

Barajas, Gabriela. **Política y administración pública en México: una relación desde donde Pensar los Programas y las Agencias Públicas Encargadas de la Atención a la Pobreza, 1970-1982.** *En publicación: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales.* Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.
Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/barajas.pdf>

Fuente: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la red CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

**POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO:
una Relación desde donde Pensar los Programas y las Agencias Públicas Encargadas de la
Atención a la Pobreza, 1970-1982**

Gabriela Barajas¹

I. Presentación

México tiene una larga historia de políticas y programas de atención a zonas atrasadas o pobres, la cual comienza a finales de la década de los sesenta y llega hasta nuestros días. Programas como el de Caminos de Mano de Obra (1968-1976), el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1970-1982), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1976-1983), los Programas de Desarrollo Regional (1983-1988), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1995), y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997-a la fecha), son algunas de las acciones más importantes en la materia pero no han sido las únicas. Paradójicamente, pese a la importancia de estos programas, su historia no ha sido escrita.

De manera frecuente, estudios sobre política social o combate a la pobreza hacen referencia a la importancia de estos antecedentes o mencionan la existencia de líneas de continuidad y ruptura entre ellos, pero, hasta hoy, prácticamente no existen trabajos sistemáticos que sustenten tales afirmaciones; sólo conocemos un ensayo que busca destacar de manera comparativa las características del PIDER, COPLAMAR y PRONASOL (ver: Ordóñez, 1997). Considerando lo anterior es que planteamos llevar a cabo una investigación para construir dicha historia, el presente ensayo es un primer avance.

¹ Socióloga; Especialista en Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, México; Maestra en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

A lo largo de nuestra investigación nos preguntamos *cómo los programas y agencias públicas responsables de la atención a la pobreza en nuestro país surgen, cambian y se agregan a estructuras administrativas públicas ya existentes*. Las constantes alusiones a que las estructuras administrativas vinculadas a las políticas anti-pobreza son simples instrumentos en manos del poder político (programas y agencias públicas que responden y sirven a los intereses del titular del Poder Ejecutivo), nos llevaron a enmarcar el estudio en la discusión teórica sobre la relación entre política y administración pública.

Hoy, tal discusión, como destacamos más adelante, ya no se plantea en términos de autonomía-subordinación, sino como una relación dinámica y compleja. Esta visión de la administración, y su relación con el poder político, es la que guía nuestro trabajo.

En el estudio realizado, *los programas y agencias públicas encargadas de la pobreza los ubicamos como cumpliendo una función de mantenimiento de la estabilidad política, específicamente de control político-social*, lo anterior siguiendo una propuesta de ordenamiento del aparato administrativo público mexicano planteado por José Luis Méndez. Es importante aclarar que dicho control lo entendemos como la capacidad de las estructuras administrativas de moldear y dar cauce institucional a las demandas de sectores sociales específicos, pero no sólo para resolverlas sino fundamentalmente con el fin de desactivar de tal manera potenciales conflictos políticos.

Como mencionamos, el presente ensayo es un primer avance de nuestro acercamiento a la historia de los programas de combate a la pobreza en México. Analizamos el periodo que abarca de 1970, momento en el que surgen, a 1982, año en el que comienza el desmantelamiento del modelo de desarrollo posrevolucionario. En esta etapa los programas antipobreza aparecen como una respuesta administrativa nueva a los viejos problemas del sector rural. El ensayo está integrado por cuatro apartados: en el primero delimitamos nuestro objeto de estudio a partir de una revisión teórica de la discusión entre política y administración pública; para luego desarrollar, en un segundo apartado, una reconstrucción histórica de cómo algunas estructuras administrativas vinculadas a la problemática del campo desarrollan una función de control político-social. En la tercera parte analizamos el surgimiento y evolución de los programas de atención a zona marginadas y pobre entre 1970 y 1982. Al final cerramos con un apartado conclusivo.

II. Política y Administración Pública: entre el Poder Político y el Conocimiento Técnico

Actualmente, los estudios sobre administración pública se alejan de la visión de ésta como un conjunto orgánico o ente monolítico, el cual bajo la dirección del gobierno persigue los intereses públicos o de la comunidad.

Detrás del anterior concepto se presuponía una diferenciación clara entre la administración y la política, además de que se identificaba a cada uno de éstos componentes con distintos sectores del sistema político-administrativo. Es decir, de acuerdo al modelo normativo de constitución democrática, las instituciones de la política eran: los partidos políticos, los parlamentos y los gobiernos elegidos; en pocas palabras, eran los involucrados en la tarea de la formación de la voluntad. Mientras que a la administración, se le atribuía las tareas de ejecución o cumplimiento de esa voluntad.

La exigencia de que la administración pública debía ser un instrumento, la atribuyen algunos autores a Woodrow Wilson, teórico estadounidense del estudio científico de la administración pública de fines del siglo XIX (comentan al respecto: Peters,1995:p.297 y Villegas,1993:p.31). Hoy, sin embargo, luego de avances importantes en el estudio del tema, tal distinción difícilmente se sostiene. Como lo destaca Renate Mayntz al citar una serie de investigaciones sobre experiencias históricas singulares que así lo atestiguan. El autor llama la atención sobre la existencia de estudios empíricos y sistemáticos de países con servicios civiles de carrera de larga tradición como Estados Unidos y Canadá, donde se muestra como la administración pública es más que un simple instrumento en manos de los políticos (1994:pp.75-77).

Considerando lo anterior, coincidimos plenamente con Mayntz cuando afirma que “si la norma de instrumentalidad neutral de la administración pública se realiza rara vez o nunca, no hay porque calificar ésto, necesariamente, y en principio, como un defecto”(1994:p.77).

Reformulado el planteamiento acerca de la distinción entre política y administración, se ha abierto un amplio abanico de posiciones que van desde aquellos que consideran que la administración pública conserva el carácter de un instrumento de ejecución, hasta los que refieren que la administración tiene una propensión natural a desprenderse de su condición de medio y buscar su independencia hasta consolidarse como centro de poder propio, llegando a manejarse con autonomía absoluta.

Al fondo de las posiciones extremas mencionadas se encuentran dos concepciones del aparato administrativo público, por un lado, se le define como un brazo ejecutor al servicio del poder político y, por el otro, como depósito de conocimientos técnicos distinguido por su carácter apolítico.

Si pensamos, al menos de manera inicial, el caso de México, nos damos cuenta de que el fenómeno administrativo no sólo es complejo, sino que se observa una diversidad de comportamientos a lo largo de su evolución, por ello, difícilmente podemos considerarlo como un simple brazo del poder político o bien como inmerso en un proceso ascendente hacia una mayor autonomía. Por ejemplo, en nuestro país, hasta antes de la década de los ochenta, el aparato administrativo público no sólo fue un

instrumento del poder político, sino que se convirtió en uno de los principales escenarios de la política², diluyéndose la diferencia entre tareas políticas y técnicas. (Luna,1988:p.117)

La ausencia de un servicio civil de carrera, y el hecho de que el titular del Poder Ejecutivo designara o removiera a los funcionarios de sus puestos con toda libertad, influyó en la orientación profesional de los mismos. Durante décadas la lealtad incondicional a la dirección política fue evidente; sin embargo, el monopolio que los funcionarios de gobierno tenían sobre el cumplimiento de las tareas ordenadoras y la prestación de servicios públicos, el manejo de conocimiento especializado, y un mayor desarrollo en las actividades de planeación gubernamental, entre otros factores, permitieron romper con fuertes inercias e impulsar a la administración pública mexicana a moverse bajo ciertos márgenes de autonomía del poder político.

Así, la sólida unidad y autonomía de la jefatura política en México, derivada del régimen presidencialista, hizo muy difícil, más no imposible, que la administración pública definiera y luego ampliara sus márgenes de independencia frente al poder político³, pero siempre manteniendo una relación diversa. En México no podemos afirmar que ha sido una tendencia hacia la autonomía, pero tampoco pretender que la relación entre el poder político y la administración pública ha sido de subordinación absoluta.

Con pocas palabras, complejo, diverso y en ocasiones aparentemente contradictorio resulta el cambio de la administración mexicana. Evidentemente, lo único claro es la compleja relación que establece con el poder político. Revisar cómo ha sido dicha relación en la historia del aparato público de nuestro país, y particularmente en las estructuras administrativas encargadas de los programas de atención a la pobreza en México son los objetivos del presente trabajo.

² Por escenario de la política entendemos, siguiendo a Pichardo Pagaza, el conjunto de posiciones donde se deciden aspectos básicos que atañen a la vida económica, social y política del país en el ámbito nacional, sectorial o regional.(1984^a:166) Para el autor existían, a principios de los ochenta que fue publicado el libro, seis escenarios principales, uno de los cuales era el gabinete y la alta burocracia federal. Menciona que a lo largo del tiempo, por la vía legal y reglamentaria se ampliaron las atribuciones de la administración pública central y descentralizada. Lo anterior llevó a que ésta se convirtiera en una intermediaria; la cual “no sólo administra, también negocia, concilia, concierta y conviene una amplia gama de decisiones políticas, económicas y financieras con todos los segmentos de la sociedad civil mexicana”. (ibid.167)

³ Dos ejemplos de la autonomía alcanzada por la administración pública mexicana los documentan los trabajos de: Rogelio Hernández (1993). “La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto”, en: **Foro Internacional**, núm. 1, enero-marzo; y Francisco Gil Villegas (1984). “la crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo”. **Foro Internacional**, núm 98, octubre-diciembre.

No nos interesa analizar los cambios del conjunto de las estructuras administrativas, eso sería una tarea imposible de realizar; por lo tanto, comenzamos con un ejercicio de ordenamiento y delimitación. Para lo cual, retomamos la división que José Luis Méndez⁴ hace del aparato público a partir de funciones. El autor secciona la administración pública mexicana según los siguientes criterios:

La **función de promoción del crecimiento económico** que ha estado compuesta por dos bloques: a) el de la *coordinación central*, integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, Nacional Financiera y Banco Nacional de Obras Públicas; y b) el de *fomento económico*, compuesto por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, y de Energía (que sustituyeron a la Secretaría de Patrimonio Nacional), de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes (también de Obras Públicas entre 1939 y 1958), de Turismo, y la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (que sustituye a las Secretarías de Pesca, 1955, y la de Desarrollo Urbano y Ecología, 1994)

La **función de mantenimiento de la estabilidad política** conformada por dos bloques: a) el de *control político-militar*, integrado por las Secretarías de Gobernación (que tiene varios centros especializados, relacionado, por ejemplo, con los municipios o con la seguridad nacional) y de la Defensa Nacional, y, b) el de *control político-social*, compuesto por las Secretarías de Trabajo y de Reforma Agraria. Dentro de este grupo, el autor incluye también a la Secretaría de Desarrollo Social (1992). Secretaría creada, según algunos autores, solamente para dar cobijo al Programa Nacional de Solidaridad, eje de la política de atención a la pobreza durante el sexenio del presidente Carlos Salinas.

La **función de desarrollo social** la han cubierto las Secretarías de Educación Pública, de Salud (que sustituyó a la anterior de Salubridad y Asistencia), de Desarrollo Social (a partir de 1992) y por varios órganos desconcentrados importantes, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, la Compañías de Subsistencias Populares y el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores, entre otros.

