

CAPITULO IV
EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

El desarrollo estabilizador fue la continuación del programa de industrialización por medio de la atención a otros mecanismos de la actividad económica, como el financiamiento externo y la captación de ahorros de sociedades financieras y bancos hipotecarios, utilizando el depósito legal.¹ Asimismo, las condiciones de desequilibrio social y desajustes en los sectores productivos trataron de ser cambiadas mediante la intensificación de los programas gubernamentales de beneficio social y protección a los grupos populares, aunque el crecimiento económico siguió siendo la gran meta.

A ello obedecieron las adecuaciones institucionales de 1958 tanto en el sector central como en el descentralizado, que aparentemente tuvieron como objetivo fundamental el de promover el desarrollo nacional, pero tratando de resolver las grandes diferencias ahondadas a lo largo de 20 años de industrialización. La frase favorita era “no hay solución a la miseria mientras no haya impulso a la producción”, sin desconocer el hecho de que redistribuyendo el ingreso nacional se podía expandir la economía y proporcionar el desarrollo. La lógica de los gobernantes giró en torno a la idea de que sin desarrollo no es posible la realización de la justicia social, pues no se trataba de igualar a todos en la pobreza sino de igualarlos en la riqueza.² Lo que podía observarse hasta ese momento era la disparidad social que la industrialización no había podido resolver y que más bien había acentuado. La modernización capitalista era incapaz de incorporar a las grandes masas al desarrollo. La participación de los trabajadores en el ingreso nacional ascendió en 1936 al 53.6% mientras que en 1960 bajó al 40%.

El cambio sexenal representó un buen momento para renovar la deteriorada fachada de la edificación construida por el régimen de la revolución: tenía que aceptarse el atraso presente para abrir la posibilidad del progreso futuro.³ Era necesario presentar este cuadro para poder asegurar la seguridad política del sistema frente a las presiones obreras y campesinas. Las reformas sociales son redobladas en el plano ideológico —y demagógico— no en el de los hechos. Toda alternativa autónoma es desprestigiada frente a las propias masas por tratarse de actos que atentan contra las conquistas “revolucionarias”, contra las instituciones y contra los propios intereses de los trabajadores; todo esto al lado de la reproducción cotidiana de la figura autoritaria del gobernante.⁴ El fortalecimiento de los mecanismos ideológicos ayudó al proyecto de desarrollo estabilizador e interrelacionar estrechamente el crecimiento económico con la estabilidad política.⁵

La paz social alcanzada mucho tuvo que ver con la terminación del movimiento ferrocarrilero de 1958, la clase obrera tardó tiempo en recuperarse del duro golpe que significó la terminación de la huelga por medios violentos. No pudo considerarse como un asunto que importó sólo a los ferrocarrileros; debido a la magnitud y al grado de movilización la unidad independiente de los obreros mexicanos perdió una de sus posiciones más importantes en estos acontecimientos. Por eso es que no encontramos movimientos sindicales de importancia en estos años. Las organizaciones obreras entonces se vieron mucho más dispuestas a tornarse en unidades de colaboración y pacificación, muestra de ello es que en 1961 Adolfo López Mateos podía informar que el 98 % de los emplazamientos de huelga fueron resueltos antes de que estallaran "gracias al mejoramiento de las relaciones obrero-patronales".⁶ Es importante hacer notar que el reforzamiento del control sobre los obreros, no sólo se debió al debilitamiento de éstos por la derrota ferrocarrilera, sino también a que el Estado sacó importantes lecciones que le hicieron, de inmediato, revisar y afinar el funcionamiento de los órganos administrativos que tenían que ver con este sector en primera instancia, pero también redefinió toda su política global frente a las grandes masas; no es casual que en el mismo año haya proclamado el "desarrollo estabilizador", para reivindicar socialmente el desarrollo. Que el 98 % de las huelgas se hayan conjurado, quiere decir también que el Estado activó profundamente el funcionamiento de los mecanismos burocráticos que manejaban los problemas laborales. Este es un caso específico en el que se mostró cómo, de una crisis, el Estado podía salir fortalecido y la Administración Pública mucho más sensibilizada.

Entre otros importantes ajustes, López Mateos promovió la reforma al artículo 123 para hacer partícipes a los trabajadores de las utilidades de las empresas y hacer más equitativa la distribución de la riqueza. La reforma también comprendió la modificación al sistema de fijación del salario mínimo por región, para lo cual se instaló una Comisión Nacional para tal fin, y la reglamentación a la defensa del trabajo femenino e infantil.⁷ La modificación al artículo 123 hizo necesaria, de igual manera, la reforma de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, el Estado hizo posible la firma del Contrato Colectivo único dentro de la industria eléctrica, cuya titularidad quedó en manos del Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, substituyendo así a los 52 pactos colectivos anteriores.⁸

El nivel de control sobre los problemas laborales continuó durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz: la tasa anual de 98 % de huelgas resueltas se mantuvo constante. En 1965 de 1,182 emplazamientos recibidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sólo llegaron al paro efectivo 24.⁹ El tutelaje gubernamental tuvo como canales predilectos, la regulación de los salarios mínimos, el reparto de utilidades y las negociaciones de los contratos colectivos. Díaz Ordaz refiriéndose en cierto tono arbitral a la política laboral del régimen decía en 1966:

La política obrera del régimen es clara y definida (sic). Choca con ella el que en México pudieran aumentarse las ganancias o mantenerse estables, al mismo tiempo que se reducen los salarios reales. La libertad en las ganancias y rigidez en los salarios nominales nos apartaría de la ruta revolucionaria. Por otra parte sería temerario y perjudicial al propio trabajador, gozar en el presente de beneficios que trajeran como resultado un retraso en el progreso e impedirían la formación nacional de capital.¹⁰

La relación institucional con los obreros aparecen mucho más dilatada, pues no estuvo limitada a un solo órgano, como sería el caso de la Secretaría del Trabajo.

Se dan una gran diversidad de organismos para "administrar" las necesidades y demandas. El IMSS redobla los servicios de salud; La CONASUPO atiende los problemas de abastecimiento de comestibles; diversos organismos realizaron proyectos coordinados de construcción de viviendas; las instituciones financieras ponen en servicio programas de crédito a largo plazo con reducidas tasas de interés. El abanico de relaciones burocráticas se extiende a lo largo y ancho de la Administración Pública, cuyo papel frente a las masas no deja de ser contradictorio; por un lado otorgó servicios y prestaciones que elevan el nivel de vida de los trabajadores, por otro, sirvió como instrumento de mediatización y de control.

