

**CAPITULO V**  
**DESARROLLO COMPARTIDO**

La crisis acontece en un marco internacional de contracción de las actividades económicas en diversos campos: flujo de capitales; comercio internacional; límite en los abastecimientos petroleros, la aparición de un nuevo fenómeno nunca antes observado en los periodos de crisis económica: *el estancamiento con inflación*. En lo nacional, además de la consecuente influencia de los problemas a nivel internacional, coinciden las crisis provocadas por las dislocaciones y diferencias del crecimiento observado a lo largo de los últimos treinta años y la terminación inevitable de un pretendido modelo de desarrollo. El ritmo general de la economía mexicana fue cada vez más lento: de 1940 a 1970 alcanzó el 7% en promedio, de 1970 a 1976 disminuyó al 5% y de 1975 a 1976 fue apenas de 2.2%. El sector que llevó la peor parte en este decaimiento general fue la agricultura; en los mismos años la disminución se dio en las siguientes proporciones: 3.7%, 0.1% y a -2.1%.<sup>1</sup> La duración de la crisis es de largo alcance; empieza a manifestarse desde finales de los sesenta y perdura a lo largo de todo el sexenio echeverrista. En lo económico presentó los siguientes indicadores: deterioro acelerado del poder adquisitivo de las masas; estancamiento de la inversión privada; aumento desmedido del gasto público a costa del creciente endeudamiento externo; desempleo y debilitamiento en el comercio internacional. En este último punto el tan deseado objetivo de exportar productos manufacturados quedó cancelado. Nuestro país siguió observando las mismas características del gran número de países subdesarrollados, es decir, exportador de materias primas, productos agrícolas y en menor cantidad de energéticos y, por el otro lado, importador de bienes industrializados, capital, etcétera.<sup>2</sup>

La crisis era, además, el desenmascaramiento de la verdadera realidad del desarrollo mexicano; el tan trillado "milagro" no se había logrado. Ahora podía verse con más claridad que el régimen de la revolución tomó el camino de la industrialización a costa de la pauperización de las masas populares.

El papel rector del Estado estaba fuera de toda discusión, las demandas y descontentos quedaron muy lejos de poder alcanzar el nivel de cuestionamiento global e instrumentar una alternativa viable y diferente a la ofrecida hasta entonces. El grado organizativo de los grupos descontentos era realmente pobre. A pesar de todo, el grueso de las masas obreras y campesinas estaban en las manos de las organizaciones identificadas con el régimen. Frente al espontaneísmo y a las verbalizacionesseudoradicales, había todo un sistema político cuya base de apoyo seguía

siendo la política de masas. En México no es posible decir que las fuerzas de izquierda hayan podido estructurar un frente de masas que ponga en peligro las formas existentes.<sup>3</sup> La política de masas, fórmula continua del régimen, contaba ahora, además, con una gran diversidad de mecanismos administrativos y legales para su ejecución; por ejemplo, la reforma a la Ley Federal del Trabajo, promovida por Díaz Ordaz, fue instrumentada con gran fuerza por Echeverría, quien bajo estas condiciones pudo negociar importantes contratos colectivos como el de los Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Industria Cinematográfica y el de la Industria Minera. Se ganaba, pues, un alto grado de estabilidad dentro de la crisis al haber resuelto las relaciones laborales con sectores obreros de tanta importancia como los mencionados. Otra vía de aseguramiento del equilibrio de presiones sociales era la ampliación de los servicios asistenciales; así, el IMSS informó en 1972 de la extensión de sus operaciones a once millones 200 mil personas y el ISSSTE a un millón 680.<sup>4</sup>

Caracteriza al sexenio 1970-1976 la creación de un sinnúmero de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como también la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos; tales creaciones pueden calificarse de agregativas y espontáneas.

Es notorio esto en el caso de la relación con los obreros. Si no era posible mejorar su nivel de vida, sí podían crearse instituciones que aparentemente vinieran a "solucionar" las necesidades de vivienda, adquisición de artículos a bajo costo y la protección al consumo, por ejemplo con los servicios del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores —INFONAVIT—; el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores —FONACOT—, y el Instituto Nacional del Consumidor.

El INFONAVIT dispuso de un capital inicial cercano a los 5,500 millones de pesos operando en 8 ciudades de la República; para 1973 se decía que había ya 3 millones de trabajadores inscritos con posibilidades de alcanzar vivienda, aunque tal posibilidad no era muy alentadora puesto que el instituto operando a su máxima capacidad podía construir un máximo de 100 mil, que en realidad fue de 54 mil.<sup>5</sup> Como solución para el problema de la vivienda no era muy efectivo, pero sí para mantener la expectativa de los trabajadores de "algún día" contar con vivienda. El FONACOT en 1975 extendió créditos por 670 millones de pesos para 106,000 trabajadores y sus familias. El presidente explicó así la justificación de su creación:

Una vida mejor para los trabajadores es el objetivo del Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. Democratizar el Crédito y unificar el poder de compra de las mayorías. Pone al alcance del obrero el ahorro de la sociedad y le ofrece, a precios e intereses notablemente reducidos, bienes indispensables. Transfiere recursos de quienes encarecen la producción, hacia los sectores que efectivamente contribuyen a crearla.<sup>6</sup>

En 1973, en medio del deterioro del salario de los obreros, fue acordada la autorización de la semana laboral de cinco días como contrapartida para equilibrar las condiciones de trabajo y de pago. La medida fue acompañada del envío al Congreso de la Unión de la iniciativa presidencial para facultar a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, en la puesta en práctica de un ajuste salarial de urgencia que contrarrestara la baja en el nivel adquisitivo.<sup>7</sup> En 1974 fue dispuesta la revisión anual de los contratos colectivos en lugar de la de dos años como se hacía anteriormente.

Esta serie de políticas, más la repetición continua del llamado a la unidad de los obreros con el Estado, fueron los canales más utilizados para mantener la estabilidad. Resulta interesante citar lo dicho por Echeverría en su último informe de gobierno.