La **función de relaciones exteriores** tradicionalmente desempeñada por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por último, Méndez menciona la **función de control** en particular la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (desde 1995).

El esquema de José Luis Méndez resulta muy ordenador, partiendo de dicho esquema son claras las diversas funciones cumplidas por el aparato administrativo público mexicano. Nosotros nos

⁴ Tomado de: José Luis Méndez. “Estudio introductorio”; en: (Peters,1999:pp.8-61)

centramos en un segmento: el encargado de la función de mantenimiento de la estabilidad política, de manera específica, del control político-social.

Lo anterior se explica porque partimos del supuesto de que los programas y agencias públicas responsables de la atención a la pobreza en México cumplen, a partir de los años setenta entre los sectores atrasados, marginados o pobres, la función de control político-social desempeñada, desde la época poscardenista, por instituciones como la Secretaría de Trabajo y Reforma Agraria, entre obreros y campesinos, respectivamente. Función que, según nosotros, también desempeñaron un conjunto de instituciones ligadas al bienestar social, como desarrollamos en el siguiente apartado para el caso de las políticas hacia el campo. Asimismo, las estructuras administrativas encargadas de la política anti-pobreza son antecedentes claros de lo que luego será la Secretaría de Desarrollo Social, incluida, desde nuestro punto de vista de manera acertada, por Méndez en el mismo grupos de Secretarías vinculadas a la función de mantenimiento de la estabilidad política (control político-social).

Pero aclaremos qué entendemos por control político-social en este contexto. La palabra control tiene connotaciones negativas muy fuertes: “dominio, mando, prepotencia// intervención, fiscalización” (Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1970); nos refiere también cooptación y violencia. Es importante destacar que dentro del marco del presente trabajo, estamos pensando en algo muy distinto. El control político-social dentro del ámbito de la administración pública lo entendemos como la capacidad de crear estructuras administrativas o agencias públicas para moldear y dar cauce institucional a las demandas de sectores sociales específicos, pero no solo con el fin de resolverlas, sino fundamentalmente con el objetivo de desactivar de tal manera potenciales conflictos políticos.

Es importante destacar que el presente ejercicio busca demostrar la mencionada continuidad en la función de control político-social por parte de los programas y agencias encargados de la atención a los sectores pobres de nuestro país. Pero además tratamos de destacar cómo aun en dichas estructuras que podrían considerarse como más supeditadas al poder político (respondiendo a una lógica instrumental), encontramos fenómenos diversos de autonomización de las estructuras administrativas que nos ayudan a entender cómo surgen, cambian y se agregan los programas y agencias vinculadas con las acciones anti-pobreza.

Antes de entrar de lleno a este tema es necesario analizar cómo se define y materializa históricamente la función de control en la administración mexicana, para observar posteriormente las mencionadas líneas de continuidad. Cabe aclarar que la siguiente reconstrucción histórica supone una importante simplificación. Como partimos de la idea de que los mencionados programas surgen como una respuesta administrativa nueva a viejos problemas del sector rural, nos centramos en la función de mantenimiento de la estabilidad (control político-social) desarrollada por las estructuras administrativas responsables de atender la problemática del campo; lo que no implica que ese sea el único rasgo de

tales estructuras. Estudiamos desde el periodo cardenista hasta el sexenio que termina en 1970. El telón de fondo es la conformación del modelo de desarrollo posrevolucionario hasta el inicio de su crisis. No perdemos de vista que el tema de la estabilidad política estuvo ligado a mecanismos variados y excede el campo de acción de la administración pública pero nosotros lo que buscamos destacar, en el siguiente apartado, es la capacidad que desarrolla el aparato público mexicano para crear agencias públicas y estructuras administrativas que le permitieron moldear y dar cauce institucional a las demandas sociales desactivando posibles protestas o potenciales conflictos políticos. A pesar de la simplificación buscamos resaltar la ya referida multidimensionalidad del fenómeno administrativo.

III. Estado, Administración Pública y Estabilidad Política en México

Para hacer realidad los anhelos revolucionarios, la Constitución de 1917 dio al Estado amplias facultades para intervenir en los más diversos campos de la vida nacional. La serie de normas constitucionales vinculadas con la cuestión social⁵, llevaron al Estado a reivindicar un carácter popular. Este conjunto de reformas sociales “devinieron de inmediato en el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iban a desarrollar, y lo que es aun más importante, la base (real o ideal a la vez) sobre la que se iba a levantar todo el armazón del colaboracionismo social”. (Cordova,1972:p.21)

La identificación entre intereses del Estado e intereses de las masas es un logro de la política cardenista. Fue, precisamente, el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) quien puso en marcha el programa de reformas sociales contenido en la Constitución del 1917; lo cual le permitió no sólo estabilizar políticamente al país sino además obtener un importante apoyo político de los sectores populares, sin el cual difícilmente hubiera podido instrumentar una serie de reformas estructurales encaminadas a establecer el arbitraje del Estado en la vida económica y la política del país. Como desarrollaremos a continuación, la administración pública tuvo un papel central dentro del anterior proceso de cambio.

1. Configuración de la Administración Pública Posrevolucionaria: el cardenismo

Distintos autores coinciden al señalar que el sexenio de Lázaro Cárdenas fue un periodo de gran dinamismo y transformación, tanto en el ámbito de la economía como de la política.

⁵ Entre las que destacan: el artículo 3º que garantiza el derecho de todo individuo a recibir educación y determina la obligación del Estado de impartirla. Asimismo, los artículos 27 y 123 consagran dos garantías sociales centrales destinadas a apoyar a los campesinos y obreros respectivamente. El artículo 27 determina que las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional pertenecen directamente a la nación, pudiendo el Estado imponer a la propiedad privada la modalidad que dicte el interés público. Este nuevo concepto de propiedad establece que su ejercicio debe redundar en provecho de todos. Asimismo, el derecho de usar, disfrutar y explotar un pedazo de tierra tiene como condición atender las necesidades humanas buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona. El artículo 123 define que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.

A nivel económico, el régimen cardenista realizó modificaciones sustantivas, realmente profundas, en la relación Estado-economía; se avanzó a un intervencionismo estatal más directo, amplio y diversificado.⁶ En pocas palabras, se sentaron las bases para que más adelante el Estado se volviera el motor indiscutible del crecimiento económico nacional.

A nivel político, se consolidó una estructura de poder dentro de la cual la institución presidencial se colocó como centro rector y aglutinador.⁷ Para lograr lo anterior, el presidente Cárdenas trató de acercar a su régimen a todos los grupos socio-económicos y facciones políticas, ya fuera a través de su inclusión dentro del nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM)⁸, creado en 1938 para sustituir al Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado por el General Calles en 1929, o por el lado de la participación en el ámbito económico. Sin embargo, el trato a los distintos agentes sociales fue diferenciado; precisamente, fue esta manera de edificar las relaciones sociales la que le confirió al Estado un enorme poder de intervención y maniobra.

Con los empresarios se planteó una relación no exenta de contradicciones y obstáculos, que al final desembocó en “un nuevo contrato social, en una fase más avanzada con las relaciones de propiedad, que permitió su organización e impulso hacia un desarrollo capitalista industrial moderno.” (Ayala,1988:p.169) Las relaciones con las masas sirvieron al Estado para fortalecer su poderío, tomar distancia con los propietarios del capital y someter cualquier tipo de resistencia a las transformaciones promovidas. “Ese fuerte apoyo y la densidad social aportada por las clases populares sirvieron como escudo para presiones internas de la reacción, y sobre todo externas, lo que permitió librar importantes batallas antiimperialistas.”⁹ (ibid)

⁶ Específicamente, el gobierno de Cárdenas amplió las bases del desarrollo a través de la profundización de la reforma agraria; recuperó para la nación actividades estratégicas y profundizó la reforma financiera y fiscal, amplió el gasto público, sobre todo el de inversión así como la generación de créditos. Con un fuerte apoyo a la inversión pública y créditos, reforzó actividades para la industrialización posterior, como son los casos del hierro, el acero y la energía eléctrica. Hubo un proceso de modernización de las instituciones financieras y crediticias consolidando el papel de la banca de fomento que se había creado en el periodo anterior, así como de las instituciones auxiliares de crédito. Durante el sexenio destacan la creación de la Comisión Federal de Electricidad, la nacionalización de los ferrocarriles, la expropiación petrolera así como la creación de Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa pública encargada de administrar la riqueza petrolera. (Ayala,1988:p.154)

⁷ Como anotó el mismo General Cárdenas, “una sola fuerza política debe sobresalir: la del Presidente de la República”. (González,1981:p.7)

⁸ La transformación del PNR al PRM supuso la incorporación de las masas organizadas y el ejército al partido, constituyendo un frente nacional formado por los sectores obrero, campesino y militar, los cuales reconocían como líder máximo al presidente de la República y ya no a un caudillo o líder máximo.

⁹ Un buen ejemplo de lo anterior es la expropiación petrolera. Esta se desencadena a partir de un conflicto laboral; luego de que las empresas petroleras se niegan a respetar la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia en la que se confirmó el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje a favor de los trabajadores. El presidente

Dentro del anterior ambiente generalizado de reorganización, la administración pública quedó “comprometida a emprender el desarrollo nacional y seguir una línea de masas”. (Fernández,1989:p.23) El proceso de cambio sufrido por el aparato público lo refleja el hecho de que Cárdenas decretó tres diferentes leyes que reformaron la administración pública: 1934, 1935 y 1939. (Blanco,1995:p.50)

Dejando de lado el papel cumplido por la administración pública respecto al desarrollo, nos centraremos, dado el objetivo del presente trabajo, en las agencias responsables de la política agraria.

La política de masas exigió instituciones públicas capaces de llevar a la práctica los programas sociales definidos por la Constitución: la reforma agraria, el programa educativo, la política de salud pública y los asuntos laborales. Los programas sociales suponían no tanto mejoras del orden político, sino acciones concretas que el Estado tenía que realizar a través del aparato administrativo público. (Fernández,1989:p.20)

En materia agraria. La lucha de los campesinos por la tierra había sido uno de los propósitos centrales de la Revolución Mexicana. Al ascender Cárdenas al poder era evidente el creciente descontento del campesinado por el retraso del reparto agrario.¹⁰ Sin embargo, durante su gobierno no fue sólo el aumento de dicho reparto, sino la labor de una serie de oficinas públicas para fomentar el desarrollo agrícola las que aminoraron el descontento y canalizaron la capacidad revolucionaria del campesinado para vigorizar las iniciativas del gobierno, como describe José Fernández Santillán.(1989:pp.22-25)

En 1934 la administración central cambia, se reforma la ley respectiva y se incluye la creación del Departamento Agrario, el cual realiza las antiguas funciones a cargo de la Comisión Nacional Agraria. Como anota Fernández Santillán, de inmediato comenzaron a funcionar bajo los lineamientos del Departamento las comisiones agrarias mixtas a nivel de los estados y de los municipios; en ellas tenían participación los representantes de comunidades ejidales. El objetivo de una organización de este tipo era atender y, según el caso, resolver los problemas directamente en el lugar donde se daban. Con ese fin “la participación de las representaciones campesinas les daban un carácter altamente democrático no sólo en su composición sino también en la manera como se tomaban las decisiones”. (Fernández,1989:p.20) Para muy pocos casos, los de mayor importancia, fue utilizada la burocracia federal.