La Administración Pública mexicana apareció con nuevos matices bajo la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958,¹¹ que trajo los más importantes cambios en la administración central desde la época cardenista, sobre todo en el sector económico y en las unidades de programación global del sector público, a este fin obedeció la creación de la Secretaría de la Presidencia, heredera de la antigua Comisión de Inversiones, pero ahora situada dentro de la jerarquía administrativa. El mismo presidente explicó las tareas del nuevo organismo:

La Secretaría de la Presidencia cumple los siguientes designios: la necesidad inaplazable de contar con un plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; la planeación, coordinación y vigilancia de la inversión de las dependencias federales gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la planeación de las obras, sistemas y aprovechamientos de aquellas instituciones, y la proyección del desarrollo regional; funciones que sin duda contribuyen a utilizar sin desperdicio ni estéril duplicación de recursos humanos y naturales del país; a promover el desenvolvimiento económico y social de regiones que demandan atención especial del gobierno; a fomentar la producción corrigiendo la desigual distribución del ingreso nacional, estimulando la formación de capitales mexicanos y equilibrando las etapas de nuestro adelanto, en lucha porque la riqueza no se concentre en pocas manos, en ciertas actividades y en limitadas regiones geográficas.¹²

La Secretaría de la Presidencia fue concebida como una institución encargada de llevar a cabo la programación financiera y administrativa del sector público, ya que la función de coordinación de la política gubernamental en México está centralizada en el presidente de la República,¹³ y éste desde anteriores sexenios sentía la imperiosa necesidad de contar con órganos que lo auxiliaran técnica, política y

administrativamente en la difícil labor de organizar, centralizadamente, las numerosas instituciones gubernamentales. Las atribuciones concedidas a la Secretaría de la Presidencia manifestaron el propósito de contar con una organización previsora que fuera capaz de ver las alternativas a mediano y largo plazo con las que podría contar la Administración Pública.

La ley de 1958 hizo cambiar de nombre y contenido a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por el de Secretaría del Patrimonio Nacional, la que tuvo bajo su responsabilidad los siguientes asuntos: vigilar, conservar y administrar los bienes de la nación; ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada; mantener al corriente el inventario de recursos renovables y no renovables; intervenir en las adquisiciones del gobierno federal; controlar y vigilar financiera y administrativamente las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; intervenir en la concertación de obras; llevar el catastro petrolero y minero.

La Secretaría de Economía fue substituida por la de Industria y Comercio, a la que se le encomienda el fomento a la producción pesquera y el apoyo a los complejos industriales; la Secretaría del Trabajo intervendría, según la nueva ley, en el equilibrio de los factores de la producción; observar las relaciones estipuladas en los contratos colectivos y en los contratos-ley; vigilar administrativamente las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje; llevar el registro de las organizaciones obreras, patronales y profesionales e intervenir en los asuntos relacionados con la seguridad social.

La organización, manejo y explotación de los sistemas de riego estarían manejados coordinadamente por las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería.

Uno de los puntos más interesantes fue la división de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que se había mantenido como tal desde 1891, que dio paso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas. Por último se estableció el Departamento de Turismo.

Las periódicas adecuaciones de la Administración Pública son uno de los aspectos menos estudiados; los análisis más bien son hechos en términos técnicos dentro de la propia burocracia, y resulta necesario esclarecer su contenido: la industrialización exigió órganos gubernamentales que resolvieran la creciente complejidad de un sistema en cambio constante que requería, paradójicamente, estabilidad para su desarrollo. Fue una verdadera reforma interna para ir en consonancia con el ritmo de acumulación capitalista tanto interna como externa. Es necesario puntualizar en esto último, que el *desarrollo estabilizador* coincide a nivel latinoamericano con la euforia desarrollista del proyecto de integración regional.

Menospreciar las reformas hubiera significado para el gobierno mexicano el ser rebasado por la velocidad de los acontecimientos sociales y económicos. En todo, menos en eso, podía tacharse a la Administración Pública de lentitud; era ya tradicional la forma en que lograba captar y solucionar las demandas fundamentales, en razón de su capacidad política para ponerse a la cabeza de los sucesos. No en vano podía jactarse de una vieja tradición burocrático-administrativa con tendencias a cumplir funciones difusas que le permiten penetrar con gran facilidad en los más diversos asuntos de la vida social.¹⁴

El interés por lo administrativo, durante el periodo López Mateos, queda de manifiesto en el cuadro 3-16, en el que podemos observar cómo, después de las administraciones de Alemán y Ruiz Cortines, donde el porcentaje del presupuesto dedicado a asuntos administrativos era de 34.8 y 32.9 respectivamente, en contraste con el 51.9% y 52.7% dedicados a las inversiones en el sector Económico, en el sexenio 58-64 los gastos de administración aumentan al 41.8% y pierde importancia el gasto económico. Es entonces válido afirmar que después de 18 años de rápida expansión industrial, el Estado se vio obligado a redefinir sus estructuras internas, sin perder de vista la ley de 1946.

CUADRO 3-16

PORCENTAJE PROMEDIO DE LOS GASTOS DEL
PRESUPUESTO FEDERAL, CLASIFICADOS SEGUN SU FUNCION
(gastos efectivos)

Periodo	Presidente	Total	Económicos	Sociales	Administrativos
1900-1911	Díaz	100.0	16.0	6.6	77.4
1911-1912	Madero	100.0	17.6	9.9	72.5
1912-1913	Huerta	100.0	15.2	8.9	75.9
1917-1919	Carranza	100.0	16.3	2.0	81.7
1920	De la Huerta	100.0	16.3	2.3	80.5
1921-1924	Obregón	100.0	17.9	9.7	72.4
1925-1928	Calles	100.0	24.8	10.1	65.1
1929	Portes Gil	100.0	23.2	12.9	63.9
1930-1932	Ortiz Rubio	100.0	28.1	15.8	56.1
1933-1934	Rodríguez	100.0	21.7	15.4	62.9
1935-1940	Cárdenas	100.0	37.6	18.3	44.1
1941-1946	Avila Camacho	100.0	39.2	16.5	44.3
1947-1952	Alemán	100.0	51.9	13.3	34.8
1953-1958	Ruiz Cortines	100.0	52.7	14.4	32.9
1959-1963	López Mateos	100.0	39.0	19.2	41.8

FUENTE: James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, University of California press.

En el cuadro anterior es posible apreciar, también la importancia que tuvo durante los años 1959-1965 la atención al sector social (19.2), que incluso superan al porcentaje dispuesto por Cárdenas.

Los esfuerzos de programación y coordinación financiera durante el desarrollo estabilizador trataron de concentrarse en la Secretaría de la Presidencia con el auxilio de la Secretaría de Hacienda. Para tal fin quedó integrada, en 1962, la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, que además trató de elaborar planes conjuntos de acción y para todo el sector público, central y descentralizado.¹⁵ La creación de esta Comisión pareció uno de los intentos más firmes para llegar a una cabal organización de las actividades administrativas, sin embargo no fue así pues las atribuciones mal programadas y la falta de una definición clara y precisa del campo de acción dieron al traste con el proyecto. Hay que agregar, además, que su integración tuvo cierto tinte conflictivo; la Secretaría de Hacienda por ser una institución antigua y con gran experiencia, no iba a ceder fácilmente delante de la Secretaría de la Presidencia, nueva y débil todavía a pesar del apoyo presidencial. No era un problema de distribución de funciones, era un problema de poder burocrático entre una institución que a lo largo de los años lo había acaparado y otra que buscó equilibrar la balanza para evitar la aparición de un Estado adentro de otro Estado. Tratar de remediar el asunto por medio de una comisión no podía ir más que al fracaso.

Otro intento mucho más serio fue la creación, en 1965, de la Comisión de Administración Pública, encargada de cumplir el mandato de la fracción IV del artículo 16 de la ley de 1958. La Comisión nació con las siguientes atribuciones: 1. coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social; 2. introducir dentro del aparato gubernamental técnicas de organización administrativa de las que resultarían estructuras convenientes para alcanzar objetivos futuros, y 3. obtener una mejor preparación del personal de gobierno. La creación de la CAP debe subrayarse como un hecho de la mayor importancia para la Administración Pública mexicana, pues fue a partir de ella que la reforma administrativa se pudo considerar como un proceso continuo y sistemático.¹⁶ La Comisión estuvo subordinada a la Secretaría de la Presidencia, desde donde empezó a propalar todo un ambiente de modernización en las estructuras gubernamentales.