Hemos dicho que el nuestro es un país de trabajadores. Para afianzar la independencia nacional es indispensable la cohesión en las filas obreras. Cualquier fisura será aprovechada por los enemigos de México. Dividir el movimiento obrero, no importa el lenguaje o el señuelo que se use, es estrategia contrarrevolucionaria.<sup>8</sup>

Lo único a lo que se le podía dar, entonces, el calificativo de revolucionario era al movimiento obrero integrado y unificado en torno del Estado; se descalificaba a todo aquello que sonara a autonomista "no importando el lenguaje o el señuelo". En otras palabras, fuera de izquierda o de derecha. Se utilizaba la presión extranjera para llamar a la integración, que de paso quería decir unidad política general. La crisis era superable en base a la alianza movimiento obrero-Estado, aprovechada además para contener las demandas "del poder económico". La dirigencia estatal era necesaria y justificable para regular los "factores de la producción":

Lo que el gobierno propicia es la modificación de actitudes y estructuras mentales que hagan posible sustituir, con el esfuerzo de todos, una sociedad de privilegio para pocos y sumisión para muchos, por otra fundada en la justicia y en la dignidad humana.<sup>9</sup>

El carácter rector del Estado sigue estando presente como elemento indispensable para contrarrestar los conflictos generados por la dinámica económica y política.

Por otro lado la política agraria tuvo ciertas variaciones: a diferencia del periodo cardenista en el que el Estado podía imponer condiciones a los latifundistas con el apoyo organizado de los campesinos, ahora ese mismo apoyo, aunque ya no tan sincero, no tan identificado, fue utilizado para presionar a los latifundistas que habían concentrado a lo largo de los años una serie de privilegios que ya para entonces resultaban ser inaceptables. Tratábase por este mismo contexto de actualizar los compromisos con las masas.

En México la seguridad en la tenencia de la tierra se funda en la ley. Los únicos que pueden sentirse intranquilos son aquellos que, al margen de sus preceptos,

pretendieron que el solo paso del tiempo legitimaría sus arbitrarias posesiones. Olvidan que los derechos ejidales son inalienables e imprescriptibles. Olvidan también que el Estado mexicano es fruto de una Revolución popular realizada esencialmente por los campesinos y que el actual gobierno se sustenta, en gran parte, en el respaldo mayoritario de los hombres del campo.<sup>10</sup>

El apoyo campesino sirvió para contraponerlo a los latifundistas del noroeste; el gobierno enfiló las luchas campesinas contra los empresarios agrícolas. Los pequeños propietarios no pudieron quedar al margen del problema; en su último informe de gobierno el presidente saliente les hizo un llamado para aliarlos a las filas populares.

Los auténticos pequeños propietarios entienden claramente que sus intereses están vinculados a los de los ejidatarios, sus verdaderos compañeros de clase, y no a los del latifundista, que ha pretendido arrastrarlos a una causa que no es la suya y que en cambio desvirtúa la defensa de sus derechos.<sup>11</sup>

Dada la crisis agrícola, que fue a su vez el sector más desprotegido y que más resintió el peso del desarrollo industrial, hubo una rectificación, si así se puede llamar, de la política gubernamental, frente al ejido: por primera vez después de más de 30 años apareció nuevamente dentro de los proyectos gubernamentales el apoyo a la colectivización.<sup>12</sup> La razón fundamental de esta rectificación fue el fracaso de la reforma agraria y la necesidad de presentar una alternativa de solución al creciente descontento campesino. Desde hacía varios sexenios el reparto agrario fue declarado como una fórmula, pero no como la única de la reforma. Sin embargo, a pesar de tales declaraciones el reparto seguía constituyendo la piedra angular de la política gubernamental en el campo. Hasta que frente a una crisis de tales proporciones, donde la producción no sólo disminuyó su participación en el producto interno bruto sino que decreció en términos absolutos, el gobierno no pudo mantener las posiciones adoptadas en otros tiempos.

El apoyo a la colectivización hubo de ser acompañado por la declaración respectiva del respeto a la auténtica pequeña propiedad y la expedición, importante por lo demás, de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en la cual fue asentada la protección y estímulo a los tres tipos de propiedad amparados por la Constitución: ejidal, comunal y pequeña propiedad. "... propicia la distribución equitativa de las tierras y las aguas, y hecha las bases para una organización eficiente y productiva en el campo; instaura el voto secreto en la elección de las autoridades del ejido y prohíbe que éstas se reelijan indefinidamente, fortaleciéndose así su vida democrática; reconoce la igualdad plena del hombre y la mujer como sujetos de derecho agrario; a las mujeres campesinas del ejido las dota de tierras para formar unidades agrícolas industriales, en las que podrán realizarse tareas productivas de beneficio colectivo: elimina la posibilidad de que las comunidades indígenas sean despojadas de sus tierras, al declarar que éstas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque no hayan sido confirmadas o tituladas; protege a los campesinos en

caso de que se expropien tierras ejidales, sentando las bases para que los ejidatarios puedan dedicarse a otras actividades productivas, y descentraliza y hace más ágiles los procedimientos agrarios".<sup>13</sup> La nueva ley también hizo énfasis en la organización de los campesinos, que según propósitos expresados, debía conceptuarse no sólo desde el punto agrícola y ganadero, sino desde la capacitación para el establecimiento y dirección de empresas agroindustriales. A este propósito obedeció el programa de industrialización agraria que bajo la responsabilidad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal promovió el presidente. Con una inversión de 325 millones de pesos fueron puestas en operación 124 industrias para beneficio de 64 mil ejidatarios.<sup>14</sup>

Destaca además de la promoción a la colectivización y la industrialización agrícola, el apoyo crediticio, que en 1973 aumentó el 41% en relación al año anterior, al disponer las principales instituciones de crédito por 11 mil 149 millones de pesos para la agricultura. La crisis hizo imperativa la unificación de las diversas instituciones que operaban en el campo; a nadie escapó que la baja de la producción tenía que ver con el atrofiamiento burocrático provocado por el gran número de organismos públicos que, con mucha frecuencia, tenían duplicidad de funciones y a veces hasta actividades contradictorias, por lo cual fue expedida la Ley General de Crédito Rural, para fusionar la banca oficial agropecuaria. Otra de las acciones significativas del gobierno en este sentido fue la creación de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario que trató de definir metas y objetivos para unificar esfuerzos y criterios de las instituciones dedicadas a este sector. Aunque con buenas intenciones, la comisión tenía el grave defecto de no contar con una infraestructura institucional propia que le permitiera ponerse a la altura de aquellas instituciones que, supuestamente, iba a coordinar, por lo que al no haber una ligazón interinstitucional sólida, por muy buenos propósitos que hubiera, el intento no pudo fructificar.