Cárdenas presenta la iniciativa para expropiar la industria petrolera, y el apoyo social fue contundente.

¹⁰ Antes del gobierno cardenista sólo se habían distribuido entre la población campesina 6 926 913 hectáreas; Cárdenas, con su reforma agraria distribuyó 17 906 419 hectáreas. Hansen, R., 1974, La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI, México. Citado en: (Blanco; 1995: 55).

El Departamento Agrario contaba dentro de su estructura con la Oficina de Resoluciones Presidenciales para ejecutar con prontitud las decisiones que tomara el titular del Poder Ejecutivo en materia agraria. Esta oficina, además, se abocó al estudio de cómo fomentar la instalación de nuevos centros de poblaciones agrícolas y distritos ejidales.

Según Fernández Santillán, el órgano más importante era la Oficina de Organización Agraria que, por medio de los organizadores regionales y jefes de zonas, intervenían en las operaciones de contabilidad, aprovechamiento de tierras, aplicación de nuevos cultivos en los ejidos. También coordinaba y dotaba de diversos recursos a los nuevos centros de población rural, en colaboración con el Banco de Crédito Agrícola y Ejidal.

Es importante destacar que desde la visión del gobierno de Cárdenas, el reparto agrario se consideró tan sólo como una parte de la reforma agraria, complementada con el apoyo a la comercialización y la dotación de créditos. Era una concepción global y no parcelada del problema.(Fernández,1989:pp.24-25) Evidentemente, detrás de la entrega de tierras y créditos, y del conjunto de acción de promoción del ejido estaba la idea de convertirlo en una institución permanente, “habilitándolo como el verdadero motor de su política de masas en el campo” (Ayala,1988:p.161).

La organización de los campesinos a través del ejido y del sistema de crédito ejidal, fue la base más segura para su conversión en una fuerza al servicio de la Revolución. Además de agentes económicos, Cárdenas ansió convertirlos en verdaderos agentes políticos, que apoyaran incondicionalmente al gobierno revolucionario frente a cualquier circunstancia y situación. (Ibid)

La creación en 1938 de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y su posterior incorporación como parte del PRM, siguió la misma lógica y buscó ser instrumento de defensa y medio de participación política de los campesinos.

Con todas las medidas descritas, la Revolución “empezaba” a justificarse. El proyecto de sociedad y de Estado cobraba sentido mediante los logros de sus instituciones. La intervención estatal aparecía como el eje de todo el sistema económico nacional, dadas las limitaciones del propio desarrollo capitalista, no había forma de sacar al país adelante más que con la acción profunda de la administración pública, una administración abierta a las demandas de los grupos organizados. Así, y más allá de la coyuntura, quedaron sentadas las bases a partir de las cuales se delineó el nuevo modelo de desarrollo posrevolucionario, éste poco a poco convirtió al Estado en el motor indiscutible del

crecimiento económico nacional, y al Presidente en el centro aglutinador de un régimen corporativo: gran hacedor, regulador y rector de los grupos y clases en su conjunto.

2. Burocratización de las relaciones de poder: 1940-1958

Sentadas las bases del régimen presidencialista-corporativo posrevolucionario, y aprovechando la enorme legitimidad obtenida por el gobierno cardenista, a partir de 1940, los siguientes gobiernos buscaron instaurar una estrategia de desarrollo de largo plazo centrada en la industrialización. Entre 1940 y 1958, la precariedad del desarrollo industrial y la debilidad de los sectores empresariales llevaron al Estado a expandir y diversificar sus actividades, en muchos casos sacrificando otros objetivos, entre los que destacan los objetivos vinculados con la reforma agraria.

Durante este periodo¹¹, dos razones explican los cambios de la estructura administrativa: fortalecer la estabilidad política y sentar las bases para el desarrollo económico del país. (Pardo,1992:p.43) Considerando que la meta principal era crear condiciones para el desarrollo económico, la estabilidad política se convirtió en una de esas condiciones (ibid); quizá la más importante.

Con un Estado posrevolucionario obsesionado por la estabilidad política, poco a poco, “las relaciones de poder se encasillaron en fórmulas administrativas y la burocracia se incrustó en la política mexicana”. (Pardo,1992:p.39) Como anota claramente, María del Carmen Pardo:

“Los cambios importantes en la estructura de la administración pública desde 1940 hasta 1960, se debieron fundamentalmente a la necesidad de introducir controles de modo que los conflictos entre clases se encauzaran para favorecer las relaciones de poder entre los distintos grupos y orientarlos mediante la solución burocrática. Los campesinos y obreros se convirtieron en elementos principales de ese control” (1992:p.43)

Revisemos, entonces, cómo se da el proceso de burocratización de las relaciones de poder en México con respecto a los campesinos.

i

A principios de los años cuarenta, la nueva estrategia de desarrollo no contaba aún con un plan deliberado. Sin embargo, conforme avanzó el periodo fue imponiéndose un modelo “que en lo político

¹¹ El cual abarca tres sexenios: Manuel Avila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958)

incluía mayor institucionalización de las relaciones de poder y en lo económico un patrón de desarrollo basado en la sustitución de importaciones”.¹² (Ayala,1988:p.248)

Desde sus inicios, los gobiernos buscaron generar un clima de entendimiento con los inversionistas nacionales y extranjeros, a fin de posibilitar el cada vez más ansiado desarrollo industrial. Los lazos entre los empresarios y las distintas administraciones se estrecharon.

La anterior estrategia implicó no sólo que el Estado ayudara a establecer las condiciones indispensables para asegurar la expansión privada y el acercamiento al sector empresarial, sino también la modificación de las relaciones y alianzas del Estado con los otros sectores sociales. Ejemplo de ello es la nueva relación que establece con el sector campesino. Grupo privilegiado durante el cardenismo, vio severamente mermada su situación a lo largo de las décadas de los cuarenta y cincuenta.

Muy alejadas de la política agraria del General Cárdenas, durante el gobierno de Manuel Avila Camacho (1940-1946) son observables varias tendencias: la primera, un creciente apoyo a la pequeña y mediana propiedad evidenciada con la dotación de créditos y en la expedición de certificados de inafectabilidad agraria. La segunda, la distorsión consciente del viejo sentido del ejido, es decir, se buscó individualizar el trabajo al parcelar propiedades que antes eran comunales. La individualización suponía “la entrega a cada campesino una parcela individual dentro del ejido, con límites precisos y titulada a su nombre.”(Puga, et. al.,1986:p.36)

En lo que a la administración pública se refiere, el Departamento Agrario, utilizado por el gobierno cardenista como medio para promover el desarrollo agrícola, con Avila Camacho se limitó al reparto de tierras. Dicho reparto se convirtió “en una agregación casi infinita de decisiones administrativas y procedimientos complejos emanados del aparato burocrático que acabaron por dominar las normas fundamentales”¹³ y peor aún, paralizaron el reparto.¹⁴

¹² El modelo de sustitución de importaciones fue “un proyecto de desarrollo orientado a impulsar un crecimiento estable basado en empuje interno a la economía nacional y en una diversificación de la producción industrial, que substituyera paulatinamente las importaciones; para lo cual, el Estado recurrió a una política económica expansionista que garantizó un súbito aumento de la demanda interna y una tasa de ganancia atractiva para la inversión privada, en particular para las actividades industriales; de este modo, el desarrollo de la capacidad productiva nacional permitió aligerar las restricciones externas al crecimiento económico originadas por los requerimiento de importación”. (Ayala,1988:p.249)

¹³ Proyectos sobre política agrícola en México. p.10. Citado por (Pardo,1992:p.50)

¹⁴ “Mientras buena parte del reparto cardenista precedió por días o incluso meses, a los decretos de afectación y dotación, en los años avilacamachistas se buscó ajustarse a un procedimiento ordenado más rigurosamente que ofreció a los propietarios mayores oportunidades de eludir la acción agraria. El trámite burocrático se volvió cada vez más lento y penoso y ello permitió a los latifundistas y simuladores de fraccionamientos evitar las

Pese a que la importancia económica estratégica del sector rural decreció, la necesidad del control político sobre el mismo se mantuvo vigente. Los nuevos mecanismos a partir de los cuales se desplegó dicho control son claros en el manejo de los créditos agrícolas, los cuales:

"se burocratizaron aceleradamente hasta el punto de ver su función no como una posibilidad de desarrollo social sino como un trámite técnico; aunque visto desde el lado político, su antigua ascendencia sobre la organización social fue aprovechada para controlar y determinar administrativamente los sectores donde operaban, a través de los medios a su alcance, sociedades y uniones de crédito, políticas de dotación, control de los apoyos técnicos, determinación de nuevas organizaciones, coordinación de la administración en regiones seleccionadas, etc. (Fernández,1989:p.50)

En el mismo sentido se encaminaron los esfuerzos por modernizar el sector rural durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), se insistió en la necesidad de convertirlo en uno de los soportes importantes del crecimiento económico. Esta exigencia de impulsar el desarrollo de la agricultura es lo que explica muchos de los cambios de la estructura administrativa; sin embargo, es claro que con las transformaciones se trataba de alentar la agricultura de exportación o de productos dinámicos¹⁵ y no la economía campesina, la cual evidentemente perdió terreno.

La política agraria se tornó cada vez más favorable a la pequeña propiedad y a la concentración neolatifundista disfrazada. Se reformó al artículo 27 constitucional, pero dicha reforma tuvo un carácter conservador, por ejemplo, aumentó de manera importante la dimensión permitida de la pequeña propiedad (mientras la parcela ejidal crece de 10 a 13 hectáreas, la llamada "pequeña propiedad" aumenta de 50 hectáreas hasta 100 hectáreas de riego, 200 de temporal y 300 en plantación), además de que se autoriza tramitar amparos agrarios.¹⁶

afectaciones." (Medina,1978:pp.248-249) En el mismo documento, el autor explica que en los 70 expedientes agrarios analizados a lo largo de su investigación se advirtió que los trámites requirieron entre 5 y 35 años para resolverse.

¹⁵ Nos referimos a cambios como el aumento del personal técnico del Departamento Agrario, mismo que permitía acelerar los trámites de dotación o restitución de tierras y agua, pero también la inafectabilidad de la propiedad rural garantizada por la ley. Además se creó en 1947 el Instituto de Investigaciones Agrícolas, destinado a hacer compras experimentales para seleccionar semillas, fertilizantes y las técnicas modernas más convenientes de acuerdo al tipo de tierra y producto. Asimismo, se crea la Comisión Nacional de Colonización (1946), encargada de estudiar y localizar terrenos que pudieran explotarse para promover su dotación entre particulares. La Comisión también sirvió para reacomodar en zonas despobladas a campesinos que no tenían tierra. (Pardo, 1992:pp.54-56).