Por lo que respecta al control de las actividades del sector paraestatal, la ley de 1958 encargó a la Secretaría de Patrimonio Nacional esta importante función: en 1959 fue formada la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal para instrumentar su realización, la cual fue acompañada del acuerdo que dispone que las secretarías y departamentos de estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboren sus programas de inversiones.¹⁷ Estos programas después fueron a adherirse al "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" proclamado por López Mateos que vino a unificar, en cierta manera, los diferentes esquemas presentados en forma dispersa en los anteriores años de su mandato. El plan de López Mateos encontró su continuidad en el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970" presentado por Díaz

Ordaz, los dos coincidieron en diversos puntos: pretendían introducir objetivos sociales tales como el mejoramiento de los servicios asistenciales, educación, vivienda y bienestar social; reactivación de la agricultura y ganadería, y ponían especial énfasis en las actividades industriales como generadoras de empleo y continuar la substitución de importaciones.¹⁸ Los planes intentaron interesar al sector paraestatal para ubicarlo de manera más directa en los esfuerzos estatales. Sucesivos intentos en este sentido vinieron a dar con la reforma a la ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal hecha en 1966.¹⁹ En ella se ponía especial atención a la necesidad de programar y coordinar su acción y no tan sólo la de controlar administrativamente su funcionamiento, que era el caso de la de 1947. El asunto se había puesto ya de manifiesto en 1960 cuando apareció una tercera etapa en la vida de las empresas públicas mexicanas que estuvo caracterizada por el intento de darles coherencia y unidad en su conjunto a través de la programación, coordinación y evaluación.²⁰ Aunque el control quedó en la Secretaría de Patrimonio, la programación y la presupuestación estuvieron a cargo de las Secretarías de Presidencia y Hacienda, respectivamente.²¹ Estas tres secretarías formaron el llamado triángulo de la eficiencia, sobre el que se moverían las acciones generales del tipo administrativo del Estado.

La importancia financiera de las paraestatales era evidente, el 45% de las inversiones del gobierno federal provinieron de ese sector, a pesar de la constante descapitalización; en el periodo 1969-1974 el déficit financiero se duplicó.²² El desarrollo industrial ha tenido como uno de sus soportes básicos la ampliación del sector paraestatal, que tuvo que crecer y endeudarse para poder apoyar el desarrollo capitalista. Realmente el subsidio a estas empresas representó una transferencia no sólo para el sector privado nacional, sino también, y en forma creciente, para los consorcios transnacionales. Las empresas que más subsidios captaron en 1974 fueron: Pemex, 1,087 millones; Ferrocarriles, 3,481; CONASUPO, 5,818; para los complejos industriales de Ciudad Sahagún y SICARTSA 986; Productos Pesqueros Mexicanos, 502 (5 veces más que el año anterior), y Guanos y Fertilizantes, 500.²³ El sistema bancario del país en 1960 dedicó el 14% de sus financiamientos para este sector; en 1970 el 24%, cinco años después asignó el 40%.²⁴ La importancia que adquiere el capital financiero como soporte de la actividad económica del Estado es incuestionable. Las instituciones nacionales de crédito aparecen en la década de los sesenta situadas en el lugar estratégico de la economía pública; como apoyo para las propias instituciones gubernamentales y como decididas promotoras de la industrialización. En este último renglón la banca nacional aumentó su ayuda, entre 1942 y 1959, de 10 a 157 millones de pesos equivalente al 40 y al 60% del crédito total otorgado a la industria, con esos recursos fueron apoyadas las áreas siderúrgica, carbonífera, ferrocarrilera, textil, alimenticia, papelería, química y eléctrica. Estos créditos fueron de gran utilidad para mantener el ritmo de crecimiento industrial al 9%.²⁵ El crecimiento de las instituciones nacionales de crédito es palpable al analizar el crecimiento observado por tres de ellas entre 1942 y 1959:

	1942	1959
Banco Nacional de Comercio Exterior	17.4 millones	406.3 millones
Banco Nacional de Crédito Agrícola	46.8 millones	902.3 millones
Banco Nacional de Crédito Ejidal	155.6 millones	1,304.3 millones

En razón del volumen de recursos, de la variedad de campos en los que opera y por lo moderno de sus estructuras administrativas, los bancos oficiales han sido uno de los soportes más firmes de la industrialización. Su aportación total al crecimiento económico entre 1942 y 1959 aumentó de 377.4 millones a 16,327.6 millones, que corresponden al 31% y 52% respectivamente de los créditos otorgados por la banca pública.²⁶ Donde ocupaba un lugar especial la Nacional Financiera, que por aquellos años aumentó enormemente su estructura corporativa, al tener injerencia directa en por lo menos 29 empresas importantes, más aparte los fideicomisos y las empresas de participación estatal en las que ya la tenía.²⁷ En 1959 el manejo de fondos fideicomitidos y de pequeñas y medianas industrias representó para Nafinsa 190.7 millones de pesos.

El contacto con las empresas privadas es múltiple, muchas de ellas crecieron al amparo del sector público, sobre todo aquellos que para desarrollarse tuvieron que depender de su financiamiento, y que permanecen relacionadas por distintas circunstancias a él. La relación creció, también, a través del extenso aparato productivo y de las obras realizadas por el sector oficial; el programa de obras públicas, el crecimiento de la industria petrolera y eléctrica durante los años sesenta, fueron otros tantos campos donde la vinculación con las empresas privadas fue evidente: la vida de muchas de ellas dependió del dinamismo de la actividad pública.²⁸

Pese a las múltiples deficiencias presupuestales, las paraestatales siguieron creciendo, quienes aumentaron agregativamente a despecho de los programas y planes gubernamentales centrales que trataron de darles coherencia. En los años sesenta cobraron vida los siguientes organismos: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1960); Siderúrgica Nacional, S.A. (1960); Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares (CONASUPO) (1961); Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (1961); Administradora Inmobiliaria, S.A. (1963); Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1963); Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (1963); Banco Nacional Agropecuario (1965); Bancos Agropecuarios-Norte, Noroeste, Noreste, Occidente, Sur y Sureste (1965); Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V. (1967); Industrial de Abastos (1967); Sistema de Transporte Colectivo (1967); Siderúrgica las Truchas (1969); Algodonera Comercial Mexicana (1969); Instituto Nacional de Protección a la Infancia (1961); Productora Nacional de Semillas (1961); Comisión Nacional de Fruticultura (1961); Productos Forestales Mexicanos (1967); Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) (1968); Gas Natural de Guadalajara (1968); Fosforita Mexicana, S.A. de C.V. (1968); Alimentos Balanceados de México, S.A. (1969).²⁹

Una de las novedades importantes de esta lista es la aparición de la Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares CONASUPO quien substituyó a la CEIMSA en el manejo del abastecimiento de productos básicos, al respecto López Mateos decía:

La inquebrantable resolución de completar la reforma agraria con una economía ejidal fortalecida por la venta de sus productos a precios equitativos y remunerados; así como luchar porque nuestro pueblo disponga de alimentos suficientes que satisfagan con amplitud sus necesidades, determinó la substitución de la antigua CEIMSA por la CONASUPO.