Otro de los grandes males burocráticos en el campo era el rezago agrario: en 1971 existían resoluciones presidenciales por 15 millones de hectáreas sin ejecutar. Al conocerse este problema fue puesto en marcha un programa urgente de actualización que regularizó 753 resoluciones equivalentes a más de 5 millones de hectáreas. Sin embargo, la carga acumulada a lo largo de los años era extremadamente pesada, en razón de que muchas de esas resoluciones eran ya inoperantes o habían resultado inadecuadas para el momento en que eran regularizadas. El rezago agrario no era un problema simplemente administrativo, sino también de adecuación económica y social.

La política de seguridad, con todas sus ventajas y defectos, penetró en ciertos sectores y grupos agrícolas, se proyectó la incorporación de los apicultores, cacaoteros, coprerros, tabacaleros, trabajadores forestales, refineros y mineros de los Estados de Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Aparte de estos proyectos el Seguro Social ya había incorporado a los

henequeneros de Yucatán, tabacaleros de Nayarit, fideicomisarios de la Chontalpa y ejidatarios de la Comarca Lagunera.<sup>15</sup>

Aparte de este gran rubro de la seguridad social en el campo, la preocupación de los gobernantes por los problemas agrarios fue evidente por la transformación del viejo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria. Echeverría dio cuenta de esto en 1975:

*Para lograr el cabal cumplimiento en la nueva etapa de la Reforma Agraria, que se refiere, fundamentalmente, a la organización de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, es necesario adaptar los instrumentos gubernamentales a las nuevas circunstancias del país. Lo anterior, aunado a la insistente demanda de las organizaciones campesinas, nos condujo a transformar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>16</sup>*

Con la creación de la nueva secretaría también se quería dar a entender la apertura, oficialmente promovida, de una nueva etapa de la reforma agraria la que consistiría en la organización campesina, sobre todo a través de la colectivización y la programación de las actividades agropecuarias.

Paralelamente a la instrumentación de estas políticas gubernamentales fue reorganizada la relación política con las centrales campesinas. El trato con las organizaciones se había dificultado e incluso la central oficial perdía constantemente terreno frente a otras con características independientes. No era posible actuar compulsivamente para encuadrar a todos los grupos dentro de la línea gubernamental, por lo cual se optó por la celebración de un pacto de unidad capaz de aglutinar a todas las fuerzas organizadas dentro de un solo techo, en el cual era posible predecir la preponderancia de la corriente oficialista que podía influir así en forma pacífica en otras tendencias. Esta política de centralización fue posible a partir de la firma del Pacto de Ocampo,<sup>17</sup> que coincidió con lo hecho en el sector obrero por el Congreso del Trabajo.

Por estos medios trataba el gobierno de recuperar la base de apoyo social que había sufrido un constante deterioro a lo largo de los años anteriores. Si bien las masas seguían participando en las organizaciones oficiales, esa participación ya no era tan activa. En esos momentos podía impulsarse la vida política de las grandes centrales, haciéndolas entrar en un juego más dinámico frente a otras organizaciones.

Por lo que toca al trato con los empresarios, la expansión estatal pronto dio lugar a que diversas facciones de la burquesía se tornaran reacias a la línea de acción, aunque la realidad del conflicto estaba en otro lugar: desde hacía tiempo, periódicamente había ciertas "crisis de confianza" entre el Estado y los empresarios que escondían, tras de sí, el reacomodo de las fuerzas políticas, unos por tratar de influir con más determinación en la política nacional, otros por conservar el estatuto arbitral lo más vertical posible. La presión fue en aumento por el interés de transformar el poder

económico en poder político y aprovechar la coyuntura latinoamericana en la que diversos proyectos democráticos fracasaron. Los sectores conservadores vieron en éste el momento para presionar por una política más rígida frente a las masas y conseguir mayores concesiones para el capital. La preservación de la autoridad estatal tenía que echar mano del apoyo popular para frenar las disidencias empresariales.

A pesar de las asperezas políticas con los empresarios, la crisis económica obligó al Estado a soportar decididamente sus efectos. Las agrupaciones patronales tuvieron que aceptar, paradójicamente, que en ninguna época se había dado tantas garantías ni tanto impulso a las actividades de la empresa privada como en éste:

Puede afirmarse que pocos regímenes como el presente (1970-1976), se han preocupado más de la promoción y el estímulo a la iniciativa privada. En sólo tres años se han dictado más decretos, leyes y disposiciones diversas, promotoras del sector empresarial, que durante todo el sexenio anterior (1964-1970).<sup>18</sup>

Pese a los esfuerzos gubernamentales, la crisis trajo consigo la polarización de la riqueza, el desequilibrio de las ramas y sectores productivos y la dislocación del comercio, con lo que salieron favorecidos aquellos establecimientos con más solidez económica y organizativa, es decir, las empresas monopólicas industriales, comerciales y financieras, en detrimento de los pequeños y medianos empresarios. No son pocas las empresas de este tipo que quebraron o fueron captadas por los grandes grupos en operaciones de corporativización.

En este ambiente se declara la inoperancia del modelo de *Desarrollo Estabilizador* y es propuesto otro que se adecúe a las nuevas condiciones que impone la crisis. Es un intento para contrarrestar, asimismo, sus efectos en las grandes masas, haciéndolas partícipes de la riqueza generada en la actividad económica, cuya premisa fundamental es que el proceso de desarrollo tiene que contemplar la participación de los grandes grupos sociales. Se trató, sobre todo, de romper con las viejas diferencias y polaridades. Todo esto sin olvidar las bases del sistema político y social contenidas en la Constitución de 1917. Tal modelo es el *Desarrollo Compartido*.