¹⁶ "Con la inafectabilidad agrícola, comprendida en la misma reforma constitucional, quedaron garantizadas 7.5 millones de hectáreas, mientras que el reparto agrario tan sólo se hizo en 5.4 millones que fueron en su mayoría tierras de baja calidad, y estuvo fuertemente vinculado a criterios políticos." (Fernández,1989:p.38)

Por otro lado, fue a la agricultura comercial, sobre todo de exportación, hacia donde se dirigieron los créditos y la inversión pública en irrigación.¹⁷ Sin embargo, la ganadería también cobró un gran impulso. Los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal dedicaron créditos para esa actividad (Fernández,1989:p.67), además de que se expidieron títulos de inafectabilidad ganadera.¹⁸ Por su parte, los ejidos fueron abandonados a su suerte:

“en adelante se destinaron al reparto de las peores tierras, las cuales- debido a la corrupción incrustada en las dependencias oficiales- no quedaban en manos de los campesinos, finalmente se optó por repartirla solo en regiones donde los conflictos agrarios pudieran representar peligro para la estabilidad del sistema.” Mario Huacuja (1981). El desarrollo del capitalismo en el siglo XX, UNAM; citado por (Pardo,1992:p.56)

De esa forma, se agudizó la diferencia entre un pequeño grupo de agricultores altamente dinámico, vinculados al mercado externo y claramente beneficiados por el régimen, y los ejidatarios viviendo en condiciones cada vez más difíciles. El éxito del control estatal sobre el movimiento campesino se expresó en la relativa tranquilidad social que existió en el agro.

Al final de la etapa analizada, ya durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958), terminaba también una fase en el desarrollo de la administración pública mexicana. La industrialización avanzaba de manera dinámica, aunque generando contrastes entre ciertos sectores, lo mismo sucedió con la agricultura, donde se estaba consolidando una estructura dual: convivían una moderna agricultura comercial con campesinos viviendo en la miseria. El descontento popular e inestabilidad política fueron visto como los costos por haber dado prioridad al desarrollo industrial acelerado. Entonces, se pensó en utilizar a la administración pública como herramienta de bienestar social, siendo este uno de los supuestos básicos del nuevo modelo de política económica instrumentado la siguiente década: “el desarrollo estabilizador”.

¹⁷ “Para aumentar su impacto económico, las inversiones en irrigación no se repartieron en toda la República, sino se concentraron en las zonas de mayor potencial de desarrollo agrícola”. (Medina,1994:p.136)

¹⁸ Las reformas al artículo 27 dejó una deliberada ambigüedad en la limitación a la propiedad ganadera y una breve referencia a que cuando un propietario llevara a cabo obras que significaran mejoras en la calidad de sus tierras, éstas no podrán ser objeto de afectación agraria, ésto aún cuando rebasaran los límites máximos señalados por la Constitución. (Puga, et al;1986:38)

3. El desarrollo estabilizador: la administración pública entre la promoción del bienestar social y el control político

La modalidad de política que después se conocerá como “desarrollo estabilizador” se mantuvo a lo largo de dos sexenios: el de Adolfo López Mateos (1958-1964) y el de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Ésta supuso una respuesta tanto al deterioro de la situación económica, como al peligro político que implicaban los, cada vez más frecuentes, movimientos sociales de protesta. En términos generales, el desarrollo estabilizador conllevó una mayor participación del sector público en la economía (buscando renovar el impulso a la actividad industrial), y en la promoción de programas sociales.

La necesidad de regular la mayor participación del Estado (tanto para favorecer el crecimiento económico como para atender las carencias sociales) es lo que explica las importantes transformaciones de la estructura administrativa durante el periodo. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado¹⁹ de diciembre de 1958 creó la Secretaría de la Presidencia, misma que fue concebida como una institución encargada de llevar a cabo la programación financiera y administrativa del sector público. La modificación anterior respondía a la urgencia del Poder Ejecutivo “de contar con órganos que lo auxiliaran técnica, política y administrativamente en la difícil labor de organizar, centralizadamente, las numerosas instituciones gubernamentales”; (Fernández,1989:p.94) tarea cada vez más compleja.

Detrás de los cambios en la estructura administrativa estaba la idea de planificar el desarrollo y distinguir sectores preferenciales para la inversión pública. El Estado planificador suponía no solo un Estado que intervenía en la actividad económica, sino también uno preocupado por el bienestar: la educación, salud, vivienda y el consumo popular.(Guadarrama,1986:pp.99-100) Sin embargo, más allá de la retórica, se observan importantes esfuerzos de programación y coordinación financiera, lo anterior con el fin de establecer un mecanismo de control a las actividades del, cada vez más grande, sector

¹⁹ La misma Ley, cambia de nombre a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por el de Secretaría de Patrimonio Nacional. Por otro lado, la Secretaría de Economía fue substituida por la de Industria y Comercio, a la que se le encomendó el fomento a la producción pesquera y el apoyo a los complejos industriales. Cambios importantes supuso para la Secretaría del Trabajo, quien 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 en intervenir en los asuntos relacionados con la seguridad social.” (Fernández,1989:p.95) Los sistemas de riego serían manejados coordinadamente por las Secretarías de Recursos Hidráulicos y Agricultura y Ganadería. Por último, se dividió la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para dar paso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas; y estableció el Departamento de Turismo. (Ibid:p.95)

paraestatal²⁰; además de buscar aumentar la eficiencia del aparato público, tanto en términos de la promoción económica como de estabilidad político-social.

En materia agraria, durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), se entregó “en 21 meses, el equivalente a la cuarta parte de los repartido desde 1940: 3 millones de hectáreas. También organizó ejidos ganaderos, canceló algunos arrendamientos de particulares en zonas ejidales e intentó industrializar productos agropecuarios para imprimirle “un nuevo enfoque” a la reforma agraria.” (Campos,1995:p.198); todo encaminado a evitar invasiones de latifundios. No obstante, los límites de la política burocrática fueron evidentes en el creciente uso de una violencia selectiva por parte del Estado; ejemplo de lo anterior, fue el asesinato, el 23 de mayo de 1962, del líder campesino Rubén Jaramillo y su familia.²¹

Por otro lado, los gobiernos del llamado desarrollo estabilizador, aunque estimularon la actividad agropecuaria, la mantuvieron subordinada al objetivo de la industrialización. Así, después de dos décadas de crecimiento en el sector agrícola (4 por ciento anual de 1955 a 1965), éste cae a 2.1 por ciento para el periodo de 1965 a 1970, marcando el inicio de una crisis en el sector. (Medina;1994:143) Según el mismo autor, varios factores contribuyeron a la gestación de esta crisis: a) la reducción de la inversión pública destinada al campo, que bajó de 19.2 por ciento en 1950 a 6.9 por ciento en 1960; b) la reorientación de la producción agrícola a productos con precios de garantía (granos básicos principalmente), menos rentables pero más estables, ante la caída de la demanda y de los precios de los productos del campo mexicano en el mercado internacional; c) la contracción de la inversión en el campo por el deterioro de los precios agrícolas respecto de los manufactureros; y d) la transferencia de recursos del sector agrícola al sector industrial vía el sistema financiero (Medina;1994:143-145); “sólo 60 por ciento del ahorro bancario del sector rural regresaba al campo en forma de crédito, mientras que el 40 por ciento restante iba a dar a la industria”. (Ibid:144)

Los efectos de la crisis agrícola, Luis Medina los sintetiza de manera clara:

“empezaron a surgir problemas en el abastecimiento del mercado interno, lo que dio lugar a crecientes importaciones en el rubro de alimentos y reducciones en el ingreso de divisas, con las consecuentes presiones en la balanza de pagos. La crisis en el campo reforzó, también, la emigración de población campesina a la ciudad, la cual se asentó en áreas marginales urbanas. a urbanización del país, presente desde los cuarenta, se convirtió en un fenómeno incontrolado no sólo por una oferta mayor de empleos

²⁰ Es sector paraestatal está constituido por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos. (Blanco,1995:p.80)

²¹ Rubén Jaramillo, antiguo líder zapatista, unos meses antes de su asesinato había encabezado, junto con cinco mil campesinos, la toma de tierras ejidales que estaban manos de caciques de Michapa y Guarín, poblados morelenses. Junto con Jaramillo, el ejército asesinó a su esposa y tres hijos. (Guadarrma;1986:103)

urbanos que rurales, sino también a consecuencia de la explotación demográfica, producto de las mejoras en el nivel de vida y los servicios de salud. La mayor movilidad ocupacional y geográfica se vio, a su vez, estimulada por la expansión de las comunicaciones y el gasto educativo. El porcentaje de población urbana se elevó de 20 por ciento en 1940 a 44.9 por ciento en 1970.”(1994:145)

A finales del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), los objetivos del desarrollo estabilizador contrastaban con una realidad inocultable: la creciente desigualdad social. Por ejemplo, una encuesta realizada por el Banco de México en 1968 mostraba que el 85 por ciento de la población contaba con 50 por ciento del ingreso nacional mientras que el resto lo detentaba el 15 por ciento de las familias. El gobierno, en algún momento eje dinámico de la vida económica y política del país, cargaba ya con una pesada maquinaria burocrática, cuya incapacidad para resolver los problemas de desequilibrio social y desajustes en los sectores productivos era evidente. Es a partir de ese momento que comienzan a hacerse patentes, de forma sistemática, las crecientes dificultades económicas a las que se enfrentaba el Estado y la cada vez más clara debilidad de los mecanismos tradicionales de control político. México entra en un periodo de crisis durante la década de los setenta, donde se puso a prueba toda la maquinaria estatal para poder solucionarla.

Sin duda, el fracaso del desarrollo estabilizador dejó como gran lección la certeza de que no se podía seguir esperando la generación de la riqueza nacional para después redistribuirla. La lógica de los gobernantes de que sin desarrollo no era posible realizar la justicia social se rompe, ahora había que atender a los sectores atrasados, pobres; a aquellos que estaban al margen de las grandes organizaciones corporativas.

La respuesta fueron los programas gubernamentales de atención a la pobreza. Una de las características de dichos programas fue que establecían una relación directa entre la administración pública y los beneficiarios, buscando funcionar, precisamente, al margen de los grupos corporativos.

IV. Crisis del Estado y Reforma Administrativa: Programas y Agencias Responsables de la Atención a la Pobreza, 1970-1982

Ya desde finales de la década de los sesenta, entre los investigadores sociales se había generado un especie de consenso respecto al carácter estructural de los problemas que enfrentaba el Estado. En el nivel económico, dichos estudiosos identificaron una serie de cuellos de botella y señalaron la necesidad de redefinir el modelo de desarrollo hasta ese momento promovido.(Medina,1994:pp.169-176)

En el nivel político también existía preocupación. La matanza de estudiantes por parte del ejército en 1968 mostró con nitidez los riesgos de una estructura estatal cada vez más cerrada e impermeable a las demandas y aspiraciones de diferentes capas de la sociedad

(Woldenberg,1986:p.160); además de que tales hechos fueron vistos como preludeo de un conflicto social mayor. (Trejo,1993:p.174) Por último, la existencia de la guerrilla urbana²² y rural²³ era evidencia clara de que el México mítico de “la estabilidad política, la paz, y el incesante progreso, el orden y la tranquilidad social” (Carrión,1970:p.14) había quedado atrás.

Pese a lo anterior, en esos momento todavía las demandas, descontentos y cuestionamientos sociales al sistema no alcanzaban a articularse en una alternativa viable y diferente, ni en el plano político ni económico. (Fernández,1989:p.118) El papel rector del Estado estaba fuera de toda discusión, y los problemas a los que se enfrentaba fueron vistos, de nueva cuenta, como administrativos.

