTICA, MÉXICO, UNAM, VOL. 75, ENE-MAR-1974, PP. 21-26.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP, MÉXICO, NO. 25.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP, MÉXICO NO. 44 OCT-DIC-1980.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP, MÉXICO, NO. 53 ENE-MAR-1983.

REVISTA ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA, UAEM, MÉXICO, NO. 2 1982.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA, UAEM, MÉXICO, NO. 5 1983.

REVISTA PROCESO, MÉXICO, NO. 12 ENERO 1977.

KLIKSBERG, BERNARDO, " LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA (UNA REVISIÓN CONCEPTUAL) ", REVISTA ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO, - MÉXICO, VOL. 2 NO. 21 NOV. 1983 PP. 155-183.

RAMOS, AMET, " ASPECTOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS TRES

NIVELES DE GOBIERNO ", REVISTA ADMINISTRACIÓN CON-LA VOL. 3 NO. 1 PP. 25-30.

VILLAFRANCA GAMBOA, XAVIER, " ESCOLLOS BUROCRÁTICOS: EL FEUDALISMO ADMINISTRATIVO CONTRA LA REFORMA ADMINISTRATIVA ", REVISTA ESTUDIOS POLÍTICOS, UNAM, FCPS, NO. 12 OCT-DIC. 1977 PP. 31-45.

DEL VILLAR, SAMUEL, " EL MANEJO Y LA RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN CRISIS 1976-1978 ", REVISTA FORO INTERNACIONAL, COLMEX, MÉXICO, VOL. XIX NO. 4 ABR-JUN 1979, PP. 564-567.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, " LA REFORMA ADMINISTRATIVA ACTUAL Y FUTURO ", REVISTA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN, UAEM, MÉXICO, NO. 2 MAY-AGOS 1977, PP. 25-37.

REVISTA COMERCIO EXTERIOR, " RECUENTO NACIONAL ", MÉXICO VOL. 27 NO. 7 JUL 1977 PP. 779-781

SAHOP., " REFORMA ADMINISTRATIVA: CONFERENCIA INTERNACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y SU FUNCIONAMIENTO ", BOLETÍN INFORMATIVO, MÉXICO, NO. 5 1979, PP. 15-25 Y BOLETÍN INFORMATIVO NO. 10 1980, PP. 13-27.

FERNÁNDEZ SANTILLAN, JOSÉ F., " LA REFORMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ", REVISTA ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA, UAEM, MÉXICO NO. 5 1983, PP. 149-184.

PARDO, MARÍA C., " LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO ", REVISTA FORO INTERNACIONAL, COLMEX, MÉXICO, VOL. 25 NO. 2 OCT-DIC 1984

GARCÍA, CÁRDENAS LUIS, " REFORMA POLÍTICA, REFORMA ADMINISTRATIVA ", INAP (CUADERNOS-SERIE PRAXIS NO. 2), MÉXICO, 1977 PP. 1-14.

GÓMEZ MORALES, JUAN Y FERREYRA CONZUELO, MARÍA DEL P., " UN ENFOQUE SISTÉMICO DE LAS REFORMAS POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA ", REVISTA ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA, UAEM, MÉXICO, NO. 2 PP. 126-147.

LABASTIDA, JULIO. " LA CRISIS Y LA TREGUA (MÉXICO 1976-1979) ",
EN REV. NEXOS, NOS. 21 Y 22 SEPT. Y OCT. 1979.

IBARRA DAVID. POLÍTICA FINANCIERA Y HACENDARIA, MÉXICO, SHCP.,
1980 (DOCUMENTO).

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

WALDO, DWIGHT, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO. EDITORIAL TRILLAS - 1967, PP. 93-96.

WHITE, LEONARD, D. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO COMPAÑÍA GENERAL DE EDICIONES, S.A., 1964 PP. 2-6.

VARIOS, ENSAYOS SOBRE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN, COSTA RICA ESAPAC, 1963, CAPT. 3.

GLADDEN, E. N. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LONDON, STAPLES PRESS, 1966 PP. 7-12.

SIMON, SMITHBURG Y THOMPSON, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO, EDITORIAL LETRAS, 1968. CAPT. 4.