El sentido de renovación lógicamente tendría que afectar a la Administración Pública. Como brazo de ejecución, como fuerza organizativa, indudablemente tenía que ponerse al día para llevar a cabo los esquemas del nuevo proyecto. Entre otros objetivos, la reforma tuvo el interés de contar con instituciones menos costosas y más eficientes. El replanteamiento de las condiciones del país tenía que repercutir forzosamente en la reorganización de la Administración Pública.

La reforma administrativa mexicana de principios de los años setenta pudo superar la desunión y el fraccionamiento de anteriores esfuerzos reformadores. Por primera vez fue posible conjugar la intención con condiciones positivas para llevar a cabo un



proyecto general, sintetizado en el documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976" que estableció un marco conceptual y once puntos programáticos: integración de órganos y mecanismos del sistema de reforma; revisión global de las actividades gubernamentales con criterios sectoriales y regionales y la implantación de sistemas administrativos comunes a todas las instituciones: programación, presupuesto, información y estadística; organización y métodos; bases jurídicas; recursos humanos; recursos materiales; sistematización de datos o informática, y control administrativo y contable.<sup>19</sup> La estrategia de reforma administrativa fue acompañada de la implantación de nuevas unidades que pudieran regular y orientar la reforma administrativa como fueron las Comisiones Internas de Administración (CIDAS), las Unidades de Organización y Métodos (UOM's)<sup>20</sup> y las Unidades de Programación.<sup>21</sup> El desarrollo de acciones más profundas y concretas en el ámbito de la reforma administrativa determinó la creación de la Dirección General de Estudios Administrativos el 1o. de febrero de 1971 que substituyó a la Comisión de Administración Pública. La Dirección, al igual que la Comisión, quedó comprendida dentro de la estructura de la Secretaría de la Presidencia.

Pueden distinguirse en la estrategia de reforma administrativa dos propósitos claramente definidos: por una parte la integración de los llamados sistemas adjetivos, es decir, las actividades administrativas comunes a todas las instituciones públicas. Es conveniente recordar que la Administración Pública, como función general de gobierno, está conformada por una gran variedad de procedimientos, lo que dificulta en gran forma las posibilidades de iniciar acciones conjuntas, pues cada institución maneja de manera distinta sus atribuciones y entiende de manera distinta la función pública particular.

La Administración Pública distaba de ser un cuerpo homogéneo que funcionara al mismo ritmo y con la misma intensidad en todas sus instancias. Los desequilibrios económicos y sociales podían reflejarse perfectamente en los desajustes de las instituciones gubernamentales. "Al desarrollo nacional desigual, en lo económico y regional, ha correspondido un desequilibrio administrativo, caracterizado por los diversos grados de recursos y capacidad organizativa de que dispone la Administración Pública en cada sector de actividad, en cada área dentro de un mismo sector, en las diferentes instituciones y aun en las unidades internas de cada una de ellas".<sup>22</sup> Unificar los sistemas de administración adjetiva representaba un primer paso para ordenar y resolver las disparidades administrativas.

El segundo punto de la reforma administrativa, la creación de Unidades de Organización y Métodos, Programación y las Comisiones Internas de Administración, también se inscribían en el propósito antes mencionado. Era necesario comprometer a las más diversas instancias administrativas en la idea de ordenamiento y rectificación. Esto implicaba desde luego una estrategia paulatina de acción.

Existía un problema más por resolver: el control sobre una gran cantidad de instituciones. Era evidente la falta de coordinación y la pérdida de autoridad sobre grandes sectores de la Administración Pública. A pesar de la verticalidad y jerarquización, ya no era posible abarcar el enorme y creciente sector paraestatal. Su control siguió apoyándose básicamente en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, reformada el 31 de diciembre de 1970. Tres secretarías eran las encargadas de ese control: Patrimonio Nacional, administrativo; Hacienda y Crédito Público, fiscal; y Presidencia, Inversiones.

Para que se tenga una idea de la magnitud alcanzada por las paraestatales, diremos que en 1975 las 400 empresas más importantes participaron con el 11.2% en el Producto Interno Bruto del país. Aportaron el 12.5% de la recaudación fiscal y contribuyeron con el 32.6% de las exportaciones nacionales.<sup>23</sup> A pesar de la experiencia y fuerza de las tres secretarías mencionadas, era extremadamente difícil dictar pautas y dirigir acertadamente a los organismos y empresas estatales.

Los organismos descentralizados aumentaron entre 1970 y 1976 con las siguientes entidades: Consejo Nacional de Fomento Educativo (1971), Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados en la Educación (CEMPAE) (1971); Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (1973); Comité Unificador de Frecuencia (1971); Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1970); Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1972); Instituto Mexicano de Comercio Exterior (1970); Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (1971); Instituto Nacional de Energía Nuclear (1972); Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (1971); Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados; Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (1974); Productos Pesqueros Mexicanos (1971); Comisión Nacional de Zonas Áridas; Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Tabacos Mexicanos; Fondo Nacional de Equipamiento Industrial; Fondo Nacional de Fomento Industrial; Financiera Nacional de la Industria Rural; Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; Productos Forestales de la Tarahumara, y Forestal "Vicente Guerrero".<sup>24</sup> Destacan en la fundación de estas instituciones, por lo menos, tres propósitos: 1. la actualización, por medio del mejoramiento técnico, de los sistemas educativos; 2. el interés de contar con instituciones públicas que organicen y estudien el contacto comercial, educativo y tecnológico con el exterior, y 3. tratar por la vía administrativa las crecientes presiones que en materia de vivienda venían ejerciendo los trabajadores.