Desde dicha visión “administrativa” de los problemas, los esfuerzos gubernamentales por atender la crisis política y económica llevaron, en una primera etapa (1970-1976), al desmesurado “crecimiento de las organizaciones, empresas, programas y personal del gobierno federal”²⁴ (Aguilar,1994:1); agravando, de esta manera, una serie de problemas vinculados al acelerado crecimiento del gobierno. Lo cual hizo que, en una segunda fase (1976-1982), fuera necesario plantearse y enfrentar los problemas de coordinación, control y eficiencia del aparato estatal.

Es claro, a lo largo de este periodo, el cual abarca de 1970 a 1982, que se dio una respuesta ya conocida: mayor intervención estatal. Así, las dificultades, tanto políticas como económicas, se enfrentaron creando más dependencias u organismos públicos o buscando nuevas formas de organización o nuevos procesos administrativos. Dentro del anterior marco, y siguiendo la misma lógica, es que surgieron los programas de atención a la pobreza en nuestro país; los cuales representan una respuesta administrativa nueva a viejos problemas del sector rural.

El carácter novedoso se lo dio el hecho de que dichos programas plantearon la solución de las demandas sociales al margen de las organizaciones corporativas, y en general de los mecanismos tradicionales de control político. Debemos dejar muy claro que el papel de los programas de atención a zonas marginadas a lo largo de esta década fue marginal, predominó el esquema tradicional de

²² La guerrilla urbana se integró principalmente de activistas estudiantiles, surgieron agrupaciones como el Frente Urbano Zapatista, el Movimiento Armado Revolucionario, los Comandos Armados del Pueblo, la Liga Comunista 23 de Septiembre y otros que reivindicaron la vía armada como única forma de lucha y transformación social. (Woldenberg;1986:p.183)

²³ La lucha armada rural aparece como parte de una persistente confrontación armada por la tierra. En Guerrero se alzan Lucio Cabañas (Partido de los Pobres) y Genaro Vázquez (Asociación Cívica Nacional Revolucionaria), ambos primero surgen como grupos de autodefensa. (Campos,1995:p.238)

²⁴ De 1970 a 1982 aumentó de 354 a 1155, el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos estatales (Pardo;1991:82).

desarrollo social, aunque jugaron un papel cada vez más importante al moldear y dar cause institucional a las demandas de grupos de población que habitaban zonas pobres o marginadas.

1. Crisis, Expansión del Aparato Público y Surgimiento de los Programas de Atención a la Pobreza, 1970-1976

Efectivamente, es durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) que aparecen los primeros programas de atención a zonas marginadas en nuestro país. Dentro de un contexto de estancamiento económico y potencial inestabilidad política y social, ya antes referido, el nuevo Presidente reconoció en su toma de posesión que “subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo”. (Citado por Woldenberg, 1986:p.159)

Así, partiendo de una posición crítica definió dos de los retos más importantes de su gestión: el primero, la reorientación de la economía para fortalecer y alentar la estabilidad política, (Medina, 1994:p.177) y, el segundo, comenzar a democratizar la estructura estatal cada vez más rígida y autoritaria. Sin embargo, no encontró mejor solución que ampliar sin medida el número de empresas paraestatales, de comisiones, fondos y fideicomisos²⁵, y la de multiplicar el endeudamiento (interno y externo) para solventar dicho crecimiento. Lo anterior es muy claro, si observamos las acciones instrumentadas en materia agraria.

i

Como destacamos anteriormente, a lo largo del periodo de 1940 a 1970, el descontento campesino siempre existió, pero siempre controlado a través de una serie de mecanismos diversos entre los que se encontraba la respuesta administrativa y de manera cada vez más frecuente la represión estatal. Sin embargo, lo que empieza a acontecer durante el sexenio de Luis Echeverría es una movilización que no tenía precedentes en la historia del país (Montes de Oca, 1981:p.597). El movimiento campesino dio, al mismo tiempo, la pelea en diferentes frentes: luchas por mejores precios para sus productos; luchas contra los caciques y contra la imposición política; huelgas de trabajadores agrícolas, y sobre todo la lucha por la tierra. Por ejemplo, para mayo de 1972 agrupaciones empresariales hablan de 46 tomas de tierra en Tlaxcala y Puebla (Ibid:p.597).

La propuesta gubernamental para la solución a la problemática rural estuvo acompañada de una mayor intervención del Estado en el sector. Se intentó modernizar a la agricultura tradicional con inyección de capital, y propiciar la colectivización de ejidos que tuvieran tierras de riego y con

²⁵ Durante el sexenio de Luis Echeverría se pasó 45 organismos descentralizados en 1970 a 176 en 1976; de igual manera, en los mismos años, las empresas de participación estatal mayoritaria pasaron de 39 a 403. (Blanco, 1995:p.80)

potencial comercial.²⁶ Bajo la dirección y el control del Estado, se promovieron empresas agropecuarias “de escala”, no las grandes empresas vinculadas con el neolatifundio y la empresa externa. Se buscaba que esas empresas “de escala” recuperaran la función de abastecimiento del mercado, de la industria y de la exportación (Campos,1995:p.229).

Respecto de la inversión en el campo, fue muy alta. Creció a un ritmo de 21 por ciento anual, se pasó de 12 por ciento del total de la inversión pública en 1970, al 18 por ciento en 1975 (Campos,1995:p.230). Una cantidad importante de los recursos fueron manejado por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal para apoyar la creación de empresas rurales.²⁷

En relación con las instancias administrativas, entre 1970 y 1976, se crearon:

“17 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para atender problemas específicos de producción en el sector rural (como forrajes, maderas, granos, etc.); se establecieron 14 comités, comisiones, consejos y centros para coordinar las acciones del sector público en el campo y para estimular la introducción y desarrollo de productos específicos en regiones localizadas, así como para resolver problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Por último, para dar apoyo financiero a los problemas emprendidos, se crean 21 fideicomisos relacionados con el sector rural” (Luis Angeles y Alejandro Sánchez. “Las variables de la estabilización, la estrategia y su incidencia en el periodo 1970-1976”, tesis profesional, UNAM, México,1977; citado por: (Salinas;1982:99-100)

²⁶ La Ley de Reforma Agraria, inicialmente, proponía la colectivización como “una modalidad opcional en el reparto”; sin embargo, pronto fue presentada como una panacea. Para promoverla se creó, dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario. Según el Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina, publicado en 1974, había 23 615 ejidos, de los cuales se pretendía colectivizar 11 mil para el año de 1976 (Montes de Oca,1981:p.603). Se manejaron cifras alegremente; sin embargo, los resultados fueron magros. Según Arturo Warman, sólo se expidieron 633 decretos presidenciales de colectivización, es decir, menos del 3 por ciento de los ejidos registrados en el censo de 1970, y no es posible saber si se trata de verdaderos procesos de colectivización o simplemente se levantó el acta (1980:p.64).

²⁷ Dicho Fondo, en 1970 contaba apenas con más de 76 millones para promover servicios de bienestar dentro de las comunidades. Posteriormente, se le inyectaron 2 mil millones de pesos para apoyar la creación de empresas rurales (Campos,1995:p.230). Informes oficiales afirman que se crearon, a lo largo de seis años, 351 empresas (forestales, agropecuarias, turísticas, manufactureras, pesqueras, de la construcción) con un total de 13 mil empleos permanentes y 17 mil temporales. Asimismo surgieron una serie de organismos gubernamentales específicos para agrupar, organizar y orientar una amplia gama de actividades; solo por mencionar algunas: Productos Pesqueros Mexicanos, Comisión Nacional de la Industria Azucarera; Tabacos Mexicanos, Financiera Nacional de la Industria Rural, Productos Forestales de la Tarahumara, Forestal “Vicente Guerrero” (Ibid:p.230).

Dentro de este contexto político, social y administrativo es que surgen los primeros programas de atención a la pobreza en nuestro país.

ii

El surgimiento de la preocupación gubernamental por el problema de la pobreza, y la aparición de las primeras acciones encaminadas a atender dicha problemática, así como de las estructuras administrativas responsables de instrumentarlas, se entiende a partir de varios hechos. Primero, el reconocimiento, tras el fracaso del modelo de desarrollo estabilizador, no sólo de que el crecimiento económico por sí mismo no garantizaba una mejor distribución del ingreso, sino también que la riqueza de unos pocos había sido a costo de la mayor pauperización de las masas populares.²⁸ Como lo anota un diagnóstico oficial sobre la situación del campo:

“En el medio rural se observa una concentración del ingreso y la riqueza en los productos agrícolas ubicados en las zonas de riesgo, a los cuales se les había favorecido con obras de infraestructura, investigación, asistencia técnica, insumos, créditos, etc. dedicándose a la producción de cultivos para la exportación. Otros beneficiarios de este progreso, fueron los intermediarios(...); los ganaderos particulares, que expandieron sus superficies para realizar explotaciones de tipo intensivo con la protección de la ley agraria; y los concesionarios privados de bosques talas irracionales. *Frente a éstos, se encontraba la mayor parte de la población del medio rural que habitaba en zonas de temporal con pésimas condiciones de vida en materia de nutrición, salud, educación y vivienda, que por falta de apoyo empezaban a dejar de producir los alimentos necesarios para su propia subsistencia y emigraban a las zonas urbanas.*”(Subrayado nuestro.) (SPP,1985:p.197)

Segundo hecho a señalar, es que a nivel internacional, los organismos financieros planteaban la reducción de la pobreza como una condición primordial para lograr el desarrollo. El Banco Mundial anotaba que se requerían programas para elevar el nivel de vida y la capacidad productiva de la población campesina, como señaló el propio director del Banco:

A menos que se tomen medidas para beneficiar directamente a los segmentos más pobres de la población, las desigualdades del ingreso sencillamente se intensificarán. Creo, por consiguiente, que si se quiere

²⁸ La preocupación por medir la dimensión de la pobreza en nuestro país comienza a finales de la década de los setenta. Por lo anterior no existen trabajos que nos permitan tener una idea precisa de la dimensión de tal problema durante los años setenta. Sin embargo, algunos indicadores aislados nos permiten un breve acercamiento al tema. Entre 1970 y 1981, la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se redujo en términos relativos. Ésta se mantuvo fluctuando en torno a los 30 millones de personas, mientras la población total pasó de 50.7 a 71.4 millones. Por otro lado, la distribución de la riqueza se caracterizó por inequitativa. Estos mismos años el 10 por ciento de las familiar más pobres del país apenas recibían el 1.3 por ciento del ingreso generado. En el otro extremo, el 20 por ciento de las familias más ricas se llevaba la mitad del ingreso nacional disponible. (Consejo Consultivo del PNS,1990:pp. 20-21)

lograr un progreso significativo hacia la solución del problema de la pobreza absoluta en las zonas rurales, no existe otra alternativa viable que la incrementar la productividad de la pequeña agricultura. (McNamara, citado por Valencia,1998:p.47)