Los objetivos fundamentales del nuevo organismo son: incrementar el mercado rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo; mantener reservas de artículos de primera necesidad que protejan el abasto del país y regular los precios de subsistencias populares en el mercado de consumo.³⁰

Como puede verse la CONASUPO vino a reforzar la actividad comercial del Estado en la agricultura y no sólo en las regulaciones mercantiles de exportación e importación, y los abastos ciudadanos, que era el papel fundamental de la CEIMSA. La ampliación de la CONASUPO formó parte de un esfuerzo gubernamental por penetrar, por medio de diversas instituciones, en las actividades del campo. A lo que llamó López Mateos la "Reforma Agraria Integral", que fue acompañada de la creación de entidades especializadas como el Patronato del Maguey (1960); CORDEMEX (1961); Azucarera de la Chontalpa (1961); Compañía Industrial de Atenquique (1962).³¹ Obedeciendo al mismo plan fueron transformadas la Comisión Nacional del Maíz en la Productora Nacional de Semillas y la Comisión Nacional del Olivo en la Comisión Nacional de Fruticultura.³² La atención a los problemas del campo durante la década de los sesenta vino a ser resuelta a través de una "política burocrática" consistente en crear instituciones según problemas específicos y particulares, que dio por resultado la parcelación del fenómeno global. La especialización sobresalió en todo el medio. Las demandas ejidales, por ejemplo, se transformaron en problemas administrativos dentro del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, creado para tal efecto.

La expansión de las instituciones públicas en el campo contrastó con la baja en la productividad agrícola; el aprovechamiento de la superficie irrigada que en 1965 fue de 69% se contrajo en 1970 al 58%.³³ Asimismo la rentabilidad por hectárea se estancó, ya que en 1965 era de \$3,961 por hectárea para aumentar tan sólo a \$3,978 en 1970.³⁴ El deterioro de la agricultura repercutió en otros sectores; uno de los mecanismos más utilizados en el proceso de industrialización fue la transferencia de recursos agrícolas para importar bienes intermedios o de capital que entraron forzosamente en un proceso de contracción. Las limitaciones agrícolas fueron causadas principalmente por: la orientación hacia el mercado externo; la dificultad para aumentar las exportaciones; el estancamiento de los precios de los productos; el régimen de tenencia de la tierra; falta de apoyo técnico y financiero, por

ejemplo los recursos destinados por el sistema bancario bajaron de 1965 a 1970 del 12.2% al 9.1%.³⁵

Otro punto que resultó definitivo en el rumbo que tomó la agricultura mexicana fue la localización de los sistemas de riego, que dio paso a la expansión de las unidades capitalistas como las del noroeste del país. Los insumos más diversos tenían que ser necesariamente aprovechados ahí. La acción estatal, por mucho que hubiera querido mantenerse dentro de la vieja línea agrarista, tenía que virar sus objetivos hacia las directrices marcadas por la ley del valor dentro del campo y no hacia los dictados del interés social. Las instituciones centrales y descentralizadas estaban subordinadas a esta conducta, y sobre todo aquellas de carácter crediticio y comercial. Todo esto llevó a que en 1960 el 1.4% de los propietarios tuvieran en posesión el 36% de la tierra cultivable (por lo general la de mejor calidad) mientras que la mitad de las personas con títulos de propiedad sólo tenían el 12% de las tierras. Las relaciones políticas se transformaron en relaciones administrativas: reparto agrario, concesión de préstamos, apoyo técnico, etcétera. La desmovilización agraria fue su *caldo de cultivo*. El Estado enmascaró su acción bajo el ropaje burocrático haciendo olvidar que la relación es entre dominados y dominadores y no entre administrados y administradores. No hay que olvidar, sin embargo, que las funciones del Estado no son únicamente las de dominar y controlar, tiene, también, la necesidad de reproducir las condiciones que dan razón de ser a esa dominación y a ese control. Es preciso intervenir ahí donde las condiciones económicas no permitieron el libre flujo de las relaciones capitalistas modernas. En un sin fin de casos, la Administración Pública actuó como destructora de cuellos de botella: apertura de caminos, incentivos a ramas prioritarias, financiamientos y electrificación. Esta última, por cierto, fue nacionalizada, obedeciendo a un criterio de desarrollo capitalista interno, al ser liquidada la American and Foreign Power Company. La nacionalización de la industria eléctrica no había sido posible hasta entonces por una serie de contradicciones legislativas, sobre todo con las reformas hechas a la Ley de la Industria Eléctrica de 1941. A fines de 1960, con las adiciones al párrafo sexto del artículo 27 fue resuelto el asunto al aclarar que el Estado se encargaría de la totalidad de la industria eléctrica sin otorgar concesiones a ningún particular. La reestructuración de las compañías dedicadas a este campo quedó resuelta con la integración de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. en 1963 que agrupó a las Compañías Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A. y Luz y Fuerza del Sureste de México, S.A.³⁶

La nacionalización de la industria eléctrica coincidió con el vertiginoso crecimiento de la producción eléctrica, su desarrollo es uno de los procesos más notables de la expansión de la economía pública: en 1934 había una capacidad de producción de 405 Kw; en 1951, 270,027 Kw; en 1958, 284,560 Kw que en 1960 crecieron en forma casi increíble a un millón de Kw.

Cabe hacer mención especial de la política de seguridad pública que en el año de 1959 se refuerza sensiblemente al crearse el Instituto de Seguridad Social al Servicio

de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual cumplió un doble propósito: llevar la seguridad social a los burócratas y contar con su apoyo político. Decimos esto último basándonos en el hecho de que, al ampliarse institucionalmente, el Estado daba lugar a la absorción masiva de fuerza de trabajo de los más distintos tipos, que una vez en marcha presionarían por mejores condiciones laborales. Eso por un lado, pero también era lógico pensar que al responder con esta importante institución se lograría la simpatía y la participación activa de los servidores públicos en la línea política gubernamental.

El origen del ISSSTE se encuentra en la antigua Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro. Sin embargo, en esta Dirección no se prestaban servicios de salud, propiamente dicho, sino servicios de auxilio económico. Nace el ISSSTE con la intención de proteger a los trabajadores públicos, que hasta entonces no contaban con una institución de seguridad social. Quedan, entonces, bien delimitados los campos de actuación de los dos principales órganos dedicados a este campo.

A pesar de la creación del ISSSTE, no se llegaron a cubrir las tremendas necesidades que reclamaba el país en cuestión de salud. Los altos subsidios que la federación le destinó no lograron solventar las necesidades presupuestales. De acuerdo con el censo de 1970, nuestro país contó en ese entonces con alrededor de 48 millones de habitantes, según informes publicados por las instituciones oficiales. El IMSS cubrió alrededor de 10 millones de derechohabientes, con un presupuesto global aproximado de 6 mil millones, es decir, 600 pesos anuales por cada derechohabiente. El ISSSTE atendió a una población cercana a los 1.3 millones de derechohabientes con un presupuesto de 3 mil millones, lo que da 2,300 pesos por cada derechohabiente.³⁷ Teóricamente la población no incluida (o sea 25 millones), fue atendida por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cosa que por lo demás es imposible.