Por lo que se refiere a las empresas más importantes, PEMEX aumentó su capacidad de refinamiento de 592,000 a 1.1 millones barriles diarios de 1970 a 1976; el refinamiento de crudo en esos mismos años se incrementó de 487,000 a 935,000 barriles diarios. Las exportaciones también se incrementaron, pues de un valor de \$504 millones pasaron a \$6,000 millones entre 1970 y 1976.<sup>25</sup>

En la industria eléctrica fue notable la producción al duplicarse en el sexenio la capacidad instalada de generación:

Pasar en este renglón de 6 millones de kilovatios en 1970, a doce millones en el presente año (1976) y beneficiar con este servicio a 14 millones de personas más, requirió una inversión de \$26,000 millones, los cuales provinieron en forma considerable, de la oportuna elevación de las tarifas y de la justa revisión de los subsidios.<sup>26</sup>

A ello contribuyó la ampliación de las operaciones de un buen número de plantas hidroeléctricas: Infiernillo, la Villita, el Novillo, Malpaso, Valle de México, Salamanca, Monterrey y Guaymas, y la entrada en operación de otras más: la geotérmica de Cerro Prieto, B.C.; las hidroeléctricas de la Angostura y Humaya; las de ciclo combinado de Dos Bocas y Gómez Palacios, y las térmicas de Tula, Tampico, Mazatlán y Campeche.<sup>27</sup>

La administración de Luis Echeverría puso especial cuidado en el desarrollo de la industria siderúrgica, al implantar un programa de inversión conjunta de 45,000 millones de pesos durante todo el sexenio, que hizo posible aumentar la capacidad productiva de 4.8 millones a 10 millones. Asimismo fue puesto en operación el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, a cuya instalación se debió la disminución de importaciones por \$420 millones de mineral de hierro y chatarra.<sup>28</sup>

Mención especial merece dentro de este ramo la instalación del Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas, que en la primera etapa de construcción dio trabajo a 12 mil empleados y se calculó que podía generar una producción de un millón 300 mil toneladas de acero. De esta manera, el Complejo Industrial de Ciudad Sahagún en el que destacan sus tres empresas principales: Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, contribuyó al elevamiento de la rama siderúrgica, pues aumentó el valor de su producción de \$1,718 millones en 1970 a \$8,600 millones en 1976.<sup>29</sup>

El capital financiero público siguió teniendo como uno de sus bastiones fundamentales a Nacional Financiera para el desarrollo y apoyo a la industrialización. En estos años recuperó su papel como primer banco de fomento, después de haberlo perdido frente al aumento de diversas instituciones públicas. El financiamiento total autorizado en el periodo fue de casi \$128,000 millones. En 1976 el presidente explicaba el importante aumento de las actividades de NAFINSA:

Entre 1971 y 1976, Nacional Financiera invirtió \$8,107 millones en el capital de 89 empresas industriales, cifra sin precedente que refleja la magnitud del apoyo otorgado para consolidar la estructura financiera de diversas empresas y para programas de ampliación de plantas existentes.<sup>30</sup>

La Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX) fue, después de NAFINSA, la institución más destacada en la promoción e impulso a la producción industrial. Le fueron encomendadas las siguientes tareas: desarrollar industrias básicas; fomentar la exportación de manufacturas; impulsar industrias de interés nacional, y proveer de recursos crediticios a empresas y organismos del sector público; su capital total al final del sexenio fue de \$13,000 millones, y controlaba para ese entonces 40 empresas filiales de carácter industrial, cuyas exportaciones y ventas pasaron de \$1,800 millones en 1971 a \$6,000 en 1976. Las utilidades netas de SOMEX aumentaron de \$48 millones a \$200 millones, lo que le permitió obtener una tasa de utilidades del 95<sup>0</sup>/<sub>0</sub> en sus operaciones.<sup>31</sup>

Para la protección de México frente al capital extranjero y la promoción de las actividades económicas, resultaron de gran utilidad las Leyes para Promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera y la de Transferencia de Tecnología. Tan sólo la aplicación de esta última permitió al país ahorrar divisas por \$4,800 millones en los contratos revisados.<sup>32</sup>

Dentro del sector comercial revistió una gran importancia la intervención de los organismos estatales dedicados a este campo, en razón de las numerosas fluctuaciones e irregularidades del mercado en un periodo de contracción económica. El instrumento de mayor utilidad fue la CONASUPO, que trató de proteger a los consumidores y a los productores agrícolas, a estos últimos a través de la fijación de precios de garantía. El sistema de distribución operó con 11 mil establecimientos, 10 veces más que en 1970, que contribuyeron a la reducción de la especulación. En 1975 fueron establecidos grandes almacenes populares, además de que con la vinculación de CONASUPO y Almacenes Nacionales de Depósito, se logró un aumento sustancial en la capacidad de ampliación hacia centros de abastecimiento. Almacenes Nacionales de Depósito operaba antes de la integración en 242 plazas, con 789 bodegas y capacidad instalada para 3.900,000 toneladas.<sup>33</sup>

Los anteriores análisis sobre la operación de los principales organismos descentralizados y empresas de participación durante el sexenio (1970-1976), además de que son útiles para conocer el ritmo y grado de crecimiento, sirve también para apreciar la complejidad y diversidad alcanzadas por el sector paraestatal. A través de la Ley para el Control de 1970 se pretendió aglutinar y dar forma a toda una serie de instituciones y actividades de una alta heterogeneidad; de antemano se sabía de esta deficiencia por lo que la disposición jurídica fue acompañada de una política administrativa consistente en la planeación y coordinación de las empresas del Estado, por medio de la instalación de comisiones sectoriales, es decir, organizaciones capaces de integrar a diversas instituciones dedicadas a un campo específico de la actividad económica. Así, fueron integradas la Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Industrial, la Comisión Nacional de Energéticos, la Comisión Nacional Coordinadora para

el Desarrollo de la Industria Siderúrgica, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipo, y la Comisión Coordinadora de Puertos.<sup>34</sup> Además de esta política administrativa, fue expedida la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972, para controlar las compras del sector público y de las paraestatales en particular, y fue publicado el decreto presidencial del 7 de abril de 1975 en el que se establecieron diversas normas para los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal como son: la obligación de presentar bimestralmente informes de actividades que deberían contener: estado financiero, avance de los programas de operación, adquisiciones, etcétera.<sup>35</sup>

Cabe el comentario sobre las herramientas para la planeación, control y coordinación utilizadas: en términos de integración y coordinación administrativas, las Comisiones resultan inconvenientes debido a que no presentan, como anteriormente mencionamos, una sólida infraestructura institucional ni garantizan la continuidad de acciones por tener un carácter intermitente, de tal suerte que la definición de políticas y su consecuente implantación, quedan sujetas a la conveniencia y disposición de las instituciones participantes y no a una real y efectiva conducta integral que parte de la unidad. Por lo que respecta al decreto de 1975, esto no significa más que la acumulación de tareas dentro de un solo órgano y dentro de una sola secretaría; a lo que más se podía llevar era a una supervisión general y no a la implantación sistemática de acciones concretas sobre las empresas estatales.