Por último, cabe mencionar la crisis agrícola, la cual impactó de manera diferenciada a los distintos tipos de productores. Como anotan Jorge Castell y Fernando Rello, “cuando se desagregan los datos agrícolas globales salta a la vista el hecho de que la crisis de producción es bastante más grave en las zonas de temporal que en las de riego”.(1981:p.619) Aún más, plantean que durante el sexenio de Echeverría, la crisis de producción agrícola estuvo vinculada al deterioro de las condiciones materiales de producción y de vida del sector más atrasado de la agricultura: el de subsistencia. Campesinos que interrumpen la explotación de sus parcelas porque encuentran más redituable vender su fuerza de trabajo o dedicarse a otras actividades. (Castell,1981: pp.619-621)

Los mismos autores llaman la atención respecto de las consecuencias políticas y sociales del aumento de la pobreza rural. Esta pobreza sumada a la crisis de las centrales campesinas, sobre todo de la Confederación Nacional Campesina (producto de su creciente incapacidad para promover la satisfacción de las demandas de tierra), explican el surgimiento de un desorganizado pero creciente movimiento campesino, cuyas armas más usadas fueron la toma de tierras, las marchas a la ciudad de México, las tomas de locales de organismos oficiales agrarios y la organización independiente del Estado de frentes y agrupaciones locales y regionales. (Ibid:p.621)

iii

Los primeros esfuerzos por atender a los habitantes de las llamadas zonas rurales atrasadas, comienzan en 1968 con la creación de un “Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural”, dentro del cual participaron seis dependencias federales ejecutoras de obras de infraestructura (Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría Agricultura y Ganadería, Comisión Federal de Electricidad y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas). El objetivo era integrar las acciones de ese conjunto de dependencias, sumando la cooperación de los habitantes de las comunidades beneficiarias (SPP;1985:197). Por otro lado, se buscaba mejorar los sistemas de planeación utilizados para la realización de obras (Ibid). Idea que es muy importante porque refleja la necesidad del titular del Poder Ejecutivo de buscar mecanismos que le permitieran no sólo ubicar y delimitar las demandas sociales de las zonas marginadas, sino también garantizar que las grandes dependencias federales las satisficieran.

Debemos recordar que el Estado posrevolucionario no mantuvo una relación directa con la población, empleó a las organizaciones corporativas como intermediarias. Organizaciones que, real o formalmente, gestionaban y conseguían la resolución de algunas demandas, el problema con las zonas

rurales marginadas fue que estaban al margen de las mismas. Como anotamos, la CNC respondía cada vez menos a la necesidad central de los campesinos pobres: la dotación de tierra. Por otro lado, dentro de la administración se habían creado mecanismos de negociación directa entre las grandes Secretarías nacionales y los gobiernos de los estados que no llevaban necesariamente a responder a las demandas sociales sino a los intereses de los gobernadores. Por ejemplo, un documento oficial reconoce que la falta de recursos adicionales para financiar este Programa hizo que se recurriera a los presupuestos normales asignados a las Secretarías participantes; el problema fue que éstas “establecían compromisos individuales con los gobiernos estatales al margen de la programación acordada, dificultando la efectiva coordinación de las acciones”.(ibid) El Programa funcionó hasta 1970.

Durante el gobierno de Luis Echeverría, y como parte de la expansión acelerada del aparato público, se intensificaron los esfuerzos por promover el desarrollo rural de las áreas marginadas a través de nuevos programas sectoriales. Por ejemplo, en 1971 se crea el de Caminos de Mano de Obra; asimismo, surgieron el Programa de Obras Rurales, el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural. Además de una serie de nuevos organismos como la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos, entre otros.

Hacia el mismo sentido, apoyar el desarrollo de las zonas rurales pobres, se ampliaron las acciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En 1973 se modifica la Ley del IMSS, estableciendo los llamados “servicios de solidaridad social” para atender a la población marginada que sencillamente no participaba en los servicios de seguridad social ya existentes. Se crea entonces el Programa de Solidaridad Social, 1974-1979. Sin embargo, la aparición de dicho programa no supuso la modificación del sesgo dominante: “los servicios de seguridad social -de carácter urbano y representativo de grupos medios de la sociedad mexicana- fueron fundamentalmente privilegiados en la estructura del gasto social” (Trejo y Jones,1992:176).

Por otro lado, se incrementaron de manera importante las actividades de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) para atender tanto los mercados rurales y urbanos. Así, la paraestatal pasó de operar 1 200 tiendas de venta de menudeo y tres fábricas en 1970; a 2 800 centros de compra, 6 000 tiendas de menudeo y 28 fábricas en 1975 (Gaceta, 1º. de enero de 1976, pp. 2-5; citado por: Tello;1979:186).

Por último, como parte del esfuerzo gubernamental por fortalecer a una serie de organismos públicos encargados de atender a grupos específicos de población rural en situación de pobreza, es que se agranda la estructura administrativa del Instituto Nacional Indigenista, el cual pasó de contar con 13 Centros Coordinadores Indigenistas en 1970 a 64 en 1976; además, de que su presupuesto creció, en términos absolutos, poco más de 700 por ciento: aumentó de 27 327 932 pesos en 1970, a 220 100 000

pesos en 1976 (INI;1978:503). Los anteriores esfuerzos terminaron siendo “aislados con ninguna o muy poca coordinación entre unos y otros” (SPP;1985:198).

Dentro del marco descrito, es que surge, en 1973, el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) como un proyecto de desarrollo rural financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).²⁹ Programas como el PIDER orientado a las zonas atrasadas, posteriormente, fueron promovido por el propio BIRF en otros países (ibid).

Los objetivos y líneas de acción originales del PIDER³⁰ estaban vinculados con el tema de la generación de empleos y la unidad básica de acción eran comunidades de rango de 300 a 3 000 habitantes. Lo anterior es muy importante porque no supone una política específica de atención a la pobreza. Su propósito estaba vinculado a la promoción del desarrollo de zonas rurales.

“Crear fuentes permanentes de trabajo que retenga a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios” (Ordoñez,1997:p.17).

Si ubicamos al PIDER dentro del conjunto de la estrategia echeverrista hacia el campo, no fue un programa importante. Sin embargo, lo que vale la pena destacar es que representó una nueva forma de atender las demandas de grupos específicos; es decir, los beneficiarios estaban al margen de los grupos corporativos.

²⁹ En 1973, México obtuvo del BIRF un primer crédito por un monto de 110 millones de dólares para ser aplicado a 30 microregiones en 5 años. La novedad del enfoque del PIDER hizo que el BID concediera un préstamo de 20 millones de dólares en 1976 para ser utilizado en 15 microregiones. Ambos créditos fueron aplicados en su totalidad (SPP;1985:201).

³⁰ **Objetivos** a) Dotar a los pueblos rurales y aprovechar las obras y servicios necesarios para su desarrollo y aprovechar racionalmente los recursos naturales disponibles. b) Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población a su lugar de origen. c) Elevar la producción y productividad del producto del hombre ocupado. d) Facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, la salud y el bienestar en general. e) Contribuir a la distribución más equitativa del producto social

Líneas estratégicas:a) Dar la mayor prioridad a los proyectos productivos, complementándolos con otros proyectos y servicios que sirvieran al a producción y al beneficio social. b) Operar por micro regiones, integradas por municipios completos, donde se elaborarían programas de mediano plazo para 4 años, que sirvieran de marco de referencia a la programación anual. c) La célula básica de la acción sería la comunidad rural, etapa donde se dio prioridad a las de rango de 300 a 3 000 habitantes. d) Inicialmente se consideró innecesaria la aportación de las comunidades, lo cual se cambió posteriormente para que fuera una condición para la construcción de las obras. e) Apoyar la operación del programa con una mayor desconcentración de funciones de las dependencias federales de sus oficinas centrales a las estatales (SPP;1985:199).

Como venimos destacando, las estructuras no responden solamente a motivaciones políticas. El momento en el que surge el Programa y el tipo de beneficiarios nos hacen pensar que fue una medida más, entre otras promovida por el Presidente Echeverría, para recuperar la estabilidad política de ciertas zonas rurales. Pero, si revisamos sus características de operación, resalta su importancia dentro del marco de la administración. Es decir, el surgimiento del PIDER se explica no solo por la dinámica política sino también se relaciona con el proceso de burocratización (ineficiencia y autonomización) que venía sufriendo el aparato público.

En términos administrativos, el PIDER rompe con el procedimiento tradicional dentro del aparato público mexicano (particularmente del segmento responsable del desarrollo agropecuario), de promover la creación de organismos o dependencias ejecutoras para cualquier necesidad específica, lo cual llevaba a la duplicidad de funciones. El Programa, por el contrario, buscó coordinar las acciones de las grandes dependencias nacionales en programas y proyectos específicos de desarrollo para regiones y comunidades determinadas, asignándoles a las Secretarías recursos financieros adicionales a los de sus presupuestos normales (SPP,1985:201). Vale la pena destacar que el PIDER fue el primer mecanismo administrativo en la historia de México que basó su operación en una coordinación y cooperación de las dependencias federales a nivel nacional y estatales³¹ (SPP,1985:pp.198-200).

Ante un aparato administrativo que no respondía a los grupos de población con poca capacidad de articular sus demandas y presionar para que fueran resueltas, con el PIDER se buscaron mayores niveles de eficiencia administrativa; es decir, poder ubicar y atender las necesidades sociales y económicas de los sectores de la población pobres antes de que partiera de ellos la demandas, convertidas en protesta social; lograrlo generaba reconocimiento popular. Sin embargo, el Programa fue eso y más. Al diseñarlo como un instrumento administrativo flexible dependiente del titular del Poder Ejecutivo (la asignación de los recursos del PIDER se realizaba desde Presidencia) funcionó como un vínculo entre el Presidente y los grupos de pobres beneficiarios de las obras. Y al interior de la administración pública se desempeñó como mecanismo de control sobre diferentes Secretarías de Estado.

Para concluir, cabe destacar que dentro de los objetivos del PIDER se le dio una singular importancia al tema de los apoyos a los proyectos productivos. No obstante, en la práctica el mayor porcentaje del presupuesto fue destinado para la infraestructura de apoyo a la producción (42%) (Ver cuadro I). El menor peso relativo de las inversiones destinadas a promover directamente la producción, se justificó por la necesidad de cubrir la escasa infraestructura como caminos, electrificación, aulas,

³¹ Para lograr la participación de las dependencias federales en el PIDER, se creó un Comité Coordinador presidido por el Director de Inversiones Públicas, dependiente de la Secretaría de la Presidencia; y se siguió la misma estrategia de cooperación y coordinación que utilizaban otras Secretarías de Estado a nivel nacional: se establecieron comités estatales, coordinados por un vocal ejecutivo del gobierno del estado, al interior del cual participaban los representantes de las dependencias federales en la entidad.

centros de salud y agua potable, ante el abandono en que se encontraban las áreas rurales del país (SPP,1985:pp.200-201).

Es interesante destacar que lo anterior se convierte en una característica propia de programas similares de nuestro país hasta mediados de la década de los noventa; característica que podemos relacionar, por un lado, al hecho de que a la administración pública le resulta más fácil instrumentar acciones de infraestructura social básica que proyectos productivos. Los cuales implicaban, muchas veces, confrontarse con los intereses de los cacicazgos locales que, por lo regular, controlaban los canales de comercialización y venta de productos (Szekely,1993:pp.3-4). Promover directamente la producción resultaba administrativa y políticamente más complicado, pero el tipo de obras realizadas tiene relación también con la posibilidad de satisfacer un mayor número de demandas y la legitimidad obtenida a través de su realización.