Otro punto de interés consiste en analizar la situación financiera de estas instituciones: en 1975 el subsector salud tenía un presupuesto de 45 mil millones de pesos. Las tres instituciones de salud participaron en dicho presupuesto en las siguientes proporciones: S.S.A. 10%, ISSSTE 25% y el IMSS 65%.³⁸

La mayor parte de este financiamiento es deficitario. Simplemente, para tener una idea de esto, basta señalar las siguientes cifras: en el año de 1977 los organismos descentralizados sujetos a control presupuestal arrojaron un déficit de 21 mil millones de pesos, tocando al IMSS 4,300 millones y al ISSSTE 2,503 millones.

Las instituciones de salud aparte de estar dentro del área de la problemática mencionada, cumplen la muy importante función de cubrir ciertos gastos de mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo, aunque es necesario dejar constancia que los trabajadores, tanto públicos como privados, aportan con parte de su salario al sostenimiento de estas instituciones. Todo esto también es una importante vía de transferencia de capital al sector privado.

Este era el acontecimiento más importante en la relación gobierno-empleados públicos desde que Cárdenas promulgó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores que devino en el apartado B del artículo 123 cuya Ley reglamentaria correspondió expedir, también a López Mateos.³⁹ La atención puesta en los burócratas era debido al interés por reforzar el apoyo político que podían brindar frente a presiones de los grupos populares, de los empresarios nacionales o del capital extranjero. Necesitaba la Administración Pública mantener verticalmente unidos a sus trabajadores tanto dentro de la jerarquía burocrática, como en la línea política.

Esta unidad se hacía más necesaria en la medida en que el Estado se enfrentaba a situaciones mucho más complejas y que requerían pronta solución en las más diversas ramas. Al cabo de cerca de veinte años de industrialización acelerada, las instituciones públicas fueron objeto de un gran desequilibrio; al lado de las instituciones modernas con los mejores sistemas administrativos convivían, y conviven, instituciones antiguas con sistemas caducos presas de la inercia. José Chanes Nieto hace referencia a esto en los siguientes términos:

... se advierte, que el crecimiento cuantitativo de dependencias y organismos públicos no ha correspondido un desarrollo cualitativo y equilibrado de la administración en su conjunto —más adelante abundando en el tema señala—: Organismos que trabajan con sistemas, procesos y operaciones que se fueron implantando de manera empírica al paso del tiempo, a veces desde la Colonia, frente a instituciones establecidas con los métodos más modernos y apoyadas por recursos suficientes, lo que manifiesta la presencia de “épocas administrativas” diferentes, que coexisten igualmente en una institución con toda su secuela de descoordinación a ineficiencia de conjunto, al existir una influencia recíproca entre ellas.⁴⁰

Esto no era un problema nuevo para México. En realidad tendría que situarse como un fenómeno general observado en todos los Estados, y en las diversas épocas. La explicación, puede encontrarse en la “Ley de la Permanencia Institucional”, que destaca, entre otras cosas, la evidencia histórica de que muchas instituciones logran sobrevivir a los cambios políticos y económicos adaptándose a ellos y obedeciendo a los requerimientos particulares de la época, pero conservando el tipo de estructura organizacional primitiva, o, en todo caso, adecuando sus elementos. Incluso, las instituciones mexicanas han sido copia del modelo francés del siglo XVIII y más particularmente del régimen democrático-liberal de la revolución de 1789 con la implantación del Estado de Derecho.⁴¹ Han logrado permanecer, algunas de ellas, a lo largo de la historia mexicana cumpliendo funciones específicas de acuerdo a las tendencias y designios políticos.

Aunque, como decíamos, esto no es un problema nuevo para México, sí aumentó debido a la expansión acelerada de los órganos estatales que evidenció una polarización delicada en ellos. La disparidad se encontraba tanto a nivel general como dentro de los propios órganos internos de dichas instituciones. Los órganos estatales y paraestatales sumaron en 1960 poco más de 3,000 que no tenían, ni por asomo, una

organización administrativa homogénea, más bien sufrían las más diversas formas de dirección, métodos y sistemas, lo cual propició la falta de control central sobre ellos.⁴²

La pérdida de control era un asunto de sumo cuidado, que tenía que resolverse en alguna forma, y ésta fue la de provocar el desarrollo de la tecnocratización del Estado mexicano, es decir, la aparición de cuadros profesionales técnicamente capacitados que sirvieran para contrarrestar las fuerzas burocráticas disgregadoras. Los tecnócratas en su mayoría se aliaron en forma natural al esfuerzo reformador que adquiriría inmediatamente una connotación centralizadora. En el almenaje burocrático el tecnócrata substituyó las decisiones improvisadas por las programadas, esto dio lugar a formas administrativas cualitativamente distintas. La intuición política es superada por la racionalidad técnica.⁴³ El poder unipersonal cede ante el poder del grupo técnico.⁴⁴ La tecnocratización es un fenómeno global de la Administración Pública mexicana que llegó rápidamente a los más altos niveles; podemos tomar como guía la composición de los gabinetes en los cuales se ve, de manera clara, cómo han ido ganando terreno los hombres con estudios frente al político de viejo cuño. La substitución se fue gestando en la lucha Cárdenas-Elías Calles de mediados de la década de los 30's en la que los civiles fueron ganando terreno a los militares, por lo general caudillos regionales, que ascendieron a la alta política en virtud de su influencia y fuerza local. A partir de este periodo los ministerios y los altos puestos burocráticos fueron ocupados crecientemente por gente que, además de haber hecho un curriculum eminentemente burocrático, tenían, en su mayoría, estudios universitarios.⁴⁵

Si bien esto fue palpable de 1935 a 1957, la aparición de profesionistas y técnicos es abrumadora en el sexenio 1958-1964 y tenía que ser así porque además de las exigencias políticas y administrativas, la estrategia de desarrollo también así lo requirió.

Toda esta corriente no actuó solamente en términos técnicos, trató de crear una alternativa viable que le permitiera al Estado reproducir los elementos justificatorios de las medidas tomadas. Aparecieron también como verdaderos creadores de ideología; el desarrollo estabilizador estuvo empapado de sus ideas. Arnaldo Córdova, refiriéndose a estos hombres como verdaderos creadores de la ideología, dice:

Se puede observar, además, que los intelectuales al servicio de la clase dominante o de los grupos que ejercen el poder, no se han significado, como sucedía en el porfirismo, como verdaderos productores de ideología, sino que se han limitado a la tarea de dar forma a la ideología dominante o de sugerir medidas de orden técnico que hagan viable la política del Estado. Lo anterior es cierto para todo el periodo que inaugura la Revolución Mexicana; debe complementarse, sin embargo, con la importantísima excepción que en los últimos tres lustros representan los pensadores tecnocráticos, quienes no se han limitado a la tradicional aportación de consejos técnicos, sino que se han convertido, en la medida en que ellos mismos participan en el poder, en creadores efectivos de ideología.⁴⁶

El técnico penetra a la estructura administrativa y opera sistemática y habitualmente en ella; se presenta como agente de "cambio" efectivo tratando de racionalizar la acción gubernamental. De este accionar, que podríamos llamar interno, trasciende al plano externo al tratar de dar soluciones "prácticas" a la totalidad de la problemática social, reduciendo el plano analítico al universo de lo racional, a la congruencia de la lógica econométrica; se le concede al Estado la capacidad de influir de manera prioritaria sobre los acontecimientos, encuadrando las causas y los efectos a la superficialidad de las manifestaciones. Problemas tales como los desequilibrios regionales, la mala distribución del ingreso, quedan encuadrados en visiones ahistóricas.