El cambio sexenal de 1976 fue realizado en medio de fuertes presiones políticas internas y externas: enfrentamientos entre el Estado y el sector empresarial; dificultades para mantener la paz social en varios estados del país; recesión económica, y dificultades en las relaciones internacionales, en especial con los Estados Unidos. "La sucesión presidencial ocurre en una situación de fuerte deterioro de la legitimidad del Estado mexicano y cuando se vuelven evidentes los problemas en el sector externo de la economía y la condición crítica de las finanzas públicas".<sup>36</sup>

De entrada se considera necesario hacer vigentes las fuentes originales del sistema político mexicano.

El largo proceso de institucionalización nacional, hoy consolidado, hace posible que estas mismas instituciones nacidas con un compromiso de masas sean los elementos aptos para equilibrar la serie de desviaciones ocurridas a lo largo de los años.

La permanencia del sistema tiene como uno de sus ejes fundamentales la capacidad de rectificación. De ahí que se propusieran tres grandes vías instrumentales de acción: la alianza para la producción, la reforma política y la reforma administrativa. La primera representa el llamado a todos los sectores sociales para integrarse en un esfuerzo común para resolver la crisis y diluir las asperezas de años anteriores. Los empresarios apoyan el llamado a la unidad; las organizaciones obreras y campesinas

simpatizaron de igual modo con la iniciativa. Esta, es un primer canal del restablecimiento de la confianza y el aglutinamiento social en torno del Estado.

Cobran especial importancia los energéticos y los alimentos;<sup>37</sup> los primeros, como generadores de divisas que hagan posible el aumento de la riqueza nacional, con una serie de adecuaciones para utilizarlas sin desajustes al interior del país. Los segundos, para atender las demandas básicas de las grandes masas, de ahí la razón del establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano y la Coordinación General de Productos Básicos. De igual forma, la generación de empleos se considera prioritaria.

Existe además la idea constante de corregir disparidades y deficiencias en el aparato productivo a través de los planes de congruencia que intentan hacer acordes los distintos planes y programas que han entrado en operación como el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Industrial y otros.

La reforma política persigue la participación de fuerzas heterogéneas. Es uno de los intentos más importantes que se han hecho en este sentido para activar la vida política del país, así es de trascendental el esfuerzo por dar fuerza a algo que paulatinamente fue atrofiándose. Lógicamente, de esto deriva la activación del legislativo que viene a darle legitimidad a la relación Estado-sociedad al permitir la representatividad de organizaciones y corrientes políticas, que en última instancia, representan la presencia de la sociedad en el Estado.

Durante las décadas anteriores, el desarrollo económico requirió de la instalación de un ejecutivo fuerte al cual, incluso, le quedó adherida la representación social de las organizaciones de masas. La representación de las clases sociales se entendió a través de la mediación de las organizaciones obreras y campesinas. Tal estructura, al correr del tiempo, llegó a asfixiar la comunicación política. Esto es uno de los productos más singulares de la burocratización: el debilitamiento del legislativo frente al ejecutivo.<sup>38</sup> La teoría clásica referente a que el legislativo diseñaría la voluntad general y el ejecutivo la llevaría a cabo,<sup>39</sup> en el caso mexicano, es muy relativa; aquí la fuerza del ejecutivo es tal, que permite el diseño de acciones de uno y otro orden. Las mismas instituciones administrativas se transforman en los receptáculos más dinámicos de las demandas sociales.<sup>40</sup> El avance económico en México marcó hacia el desarrollo acelerado del ejecutivo y la pérdida de importancia del legislativo. El momento de la reforma política marca un momento cualitativamente distinto en la política nacional. Darle juego al legislativo, permitir la entrada de organizaciones vivas y diferentes representa una activación en la comunicación entre el Estado y la sociedad.

Por último, el ejecutivo, a través de la Reforma Administrativa, trata de adecuarse a las condiciones actuales y también hacer prospectiva sobre las futuras. Se conceptúa —y esto es de gran importancia— como un instrumento para llevar a cabo los pro-

pósitos y proyectos prefijados. El Presidente en su campaña la explicaba de la siguiente manera:

Concebimos la Reforma Administrativa como un gran esfuerzo para incrementar la eficiencia del fundamental instrumento que el desarrollo del país tiene como medio para cumplir su propio destino.<sup>41</sup>

El ascenso a la presidencia de José López Portillo marca el comienzo de la etapa más importante para la Reforma Administrativa, que recoge las experiencias anteriores y define estrategias más acabadas y precisas en cuanto a la trayectoria a seguir. Está enmarcada jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>42</sup> verdadero eje de la Reforma Administrativa, que contiene entre otros importantes puntos: 1. formalización de los propósitos de programación del Estado (artículo 20); 2. creación de mecanismos colegiados de concertación y consulta (gabinete y gabinetes especializados) (artículo 8); 3. instalación de comisiones intersecretariales (artículo 21), y 4. organización sectorial de la administración pública central y descentralizada (artículos 50 y 51).<sup>43</sup>

La Reforma Administrativa se plantea bajo dos grandes estrategias: por un lado la racionalización de los niveles sustantivos, es decir, ordenamiento y congruencia de las distintas funciones que corresponden a cada una de las entidades gubernamentales. Un segundo punto es la racionalización de lo adjetivo, o sea, sistematizar y agilizar aquellas funciones comunes a todos los órganos. Esto último tiene a su vez dos grandes vertientes: uniformar los instrumentos de regulación y organizar los servicios de apoyo. Hay un elemento constante en todas estas acciones, la descentralización, el atender los problemas y necesidades ahí donde se presentan.

Salta una pregunta, sin embargo, ¿qué persigue la Reforma Administrativa, cuáles son sus objetivos? de no resolver esta cuestión, cualquier acción que se emprendiera carecería de contenido: el cambio institucional está sujeto a las políticas globales, pero además hay una serie de especificaciones oficiales de los parámetros de su actuación: 1. organizar al gobierno para organizar al país; 2. adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; 3. establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal; 4. fortalecer el pacto federal, y 5. mejorar la administración de justicia.