TAYLOR, FREDERICK W. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN CIENTÍFICA, MÉXICO, HERRERO HERMANOS, 1961 PP. 11-12.

VARIOS. TEORÍA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO, MÉXICO, COMPAÑÍA GENERAL DE EDICIONES, 1967, pp. 103.

DIMOCK Y DIMOCK. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. UTEHA, 1967, pp. 12.

ROSCOE, MARTÍN C. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO, HERRERO HNOS. 1967 pp. 258.

LEEMANS, A. R. COMO REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ED. ---- F.C.E. MÉXICO, 1977, pp. 18.

CAMARILLO CASTRO, ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO MÉXICO, INAP., 1973. 158 pp.

SALINAS, ALBERTO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA: UN ENFOQUE DE DESARROLLO ORGANIZATIVO Y ADMINISTRATIVO PARA EL DESARROLLO, MÉXICO, ---- F.C.E. SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA, 1976. pp. 148.

CHANES NIETO, JOSÉ BOSTANI HID. ET AL. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, MÉXICO, UNAM, FCPYS (SERIE DE ESTUDIOS # 27) VOL. II, 1976 -- PP. 122.

DUHALT, KRAUSS, MIGUEL. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO EN MÉXICO, MÉXICO, ASOCIACIÓN NACIONAL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS, -- 1970, PP. 205.

FRANKEN, TJERK, LUIS GARCÍA CÁRDENAS ET AL. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MÉXICO, UNAM FCPYS (SERIE ESTUDIOS # 30) 1976, PP. 195.

ZORRILLA MARTÍNEZ, PEDRO, MARIO MARTÍNEZ SILVA, ET AL. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, MÉXICO UNAM FCPYS (SERIE ESTUDIOS # 26) VOL. I 1976, PP. 196.

ROCÍN, MIRIVALDO, REUVALIS, GEORGES, ET AL. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO, UAM-I, MÉXICO, II TOMOS.

GUERRERO, OMAR. TEORÍA ADMINISTRATIVA DE CIENCIA POLÍTICA. UNAM, FCPYS (CUADERNO # 2), MÉXICO 1976.

AMATO MUÑOZ, PEDRO INTRUDUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. -- F.C.E. MÉXICO, SERIE ECONÓMICA, 1986 pp. 249-252.

CASTRO JIMÉNEZ WILBURG. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA. F.C.E. MÉXICO, 1968, 365 PÁGS. CAP. 1 Y 3.

GARRIDO YAÑEZ, LUIS A. Y SAMUEL RODRÍGUEZ JIMÉNEZ. PLANEACIÓN -- DEL DESARROLLO Y ANÁLISIS DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. -- ED. UNAM-PAC. MÉXICO 1986, 139 PÁGS.

RUIZ MASSIEU, JOSÉ F. NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ED. TECNOS, MÉXICO, 1978, 163 PÁGS.

DEUSTCH, KARL POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN. MÉXICO, INAP. 1980 156 PÁGS.

FLORES CABALLERO ROMERO. ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA EN LA HISTORIA DE MÉXICO. ED. F.C.E.- INAP, 1988, MÉXICO 386 PÁGS.

AYALA, JOSÉ, BLANCO JOSÉ Y OTROS. " **LA CRISIS ECONÓMICA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS** ", EN GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO Y FLORESCANO, ENRIQUE (COORDINADORES), MÉXICO HOY, MÉXICO, ED. SIGLO XXI, 1980, P. 63.

RAMÍREZ LÓPEZ, FERNANDO Y DÍAZ ONTIVEROS, RAÚL. ESTADO Y CRISIS DEL DESARROLLO NACIONAL, MÉXICO, ED. ECASA, 1983, P. 97.

CARRASCO, ROSALBA Y GONZÁLEZ, EDUARDO. " **PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO DURANTE 1980** ", EN ECONOMÍA PETROLIZADA, MÉXICO, UNAM, 1981, PP. 138-142.

GARRIDO YAÑEZ, LUIS ANSELMO Y JIMÉNEZ RODRÍGUEZ SAMUEL. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y ANÁLISIS DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. MÉXICO, ED. PAC-UNAM, 1981, CAPT. 1

CALDERÓN, JOSÉ MARÍA. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO. MÉXICO, ED. EL CABALLITO, 1983, CAPT. III.