Dos símbolos están presentes: la necesidad de llevar a mejores niveles de desarrollo al país y a la capacidad del Estado para poder dar respuesta a estas necesidades. Al igual que lo ocurrido en la empresa privada, el tipo de hombres que manejan las organizaciones van cambiando. "Por acuerdo general, asuntos tales como las políticas de tipo de cambio fiscal y monetario, de inversión y de ahorro, y materias similares, ya no pueden ser dejadas por completo a los oficios rudos y expeditos de los políticos. . . El técnico en economía se ha convertido en un elemento integral, indispensable en las decisiones que afectan al desarrollo de la nación".⁴⁷

También, a diferencia del viejo político, tienen un camino diferente para recorrer la jerarquía burocrática; el político lo hacía a través del partido, el técnico lo hace a través de las propias oficinas de gobierno. El partido ya no es el gran aportador de cuadros.

Cabe aclarar que no es una substitución total ni de un choque entre antiguas y nuevas corrientes burocráticas; en muchos casos hay un acoplamiento entre los técnicos y los políticos que sin duda siguen siendo indispensables para el sistema.

La estrategia de desarrollo estabilizador tuvo como sus principales promotores a los economistas, la mayoría de ellos ubicados en la Secretaría de Hacienda o en las distintas instituciones del sector económico. La aparición de éstos en la escena política empieza a partir de la penetración de ciertos sectores intelectuales al aparato público, que fueron los primeros en proponer alternativas técnicas de solución.⁴⁸

La tecnocratización del Estado mexicano es la modalidad de un proceso más general: la burocratización. En la medida en que aumentaron los campos en los que actuaban las instituciones, la pesada y parasitaria maquinaria burocrática también creció. Los mismos gobernantes tomaron conciencia de que era necesario racionalizar las distintas actividades públicas.

A pesar del espíritu de cambio, no pudieron instrumentarse las medidas administrativas integrales, lo que ocasionó graves confusiones, irracionalidad y abusos burocrá-

NOTAS

CAPITULO IV

- 1 Leal, Juan Felipe, *op. cit.*, p. 103; para este tema ver: Cordera Rolando, *op. cit.*, p. 494, y Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, pp. 115-116.
- 2 Chanes Nieto, José, "Estructuras administrativas y poder político: el papel del ejecutivo en México", en, Franken, Tjerk, et. al., *Política y administración pública*. Ed. FCPyS UNAM, México, 1973, p. 78.
- 3 Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana*. Ed. ERA, México, p. 36.
- 4 *Idem.*
- 5 Pellicer y Reina, *op. cit.*, p. 216.
- 6 Adolfo López Mateos en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1o. de septiembre de 1961, *México a través de los informes presidenciales (política laboral)*. p. 105.
- 7 *Ibidem*, pp. 106-107.
- 8 *Idem.*
- 9 *Ibid*, p. 113.
- 10 *Ibid*, p. 116.
- 11 D.O. 24 de diciembre de 1958. Sierra, Carlos, "Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal* (autores mexicanos), pp. 75-77.
- 12 *México a través de los informes presidenciales (la administración pública)*, No. 5, T.V., p. 102.
- 13 Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, p. 20.
- 14 La tradición burocrática es herencia de la administración española. Para el tema de la herencia española de la administración mexicana ver: Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Ed. Aguilar, Madrid, 1958; Brading, D.A. "Gobierno y Elite en el México Colonial durante el siglo XVIII, en *Historia mexicana*, México, 1974, vol. XXIII, No. 4; Capdequi, Ots, *El estado español en indias*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975; Hintze, Otto, *Historia de la formas políticas*. Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1968; Linch, John, *La administración colonial española*. Ed. EUDEBA, Argentina, 1967, y Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. Ed. Instituto de Derecho Comparado, México, 1952. Algunos autores hacen hincapié en que la administración mexicana tiene una gran flexibilidad porque desde sus inicios ha tendido a cumplir funciones difusas más que específicas cuál es la característica de la administración anglosajona.
- 15 Carrillo Castro, Alejandro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", p. 30; González F., José, *Antecedentes y comentarios...*, p. 347; Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, pp. 21-23.

siguen operando las viejas características burocráticas: 1. autoridad impersonal; 2. ejecución de tareas rutinarias cuyo objeto desconoce; 3. estandarización de funciones; 4. especialización y profesionalización, etcétera. La tecnocracia, y por tanto la burocracia, es un sistema organizativo que en la sociedad contemporánea afecta y determina al Estado; caracterizada, además, por ser incapaz de corregirse en función de sus errores y cuyas disfunciones son el elemento esencial de su equilibrio y justificación. Los problemas políticos y sociales son reinterpretados a la luz de la óptica científico-cibernética, quedando su solución en la búsqueda del "mejor camino" al que se subordina cualquier otra explicación.

El problema de la mecanización y tecnificación no es privativo del Estado; este fenómeno penetra, lógicamente, dentro de la sociedad. La mecanización se da, sobre todo, en la sociedad urbana que acepta la programación técnica en el mundo de lo cotidiano: consumo de imágenes, asimilación de la publicidad, etcétera. La cultura de masas se fabrica conscientemente violenta, rodeándola de microambientes preelaborados. La sociedad es una sociedad de consumo dirigido.⁵²

El urbanismo es producto directo de la industrialización; de una población urbana que en 1935 era de 35%, se pasa en 1960 al 60%. La multitud de organizaciones y unidades privadas y públicas producen la aparición de un hombre cualitativamente distinto: el hombre burocratizado, el hombre-organización.

La sociedad norteamericana es el modelo a imitar. La dependencia cultural es determinante. Los modelos organizativos son modelos importados; aunque el fenómeno es mucho más radical en los países industrializados, en los cuales surge una importante corriente que analiza el fenómeno.⁵³ El proceso de dominación es reforzado al penetrar una forma de enajenación completamente nueva y que hace asimilar, a fuerza de constantes repeticiones, los valores consumistas.

El inusitado auge cobrado por los sistemas publicitarios, transmisores directos de ideología, fueron en perfecta consonancia con el desarrollo de la sociedad tecnológica y con la expansión de los intereses empresariales, los cuales presentaban una imagen política distinta a la de los años cuarenta; los empresarios no eran ya un grupo plegado al poder estatal. Su opinión, frente a los diversos problemas nacionales, fue tomada cada vez más en cuenta; tenía que ser necesariamente así, porque sus intereses también estaban en juego: huelgas, política monetaria y crediticia, inversión extranjera, etcétera. De ahí que el diálogo no sólo fuera a través de las organizaciones, sino también por medios llamados informales.

En muchos casos los agrupamientos patronales fueron identificables por las regiones a las que pertenecían, caso típico es el "grupo Monterrey", cuyas actividades, aunque centradas en Nuevo León, fueron creciendo a otros estados.⁵⁴

Uno de los ejemplos más notables de la presión empresarial en los sesenta fue el fracaso de la reforma fiscal incluida dentro de los puntos del "desarrollo estabili-

zador", que tuvo que cambiar sus objetivos debido a los constantes ataques emanados de estos grupos a pesar de que México tenía, y tiene, una de las tasas impositivas más bajas de los países latinoamericanos. El sistema fiscal no logró regular, mucho menos afectar, los intereses de los altos estratos sociales. El poder económico trataba entonces de determinar en forma más directa la composición del poder político, y no sólo en la superficie sino también en las estructuras internas de la burocracia estatal, al ponerse al nivel en la composición técnica para poder así discutir cuestiones como: tasas y niveles impositivos, aranceles, auditorías fiscales, reglamentación sanitaria, control de prestaciones laborales y de seguridad social. Sería un error atribuir única y exclusivamente el desarrollo técnico de las empresas privadas a su contacto con el Estado, más bien las estructuras empresariales sufrieron un proceso similar, que no igual, al de las instituciones públicas.