Es especialmente interesante comentar la intención de ubicar la programación como instrumento fundamental de gobierno: en México había sido tradicional la falta de programación de las actividades gubernamentales; por diversas razones no se dio 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 programar quiere decir que en adelante, antes de establecer un organismo para solucionar algún problema, se buscará su respuesta en el ordenamiento funcional. Es esto uno de los puntos en los que más se ha insistido:

Yo no creo tanto en las soluciones orgánicas como en las soluciones programadas y funcionales, y no creo que para cada problema haya necesidad de crear o modificar un organismo, sino de ordenar, organizar un programa.<sup>44</sup>

En décadas precedentes puede distinguirse la forma cómo fue creciendo el aparato público agregativamente respondiendo a necesidades coyunturales y sin ningún plan preestablecido, lo que dio lugar a una pesada e irracional administración. Hoy se trata de rectificar y organizar de una forma más sencilla aquello que se había convertido en un verdadero laberinto burocrático y que estaba convirtiéndose en una barrera de la dinámica política y social.

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 de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Reforma Agraria
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- 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
- Departamento de Pesca
- Departamento del Distrito Federal

La ley reubicó 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 Federal; 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. Es esta la secretaría que más reforzó sus atribuciones e, incluso, captó algunas que anteriormente estaban en manos de la Secretaría de Hacienda como 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 el aspecto 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 y 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, antigua 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 es que, por primera vez, aparece comprendido el sector paraestatal. 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.<sup>45</sup>

Los programas y pasos de la reforma administrativa emanan de la Nueva Coordinación General de Estudios Administrativos sustituto de la Dirección General de Estudios Administrativos, de la ya desaparecida Secretaría de la Presidencia. La Coordinación tiene ahora un papel destacado, tanto porque la reforma administrativa ha cobrado una importancia mayor dentro de la Administración Pública, como por su nueva ubicación: depende ahora directamente del Presidente de la República.

Para la puesta en práctica de la Reforma Administrativa se delinieron 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 interrelacionarlos para buscar la complementación y auxilio de unos con otros.<sup>46</sup> El programa de reforma administrativa comprende otras dos etapas 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.

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 ac-

ción gubernamental y 3. nivel microadministrativo que es responsabilidad de cada uno de los titulares de los órganos sectorizados.

Corresponde al Presidente de la República definir los objetivos y prioridades del programa de gobierno; establecer directrices, división del trabajo y coordinación de actividades; actualizar el Plan de Desarrollo; determinar las políticas del programa presupuesto; y definir la división y coordinación del trabajo.<sup>47</sup> Hay algunos organismos, que debido a la naturaleza polivalente de sus funciones no quedaron sectorizados y por ello dependen directamente del Presidente, éstos son: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y el sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).<sup>48</sup>

El nivel de las instituciones de orientación y apoyo global comprende a Programación y Presupuesto y a Hacienda y Crédito Público y tienen un triple carácter: normativas y definitorias en tanto que son unidades de autoridad; vigilancia y control global para la implantación de políticas, planes y programas, y de apoyo y asistencia técnica para auxiliar operativamente a los coordinadores de sector.<sup>49</sup> El nivel de orientación y apoyo global establece lineamientos generales para el control del sector descentralizado. Programación y Presupuesto por medio de la implantación del programa-presupuesto y Hacienda por medio del programa financiero.<sup>50</sup>

La Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de la sectorización tiene, además, compatibilizar su acción con la Secretaría de Hacienda; establecer procedimientos para actualizar los planes globales, sectoriales, institucionales y regionales; elaborar normas a las que deberán sujetarse los coordinadores de sector y las entidades en la formulación de presupuestos.<sup>51</sup>

Corresponde a la Secretaría de Hacienda: establecer el Programa Financiero Nacional para desagregarlo sectorial e institucionalmente; asignar recursos crediticios a los sectores; emitir conjuntamente con Programación y Presupuesto lineamientos para la formulación de flujos de fondos y calendario de actividades.<sup>52</sup>

Los coordinadores de sector son entidades que tutelan y armonizan las acciones del grupo de órganos paraestatales que quedaron bajo su campo de acción<sup>53</sup> y también son encargadas de aplicar las directrices marcadas por Programación y Presupuesto y Hacienda en referencia al programa-presupuesto y al programar, coordinar y evaluar las acciones de su sector,<sup>54</sup> asumir la responsabilidad de su sector; implantar políticas internas, y supervisar el funcionamiento de las instituciones a su cargo.

A las entidades paraestatales toca: ajustarse a las normas y lineamientos de los coordinadores de sector y de las dependencias de orientación y apoyo global; someter a la consideración de los coordinadores de sector sus programas-presupuesto y

programas financieros; autoevaluarse internamente y presentar la información necesaria para la evaluación general de sector; someterse a la aplicación de auditorías externas. Su marco de autonomía jurídica se sigue respetando, pues no hay subordinación jerárquica formal, pero sí una vinculación de coordinación y responsabilidad de funciones. Su integración estará garantizada por la asignación de objetivos y metas y la dotación racional de recursos previamente planeados.

La sectorización ha sido planeada tomando en cuenta el Plan Global de Desarrollo 1978-1982, que contiene los siguientes puntos: elevar la producción nacional y reducir el desempleo; satisfacer las necesidades básicas de la población; mejorar la distribución del ingreso; buscar mayor autonomía con el exterior; prioridad a los alimentos, salud y educación.

Paralelamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fueron expedidas la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública. Todas ellas con el objeto de adecuar técnica y presupuestalmente los instrumentos jurídicos a los cambios previstos dentro de las reformas.

Durante muchos años el sector paraestatal careció de una programación y coordinación de sus actividades debido al crecimiento agregativo y desordenado. Por primera vez se trata de integrarlo política y administrativamente al sector central; es un ajuste dentro del poder ejecutivo, con ello es previsible el reforzamiento de los ministerios que estaban perdiendo terreno frente a las paraestatales, muchas de éstas mayores que aquéllos. La articulación de actividades es la constante dentro de la sectorización, que debe definirse como la armonización de esfuerzos entre los coordinadores de sector y los órganos paraestatales, bajo la tutela de las dependencias de orientación y apoyo global y el mando del Presidente de la República.<sup>55</sup>

Existen avances substanciales en los procesos de Reforma Administrativa, hay pasos positivos para abrir nuevos canales en la vida política del país.