Inversiones ejercidas por tipo de programa del PIDER, 1973-1976										
Millones de pesos										
Tipo de programa	Total		1973		1974		1975		1976	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
SUMA:	5 116.3	100	667.2	100	847	100	1875.2	100	1726.9	100
Proyectos prod.	1 974.8	38.6	218.2	32.7	330.0	39.0	740.7	39.5	685.6	39.7
Infraestructura de apoyo a la prod.	2 168.4	42.4	298.2	44.7	345.6	40.8	783.8	41.8	740.8	42.9
Beneficio social	973.1	19.0	150.8	22.6	171.1	20.2	350.7	18.7	300.5	17.4

Tomado de: (SPP,1985:pp.198-200)

Lo que es un hecho, es que al final su mayor debilidad fue, precisamente, esta “pretensión omnicompreensiva”³²; la cual será característica de los programas de su tipo. (ibid) No hubo evaluación del impacto de sus acciones.

2. Reorganización Administrativa y Estabilidad Política: el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, 1976-1982

Cuando José López Portillo asumió la Presidencia de la República en 1976, el país se encontraba sumido en otra profunda crisis económica y política. Sin duda, era cada vez más claro el carácter estructural de las dificultades económicas y políticas a las que se enfrentaba el Estado mexicano.

En el terreno económico, como describen Germán Pérez y Rosa María Mirón, durante el final del gobierno de Echeverría se vivió una inflación creciente (que aumentó de un promedio de 14.2 por ciento entre 1971 y 1976 a uno de 18.8 por ciento entre 1973 y 1976); una drástica reducción de la

³² Alberto Babeito y Ruben M. Lo Vuolo. La modernización excluyente: transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina. Buenos Aires, UNICEF, CIEPP, 1992. Citado por (Pardo, 1996: p. 27)

inversión; un enorme déficit gubernamental acompañado del crecimiento de la deuda pública externa (la cual entre 1971 y 1976 tuvo un incremento medio anual del 28 por ciento, pasando así de 4,545 millones de dólares en 1971 a 19,600 millones al finalizar el sexenio); y el grave desequilibrio con respecto al sector externo que se quiso corregir a través de la devaluación de la moneda en casi cien por ciento (se abandonó la paridad de 12.50 pesos por dólar, mantenida por más de 20 años, para fijarla en 23 pesos). (1986:pp.193-194) En síntesis, el país se encontraba dentro de una grave crisis económica.

En el plano político, los constantes enfrentamientos del gobierno de Luis Echeverría con el sector empresarial (debido a la excesiva intervención del Estado en la economía y por la pretensión del presidente Echeverría de realizar una reforma fiscal integral), tomaron dimensiones amenazadoras durante los últimos meses del gobierno con la fuga de capitales. (Medina,1995:pp.189-199) Además de que permanecían los problemas de la existencia de guerrilla urbana y rural, y los conflictos agrarios. (Ibid:p.188)

El gobierno de López Portillo (1976-1982) buscó resolver estas enormes dificultades políticas y económicas, de nueva cuenta, fortaleciendo la capacidad rectora del Estado, en esta ocasión a través de la reorganización del aparato administrativo público.

Al inicio de su gestión, López Portillo propuso tres grandes líneas de acción: la Reforma Política³³, la Alianza para la Producción³⁴ y la Reforma Administrativa. Es importante ahondar en ésta última.

La Reforma Administrativa buscó reforzar el papel rector del Estado. Entonces, dentro de la clase política dominaba la idea de que un sector público más interventor suponía un Estado más fuerte y una garantía de un desarrollo económico más justo.(López Portillo, 1999,) Sin embargo, la situación por la que atravesaba el aparato administrativo mexicano era difícil. Como mencionamos anteriormente, durante el sexenio de Luis Echeverría se crearon un sinnúmero de instrumentos administrativos para atender problemas específicos (fideicomisos, comisiones intesecretariales, e

³³Luis Villoro sintetiza muy bien el sentido de la iniciativa de reforma política presentada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, cuando menciona que ésta respondió tanto a la exigencia de un reajuste del sistema político como a la necesidad de detener el peligro de cambio. Para el autor, era obra de un grupo progresista dentro de la burocracia política, más interesado en mantener el modelo vigente y perfeccionarlo para evitar su endurecimiento. (Villoro,1979:p.353)

³⁴ La primera, anota Fernández Santillán, “representó el llamado a todos los sectores sociales para integrarse en un esfuerzo común para resolver la crisis y diluir las asperezas de años anteriores” (1989:p.132); los empresarios, las organizaciones obreras y campesinas oficiales simpatizaron con la iniciativa. En el nuevo marco que daba el descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo, se restableció la confianza y se aglutinaron los diferentes sectores sociales alrededor del Estado.

interinstitucionales, organismos descentralizados, y programas concretos), lo que provocó conflictos por la superposición de acciones, la duplicidad de funciones y redundancia de competencias. Así, no fue exagerado reconocer “que la administración pública se había convertido en un “cuello de botella” para la realización de la estrategia de desarrollo.” (Carrillo,1978:p.197)

El tema no era nuevo³⁵ y menos para José López Portillo, quien había sido presidente de la Comisión de Administración Pública, dependiente de la Secretaría de la Presidencia, entre 1965-1970. Eso explica que desde su toma de posesión definiera el programa de Reforma. La puesta en práctica del mismo podemos sintetizarla en cuatro ejes:

a)Redistribución de funciones entre Secretarías de Estado. Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Además, se integraron todas las actividades comerciales en la Secretaría de Comercio; se fusionaron las Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Agricultura y Ganadería; Pemex quedó bajo la supervisión de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Se dio a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública la responsabilidad de las cuestiones de urbanismo y vivienda, y finalmente, se creó la Secretaría de Pesca (Fernández,1989:pp.117-146).

b)Sectorización de la Administración. Las Secretarías de Estado se convirtieron en unidades de responsabilidad sectorial, se les facultó para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales; cuyo número había crecido de tal manera que era prácticamente imposible su control a través de una sola unidad administrativa. De esta forma se estableció un nuevo orden que buscó definir mecanismos de coordinación a nivel global, el cual se integró por: 1. dependencias de orientación y apoyo global (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público); 2. dependencias de coordinadoras de sector (dependencias públicas pertenecientes al sector central); y 3. las entidades paraestatales.

c) Creación de las condiciones necesarias para la planeación. Por Ley, la SPP fue encargada de manejar los sistema globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales. A la vez, cada Secretaría tenía una unidad encargada de esas mismas funciones en relación con los programas propios de la dependencia. El gasto público sería, a partir de ese momento, definido en presupuestos que se apoyarían en programas con objetivos, metas y unidades responsables de ejecución que permitieran la evaluación de resultados. Lo anterior suponía comenzar a asignar el presupuesto de acuerdo a las prioridades

³⁵ México firma en 1961 la llamada Carta de Punta del Este que ratificó la alianza para el progreso, adquiriendo el compromiso de planear el desarrollo económico y la recomendación de elaborar programas de reforma fiscal, agraria y administrativa (Lomelín, 246)

establecidas por cada entidad pública, y no definir los objetivos en función de los ingresos, como lo había hecho la Secretaría de Hacienda hasta el gobierno del Luis Echeverría.

d) Promoción del régimen federal. Consientes de que el desarrollo administrativo era desigual entre instancias de los gobiernos estatales y las agencias federales, se reorganizaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), éstos pasaron a ser instancias de planeación a nivel estatal en los que participaban autoridades federales y locales. Además se establecieron los Convenios Unicos de Coordinación, mismos que permitieron al gobierno federal coordinar sus acciones con la de los estados, aplicando una política de transferencia progresiva de recursos y ejecución de programas a los gobiernos locales.

En este contexto, la propia cuestión de la pobreza y la marginación fue considerada como un problema resoluble a partir de la reorganización del aparato administrativo responsable de su atención.

i

El tema del combate a la pobreza, a lo largo del sexenio lopezportillista, adquirió gran importancia a nivel del discurso oficial, muy especialmente en la retórica presidencial. Por ejemplo, en su toma de posesión, el presidente pidió perdón “ a los desposeídos y marginados (...) por no haber acertado todavía a sacarlos de su postración.” (SPP,1982:p.24)

Como parte de una posición crítica a lo realizado hasta ese momento, distintos documentos oficiales admitieron la existencia de dos mundos: el de la opulencia y el de la miseria, los cuales convivían en nuestro país “aparentemente disociados pero en realidad estrechamente vinculados entre sí”.(COPLAMAR, 1977A:p.3)

“El mundo del desarrollo industrial, la elevada tecnología, las modernas comunicaciones y el urbanismo, junto al mundo del hambre, la ignorancia , la insalubridad y la explotación.” (ibid)

Asimismo, se reconoció que la propia acción gubernamental a favor del desarrollo amplió la brecha de la desigualdad social, llegando incluso a amenazar la estabilidad política; y aceptó que:

“la brecha de la desigualdad social se ha ensanchado peligrosamente y que de no multiplicar en forma coherente una serie de acciones en favor de los pobres, las actuales circunstancias y su tendencia, multiplicarán, en cambio, los conflictos sociales y pueden llegar a afectar peligrosamente la estabilidad política y la paz social del país”. (COPLAMAR, 1977A:p.5)

De esta forma, se define el telón de fondo de los programas de atención a la pobreza durante el sexenio: la preocupación por la estabilidad política; específicamente, de las zonas rurales. Efectivamente, durante el gobierno de López Portillo, las políticas de atención a zonas pobres o atrasadas estuvieron focalizadas al sector rural; ésto a través de tres líneas de acción: el Sistema Alimentario Mexicano, que buscaba conseguir la autosuficiencia alimentaria del país, extender el mercado interno y elevar los ingresos y la productividad del campesino pobre; las acciones del PIDER, cuyo objetivo explícito era promover el desarrollo rural; y, por último, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, conocido como COPLAMAR. En adelante, nos centraremos en este último, por ser la primera política gubernamental que asume como objetivo manifiesto el combate a la marginación.