En estas condiciones, el viejo empresario mexicano inculto, preparado pragmáticamente dentro del ambiente de los negocios, tiene que compartir las nuevas tareas con gente técnicamente capacitada. Empresarios jóvenes educados en un buen porcentaje dentro de las universidades. Son, lo que llama Vernon, los modernos líderes del mundo de los negocios en México. "Con base en numerosas entrevistas Strassman observó que la clase de hombre de negocios mexicano había llegado a ser dominada por dos tipos principales. Uno es el tipo macho, ya familiar, quien se ve a sí mismo como si estuviera empeñado en una contienda secreta con objeto de superar al gobierno, al consumidor y al competidor. El engaño, las maniobras, la influencia y el secreto, son sus herramientas. El otro grupo —más nuevo en origen, joven en edad— consiste en los ejecutivos científicos, mejor preparados, quienes atacan el freno de las restricciones impuestas por sus mayores, mientras buscan con impaciencia las oportunidades para aplicar sus implementos de análisis racionales a los problemas de los negocios."⁵⁵

En este sentido podemos concatenar el análisis con el proceso general observado en la mayoría de las estructuras capitalistas modernas: en vista de la alta complejidad que revista la organización y la reproducción de las unidades de producción, y comercialización, se tiene que echar mano de una forma nueva y superior de organización administrativa, en la que ya no importan tanto las decisiones individuales y generales como las acciones tomadas en grupo y por especialistas, es este el tipo de organización que más conviene a las estructuras cuando son convertidas en complejas e imprevisibles.

El futuro de ellas ya no puede quedar en manos de la genialidad del magnate, tiene que ser minuciosamente estudiado y previsto por los especialistas que al poder individual anteponen la fuerza de la técnica. La industrialización mexicana si por un lado exigió un estado altamente organizado, por otro requería de empresas privadas en constante expansión y con una mejor organización administrativa. La industrialización además de ser un hecho económico era, también, un fenómeno administra-

tivo de amplio alcance en las instituciones administrativas públicas o privadas, cuyo mejoramiento influyó de manera determinante en el cuadro económico mexicano, la industria presentaba el desarrollo más acelerado de todos los sectores. La producción manufacturera fue superior al crecimiento general del país al alcanzar un promedio de 8% anual. La participación en el producto interno bruto de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca disminuyó del 28% al 13% entre 1935 y 1970, en tanto que la industria pasó del 28% al 40% en los mismos años.⁵⁶

Dentro del sector industrial tuvieron un lugar especial los bienes de producción. El problema a resolver era el salto forzoso que había que dar para pasar de la etapa de sustitución de importaciones a la de producción de bienes de capital. Asunto que al no resolverse canceló la industrialización autónoma, teniendo que aceptar en contrapartida la creciente participación extranjera, tanto al nivel de creación de plantas industriales como de inversión directa o indirecta, concentrándose en los campos más rentables, especialmente el manufacturero: la inversión norteamericana en este sector llegó a 890 millones en 1967, duplicando la realizada en 1959. Por estos mismos años las empresas controladas por el capital norteamericano contribuyeron con un sexto del total de la producción manufacturera.⁵⁷ La inversión extranjera aumentó, de 1950 a 1970, de 566 millones de dólares a 2,822 con una tasa anual de crecimiento del 8.2%. La atracción hacia el sector manufacturero quedó en evidencia, pues de las cantidades anteriores se dirigieron a este sector 147 millones en 1950 y 2,082 en 1970. La participación extranjera en la producción manufacturera creció, de 1962 a 1970, del 19.6% al 27.6%.⁵⁸

La penetración norteamericana fue mucho más a fondo al entretener relaciones diversas con el capital nacional: relaciones que trajeron incluso afinidades políticas.

En forma natural el proceso de industrialización marcó hacia la monopolización; esto, en México, dio por resultado la configuración de una distribución del ingreso más inequitativo que en la mayoría de los países del área: el 1.5% de las industrias dispuso, en 1965, del 77% del capital financiero ocupado en la industria y contribuyeron con el 75% de la producción. En los círculos más concéntricos de estas empresas la monopolización era mayor, ya que el 0.3% de este grupo "selecto" de empresas poseía el 46% del capital invertido.⁵⁹ A su vez las ramas industriales más atractivas fueron: automotriz, químico-farmacéutica, eléctrica y comestibles.

Los objetivos del desarrollo estabilizador entraron en contradicción con las evidencias de que las estructuras económicas y sociales del país aparecían día a día más polarizadas, a pesar de los discursos oficiales que trataban de ocultar las verdaderas dimensiones en las que se debatía la vida nacional. El recrudescimiento de las diferencias prosiguió: en 1950 el 50% de la población recibió el 19.1% del ingreso

nacional; para 1963 y 1964 disminuyó su participación del 15.7% y el 15%, respectivamente.⁶⁰ En contraste, el 20% de la población con mayores ingresos en 1950 recibió el 59.8% y en 1963 y 1969 aumentó 62.6% y 64%. El "milagro mexicano" tenía bajo sus pies soportándolo la miseria de la mayoría; como era lógico esperarse los apoyos sociales, aunque sujetos por la poderosa maquinaria gubernamental, sufrieron un debilitamiento, al igual que las justificaciones demagógicas desgastadas a fuerza de repetirse. Las condiciones de injusticia eran innegables a pesar de las promesas estatales por solucionarlas. Diversos estudiosos habían estado anticipando desde años anteriores el acercamiento de una crisis producto de los desajustes estructurales del capitalismo mexicano. El preámbulo violento de tal crisis lo fue el movimiento estudiantil de 1968. El Estado mexicano podía hacer gala de un férreo control de las masas populares, aumentado a raíz de los acontecimientos obreros de 1958, por medio de la fidelidad de las burocracias sindicales y agrupaciones campesinas; pero el sector estudiantil, en su mayoría de clase media no había visto la mano burocrática sobre sí, por lo que resultó el más explosivo en momentos en que el sistema social sufría un deterioro. En estas condiciones, México entra a un periodo de crisis en la década de los setenta, en la cual se puso a prueba toda la maquinaria estatal para poder solucionarla.