Dentro de los parámetros marcados por la revolución mexicana hay elementos que pueden ser recuperados, en todo este ambiente de renovación. Uno de ellos, quizá el más importante, es la participación de las masas en las actividades políticas, económicas y administrativas.

## NOTAS

## CAPITULO V

- 1 Olmado, Raúl, ponencia presentada ante la Comisión Federal Electoral, en *Revista Reforma Política No. 6*, 9 de junio de 1977, p.10.
- 2 Ver: Jalée, Pierre, *El tercer mundo en la economía mundial*, Ed. Siglo XXI, México, 1971 y el del mismo autor *El imperialismo en 1970*, Ed. Siglo XXI, México, 1971.
- 3 Córdova, Arnaldo, "La política de masas y el futuro de la izquierda", en *Cuadernos Políticos No. 19*, enero-marzo 1979, pp. 36-45.
- 4 *México a través de los informes presidenciales (política laboral)*, p. 123.
- 5 *Ibidem*, p. 130.
- 6 *Ibid*, p. 143.
- 7 *Ibid*, p. 127.
- 8 *Ibid*, p. 153.
- 9 *Ibid*, p. 139.
- 10 *México a través de los informes presidenciales (política agraria)*, p. 202.
- 11 *Ibidem*, p. 206.
- 12 Al protestar como presidente de la República el 1o. de diciembre de 1970, Luis Echeverría expresó: "El minifundio, como forma de explotación, contradice la naturaleza del sistema ejidal. Fortaleceremos el ejido para convertirlo en célula activa de democracia y en verdadera unidad productiva. Donde sea posible y los campesinos lo quieran, crearemos, por el agrupamiento de las parcelas y el trabajo cooperativo, auténticas empresas rurales". *Ibid*, p. 189.
- 13 *Ibid*, p. 190.
- 14 *Ibid*, p. 197.
- 15 *Ibid*, p. 200.
- 16 *Ibid*, p. 201. Subrayado nuestro.
- 17 *Ibid*, pp. 205-206. Otra estrategia que resultó muy favorable fue la integración de la Comisión Tripartita Agraria compuesta por pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y autoridades estatales y municipales. En ella se pretendía "resolver controversias y alejar posibles explosiones de violencia, que sólo benefician a quienes se oponen al progreso del país". Las organizaciones integrantes fueron CCI, CNC, UGOCM y el Congreso Agrarista Mexicano.
- 18 Pereyra, Carlos, *op. cit.*, p. 63.

- 19 *Bases para el programa de reforma administrativa del Gobierno Federal (1971-1976)*. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, est/1.
- 20 Acuerdo presidencial del 28 de enero de 1971.
- 21 Acuerdo presidencial del 11 de marzo de 1971.
- 22 Chanes Nieto, José, "aspectos fundamentales de la evolución . . .", p. 94.
- 23 Carrillo Castro, Alejandro, "Las empresas públicas y la reforma administrativa", p. 19.
- 24 Bases legales de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal e Instituciones Nacionales de Crédito, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1974, pp. 70-183.
- 25 *México a través de los informes presidenciales (el sector paraestatal)*, p. 172.
- 26 *Ibidem*, p. 175.
- 27 *Ibid*, p. 176.
- 28 *Ibid*, pp. 181-182.
- 29 *Ibid*, p. 186.
- 30 *Ibid*, p. 188.
- 31 *Idem*.
- 32 *Ibid*, p. 207.
- 33 *Ibid*, pp. 222-223.
- 34 *Ibid*, p. 227.
- 35 Izquierdo, Jorge Jesús, "Los Organos de Gobierno del sector paraestatal como instrumentos de organización y control", en Alegría, Rosa Luz, et. al. *Empresas Públicas*. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, p. 55.
- 36 Pereyra, Carlos, *op. cit.*, p. 59.
- 37 PRI/IEPES, *El Pensamiento Político de José López Portillo, La Campaña*, México, 1979, p. 273.
- 38 Marx, Carlos, *Crítica a la filosofía del estado de Hegel*, pp. 107-109.
- 39 Ver Rousseau, J.J. *El contrato social*, *passim*.
- 40 Guerrero, Omar, *La administración pública del estado capitalista*, pp. 123-128. Se dice que: "El ejecutivo fuerte no es . . . sino el producto de un estado fortalecido frente a la sociedad". El centro del poder político en el capitalismo tiende a desplazarse del legislativo al ejecutivo con el fin de garantizar la unidad política de todo el sistema.
- 41 PRI/IEPES, *op. cit.*, p. 397.

- <sup>42</sup> D.O. 29 de diciembre de 1976.
- <sup>43</sup> *Ibidem*; Ruiz Massieu, J.F., Lozano Hernández, W. *La nueva administración pública federal*. Ed. Tecnos, México, 1977, p. 16. José López Portillo, *Primer informe de gobierno*, 1977, p. 10.
- <sup>44</sup> PRI/IEPES, *op. cit.*, p. 409.
- <sup>45</sup> Carrillo Castro, Alejandro, "Las empresas públicas y la reforma administrativa". p. 40.
- <sup>46</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, pp. 43-45.
- <sup>47</sup> *Bases legales y lineamientos . . .*, pp. 53-59.
- <sup>48</sup> González F., José, *Antecedentes y comentarios . . .*, p. 380.
- <sup>49</sup> *Bases legales y lineamientos . . .*, p. 46; González F., José, *op. cit.*, p. 382, en este último se afirma que la Coordinación General de Estudios Administrativos puede quedar ubicada también dentro de este nivel.
- <sup>50</sup> Izquierdo, Jorge, *op. cit.*, p. 61.
- <sup>51</sup> *Bases legales y lineamientos . . .*, p. 60.
- <sup>52</sup> *Ibidem*, p. 63.
- <sup>53</sup> *Ibidem*, p. 49.
- <sup>54</sup> *Ibidem*, p. 66.
- <sup>55</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 60.