NOTAS

CAPITULO IV

- ¹ Leal, Juan Felipe, *op. cit.*, p. 103; para este tema ver: Cordera Rolando, *op. cit.*, p. 494, y Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, pp. 115-116.
- ² Chanes Nieto, José, "Estructuras administrativas y poder político: el papel del ejecutivo en México", en Franken, Tjerk, et. al., *Política y administración pública*. Ed. FCPyS UNAM, México, 1973, p. 78.
- ³ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana*. Ed. ERA, México, p. 36.
- ⁴ *Idem.*
- ⁵ Pellicer y Reina, *op. cit.*, p. 216.
- ⁶ Adolfo López Mateos en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el 1o. de septiembre de 1961, *México a través de los informes presidenciales (política laboral)*. p. 105.
- ⁷ *Ibidem*, pp. 106-107.
- ⁸ *Idem.*
- ⁹ *Ibid*, p. 113.
- ¹⁰ *Ibid*, p. 116.
- ¹¹ D.O. 24 de diciembre de 1958. Sierra, Carlos, "Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958", en *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal* (autores mexicanos), pp. 75-77.
- ¹² *México a través de los informes presidenciales (la administración pública)*, No. 5, T.V., p. 102.
- ¹³ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, p. 20.
- ¹⁴ La tradición burocrática es herencia de la administración española. Para el tema de la herencia española de la administración mexicana ver: Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Ed. Aguilar, Madrid, 1958; Brading, D.A. "Gobierno y Elite en el México Colonial durante el siglo XVIII, en *Historia mexicana*, México, 1974, vol. XXIII, No. 4; Capdequi, Ots, *El estado español en indias*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975; Hintze, Otto, *Historia de la formas políticas*. Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1968; Linch, John, *La administración colonial española*. Ed. EUDEBA, Argentina, 1967, y Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. Ed. Instituto de Derecho Comparado, México, 1952. Algunos autores hacen hincapié en que la administración mexicana tiene una gran flexibilidad porque desde sus inicios ha tendido a cumplir funciones difusas más que específicas cuál es la característica de la administración anglosajona.
- ¹⁵ Carrillo Castro, Alejandro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", p. 30; González F., José, *Antecedentes y comentarios...*, p. 347; Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, pp. 21-23.

- 16 Los estudios hechos por la Comisión de Administración Pública fueron concentrados en el documento, *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, 1967*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.
- 17 D.O. 30 de junio de 1959.
- 18 Solís, Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, Ed. Sep-setentas, no. 215, México, 1975, pp. 72-102.
- 19 D.O. 4 de enero de 1966.
- 20 Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 29.
- 21 González F., José, *op. cit.*, p. 346.
- 22 Castañeda, Roberto, "Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del Régimen", en *Cuadernos Políticos, No. 8*, abril-junio, 1976, p. 57.
- 23 *Ibidem*, p. 58.
- 24 *Ibid*, p. 60.
- 25 Campos Salas, Octaviano, "Las instituciones Nacionales de Crédito", en *México: 50 años de revolución*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1960, T. I., p. 95.
- 26 *Ibid*, p. 94.
- 27 Brásdefer, Gloria, et. al., *Las empresas públicas en México*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1976, pp. 124-125.
- 28 Cordera, Rolando, *op. cit.*, p. 505.
- 29 *El perfil de México en 1980, loc. cit.; México a través de los informes presidenciales (la administración pública) No. 5, T. V.*, pp. 175 y ss.
- 30 *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 127.
- 31 *Idem*.
- 32 *Ibid*, p. 128.
- 33 *Ibid*, pp. 142-143.
- 34 *Idem*.
- 35 *Idem*.
- 36 *Ibidem*, p. 131.
- 37 Montaña, Guillermo, "Los problemas sociales", en Carmona, Fernando, et. al., *El milagro mexicano*. Ed. Nuestro Tiempo, México.
- 38 Lagunera, José, *Reunión nacional sobre el subsector salud*. IEPES, junio, 1976.

- ³⁹ D.O. 28 de diciembre de 1960, pocos días antes se expidió la ley que reforma y adiciona el artículo 123. D.O. 5 de diciembre de 1960.
- ⁴⁰ Chanes Nieto, José, "Aspectos fundamentales de la evolución de la Administración Pública mexicana (1952-1974)", en *Ponencias de México al XVI congreso internacional de ciencias administrativas*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, No. 4. pp. 85-86.
- ⁴¹ Para una ampliación del tema véase: Hintze, Otto, *op. cit.*, y Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*. Ed. Guadarrama, Madrid, 1969.
- ⁴² Carrillo Castro, Alejandro, "capacidad política y administrativa del Estado mexicano", en Franken, Tjerk, et. al. *op. cit.*, p. 116.
- ⁴³ García-Pelayo, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*. Ed. Alianza Universidad, España, 1974, pp. 32-33; Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*. Ed. UNAM, México, 1978, p. 169.
- ⁴⁴ Galbraith, J.K., *The new industrial state*. Ed. Houghton State Mifflin Company, Boston, USA, 1971, pp. 59-71, Traducción al español en Ed. Ariel. Galbraith denominó a todo el proceso de tecnocratización y su influencia en las organizaciones como la tecnoestructura.
- ⁴⁵ Secretaría de Patrimonio Nacional. Dirección General de Estudios y Proyectos. *El sistema político mexicano: análisis de los gabinetes de 1920 a la fecha (1973)*. Estudio elaborado por la Universidad de Warwick, Inglaterra, 1973; Sirvent, Carlos, "La movilidad política sexenal: los secretarios de estado y el presidente de la República 1958-1975", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 3-4, pp. 129-141.
- ⁴⁶ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana*, p. 36.
- ⁴⁷ Vernon, Raymon, *El dilema del desarrollo económico de México*. Ed. Diana, México, 1977, pp. 153-154.
- ⁴⁸ Córdova, Arnaldo, "Las reformas sociales y la tecnocratización del Estado mexicano", en *Revista mexicana de ciencia política*, No. 70, oct.-dic., 1972, pp. 69-70.
- ⁴⁹ Chanes Nieto, José, "Aspectos fundamentales de la evolución..." p. 87, quien al respecto dice: "... se siguieron centralizando al más alto nivel decisiones de menor cuantía e importancia; se continuaron ejerciendo pesados y costosos controles contables y administrativos para asuntos que no siempre lo ameritaban; se integraron mecanismos, aparentemente de coordinación, que no podían reunirse con asiduidad y ejercer una labor útil por el número y la alta jerarquía de sus miembros; se partía en suma, de una deficiente planeación administrativa".
- ⁵⁰ Lefebvre, Henri, *Contra los tecnócratas*. Ed. Granica, Argentina, 1973, p. 15.
- ⁵¹ Córdova, Arnaldo, "Las reformas sociales y la tecnocratización...", p. 71.
- ⁵² Lefebvre, Henri, *op. cit.*, p. 22.
- ⁵³ Mandel, Ernest, *Ensayo sobre el neocapitalismo*. Ed. ERA, México, 1971; Gorz, André, *Estrategia obrera y neocapitalismo*. Ed. ERA, México, 1969; Marcuse, Herbert, *El hombre unidimensional*. Ed. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1969, y Marcuse, Herbert, *Un ensayo sobre la liberación*. Ed. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1969.

- ⁵⁴ Meyer, Lorenzo, "Veinticinco años de política mexicana", p. 1341.
- ⁵⁵ Sacado de un memorándum informal de 1961 de W. Paul Strassman a Benjamín Higgins, profesor de economía de la Universidad de Texas, citado por Vernon, Raymon, *op. cit.*, p. 177.
- ⁵⁶ Tello, Carlos, "Notas para el análisis de la distribución personal del ingreso en México". *El trimestre económico*, No. 150, México, 1971, p. 631.
- ⁵⁷ Hansen, Roger, *op. cit.*, p. 79.
- ⁵⁸ Sepúlveda, Bernardo, et. al., *Las empresas transnacionales*, p. 4.
- ⁵⁹ Pereyra, Carlos, *op. cit.*, p. 55.
- ⁶⁰ Cordera, Rolando, "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", en *Cuadernos Políticos*, No. 2, oct.-dic., 1974, p. 43.