A diferencia de las políticas hasta ese momento instrumentadas en zonas atrasadas, no se pretendía responder a un problema específico o atender a un grupos de población particular. Sin embargo, es importante aclarar que COPLAMAR, en sentido estricto, no fue un programa sino un sistema de coordinación administrativa. Presentado en julio de 1977, el propio Presidente lo definió como:

“Este es simplemente un sistema de optimización de recursos establecidos e identificados por su destino específico: servir a los marginados, al que habrán de concurrir todas las entidades, prácticamente todas tienen acción en esta área.” (COPLAMAR, 1977B:p.39)

A nivel del diseño de la política solo se estableció, primero, que sus acciones se focalizarían en el ámbito rural. En el documento: *Bases para la Acción 1977-1982 de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*, se incluyó un diagnóstico donde se anotó sobre la existencia de dos patrones de marginación dados por su ubicación espacial. Los que tenían lugar en las áreas rurales y los que se presentaban en el medio urbano. Sin embargo, éste último, según el mismo documento, tenía su origen básico en las oleadas de inmigrantes campesinos que por falta de oportunidades vitales se trasladaban a las ciudades. Por lo anterior, “cualquier acción de fondo habrá de considerar la necesidad de erradicar, por principio, la miseria de millones de campesinos.” (COPLAMAR, 1977A:p.3)

Segundo, el combate a la marginación no suponía una política específica. En el mismo documento se anotó que la política nacional y la de marginados “es una y la misma, sólo que el Ejecutivo Federal desea dar a este segundo aspecto un énfasis singular.” (COPLAMAR, 1977A:p.17)

Pero en qué sentido el COPLAMAR fue un mecanismo administrativo de optimización de recursos más que un programa.

ii

La posibilidad de crear la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados se da con la aprobación, en diciembre de 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 8 establece que el Titular del Poder Ejecutivo contará con diversas unidades administrativas para el desempeño de tareas como “asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine”; como fue el caso de la atención a grupos marginados.

En enero de 1977 se publica el decreto presidencial por el que se crea la COPLAMAR, estaría integrada por las entidades públicas especializadas en atender los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico, específicamente por el Instituto Nacional Indigenista, Comisión de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal FCI, Fondo Candilillero, Productores Forestales de la Tarahumara, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Compañía Forestal de la Lacandona y Fideicomiso de Desastres.

Dos eran sus responsabilidades; la primera, armonizar las políticas y las acciones de las entidades públicas antes mencionadas; y la segunda, estudiar y proponer al Titular del Ejecutivo, fórmulas de coordinación que permitieran vincular a dichas entidades con la Administración Pública en su conjunto. En última instancia se trataba de:

“evitar la dispersión de la acción pública en las zonas marginadas y establecer esquemas de seguimiento, en campo, de los programas y acciones interinstitucionales basados en la participación de las comunidades y el aprovechamiento de la penetración territorial de las entidades agrupadas en la Coordinación” (COPLAMAR, 1977A:p.17)

La idea de aprovechar la penetración territorial de las dependencias integrantes de la COPLAMAR, en mucho fue su razón de ser. Las regiones y áreas donde trabajaban dichas dependencias fueron definidas como las prioritarias. De esta manera se definió una población objetivo de 18 millones de habitantes entre indígenas y campesinos pobres del desierto, del semidesierto y de las zonas montañosas de México. En síntesis, lo que se buscaba era:

“que las entidades agrupadas en COPLAMAR pongan toda su capacidad y sus recursos al servicio de las demás dependencias y entidades de la administración competentes, a fin de que las acciones de cada una (...), no respondan a una mecánica aislada de justificación, sino a una lógica global que les dé mayor alcance.” (COPLAMAR, 1977A:p.23)

Lo que podían ofrecer las entidades agrupadas en COPLAMAR no era poco. Contaban en campo con 140 oficinas que podrían desempeñar la función de unidades de vinculación programática en las zonas de trabajo. Asimismo, tenían contratados a más de 4,7000 empleados; de ellos 600 era profesionales, 1,600 técnicos y 2,500 empleados administrativos y de servicio. Aunque algunos de estos trabajadores tenían una función especializada, cuando menos 50% de ellos podían dedicarse a tareas de promoción social.

Si a lo anterior sumamos 2 000 promotores bilingües y 15 000 maestros bilingües que estaban en condiciones de realizar una destacada función de orientación y liderazgo social, se contaba con cerca de 22 000 personas que podían colaborar directamente a la integración de los programas en las zonas marginadas.

Otro elemento, que sin duda llamó la atención, fue la existencia de algunas dependencias cuyo personal ha logrado penetrar profundamente en las comunidades y representa una instancia de autoridad moral y dirección; como era el caso de los médicos, promotores agrarios y extensionistas agrícolas, entre otros.

La idea era de que todo este andamiaje humano y material, al trabajar conforme a una estrategia común en campo, cumpliera con el objetivo de articular “las diversas demandas de la población y las canalicen de manera integrada, jerarquizada y complementaria hacia las dependencias y entidades de la administración competentes, para que estas dieran una respuesta articulada y coherente.” (COPLAMAR, 1977A:p.3)

El tema de fondo era la legitimidad del régimen; porque contar con una administración pública capaz de satisfacer las necesidades de los grupos marginados permitiría, “asimismo, incrementar la participación política de grandes grupos humanos y con ello ampliar el apoyo consciente de las mayorías nacionales al proyecto de país que queremos ser”. (COPLAMAR, 1977A:p.13)

De nueva cuenta se buscó, ahora con COPLAMAR, enfrentar situaciones tan diversas como las vinculadas con:

“la seguridad y la garantía de los derechos individuales y sociales, el derecho al trabajo justamente remunerado, la tenencia de la tierra, la conservación del medio y el mejoramiento ecológico, la prevención de la desertificación y la defensa del patrimonio cultural, como con la comunicación física, las obras de infraestructura y el financiamiento para la producción, la explotación de los recursos agropecuarios, pesqueros, mineros, la actividad artesanal y el desarrollo industrial, el comercio y el

turismo, además de que se requieren programas de alimentación, vivienda así como servicios educativos, de salud y saneamiento ambiental.” (COPLAMAR, 1977A:p.22)

Esta lógica de querer atender al mismo tiempo y rápidamente diversos aspectos de la problemática social, dio lugar a aquello que quería evitarse: la duplicidad de funciones y el dispendio. (Valencia, 1998:p.54). Por otro lado, el drástico cambio en las condiciones económicas internas y externas terminaron por darle un carácter coyuntural a esta política que buscaba ser de largo plazo. (ibid)

CONSIDERACIONES FINALES

En el presente ensayo partimos de una revisión de la relación entre política y administración pública. Destacamos la idea de que difícilmente puede sostenerse la concepción del aparato administrativo como un simple brazo ejecutor al servicio del poder político, pero tampoco pensarlo como depósito de conocimientos técnicos distinguido por su rasgo apolítico. Ni uno ni otro.

Este carácter complejo del fenómeno administrativo lo observamos claramente en la evolución del aparato administrativo mexicano. No lo revisamos en su conjunto, nos centramos en el segmento encargado del control político-social; en específico, en la parte responsable de la atención al campo. A lo largo de nuestra apretada revisión de cincuenta años de la historia de México, es muy claro como el Estado posrevolucionario desarrolla un aparato público con una extraordinaria habilidad para crear estructuras administrativas que le permitieron moldear y dar cauce institucional a las demandas de los distintos sectores sociales, en el caso de nuestro estudio: el sector rural; desactivando de esta manera potenciales conflictos políticos.

En nuestra apretada revisión de cincuenta años de la historia del mencionado segmento de la administración pública mexicana (1934-1970) pudimos observar como la capacidad de control político-social es desarrollada por estructuras administrativas como la Secretaría de Reforma Agraria y una serie de instituciones vinculadas a la problemática del campo.

La primera etapa analizada abarca el cardenismo (1934-1940), gobierno durante el cual se sientan las bases del modelo de desarrollo económico y político posterior: un Estado interventor y un régimen político-corporativo cuyo vértice estaría ocupado por el Presidente de la República. Asimismo, se sentaron las bases de una administración pública cuyo rasgo central era el de ser un sistema abierto y flexible a las demandas de los grupos organizados. Se estableció como una estrategia de su funcionamiento, la de ubicar y delimitar las necesidades sociales y económicas de sectores específicos de la población (vía corporaciones), antes de que partiera de ellos la demanda; desactivando una posible protesta, al tiempo que se generaba reconocimiento popular.

La siguiente etapa 1940-1970, integrado por distintos subperiodos, el carácter reformista del cardenismo fue dejado de lado. Sentadas las bases del régimen presidencialista-corporativo, a partir de 1940, los siguientes gobiernos buscaron instaurar una estrategia de desarrollo de largo plazo centrada en la industrialización. Ante la precariedad del desarrollo industrial y la debilidad de los sectores empresariales llevaron al Estado a expandir y diversificar sus actividades, sacrificando sistemáticamente los objetivos sociales de la Revolución, entre ellos la ansiada reforma agraria .

De esta manera, se consolidó un modelo de desarrollo basado en un Estado interventor en la economía, generándose al mismo tiempo una serie de instituciones y prácticas administrativas que sirvieron de su sustento.

En el anterior contexto, dado que la estabilidad política se definió como una condición del desarrollo industrial, la administración pública se convierte en una intermediaria entre el poder político y los grupos organizados. Desarrolla la capacidad dar cauce institucional a las demandas sociales pero no necesariamente con el fin de resolverlas. Es importante destacar que en la detección de las demandas no se mantuvo una relación directa con la población, no se entregó los bienes a los ciudadanos, sino que empleo a las organizaciones corporativas para tal fin.

Este modelo, el cual se encontraba vinculado a la expansión del gasto social y a la multiplicación de las dependencias públicas (expandiendo las de por si grandes Secretarías nacionales o creando nuevas agencias públicas ejecutoras), entra en crisis a finales de la década de los sesenta. Dificultades económicas, ineficiencia administrativa, intensificación de las problemas de los mecanismos tradicionales de control político, y por último, falta de representatividad de la administración pública; hicieron patentes las graves fisuras existentes del modelo de desarrollo posrevolucionario y de las instituciones y prácticas administrativas que lo sustentaban.

En el anterior contexto de crisis de los mecanismos tradicionales de control político y de dificultades del patrón administrativo público, es que surgieron los primeros programas de atención a la pobreza en nuestro país. Efectivamente, a principios de los años setenta fue creado el PIDER como un mecanismo administrativo alternativo para ubicar y delimitar las demandas sociales de las zonas marginadas. Ya no fue crear las grandes dependencias ejecutoras sino instancias de coordinación; estas nuevas estructuras administrativas buscaron establecer una relación directa entre los beneficiarios y el aparato público (específicamente con el Presidente), tratando de moverse al margen de los cotos corporativos. Lo que no implicó que se entregaran los bienes y servicios a los ciudadanos, sino que prevaleció la condición de que se organizaran para demandar los bienes o servicios ofrecidos. La

anterior prevaleció como una característica propia de los programas de atención a la pobreza posteriores y de las agencias públicas encargadas de instrumentarlos.

Nuestra revisión de los programas de atención a la pobreza abarca de 1970 a 1982, y tiene como marco la crisis del Estado posrevolucionario, así como y los esfuerzos de reorganización administrativa encaminados a hacerle frente a tal crisis.

Analizamos el contexto político, económico, social y administrativo donde surgen tanto el PIDER (1970-1976) como el COPLAMAR (1976-1983), y en ambos casos son claras las motivaciones tanto políticas como administrativas que explican su creación y las particularidades estructurales y operativas que adquieren. Por un lado, un contexto de inestabilidad política generado por la existencia tanto de guerrillas urbanas como rurales, además de un movimiento de resistencia y oposición campesina muy importante, hacía urgente el buscar formas administrativas alternativas para delimitar y dar cauce institucional a las demandas sociales, no necesariamente resolviéndolas, sino fundamentalmente para desactivar de tal manera los conflictos políticos, sobre todo rurales. Por otro lado, la necesidad del Presidente de tener un instrumento que le permitiera controlar las actividades de las Secretarías, mismas que se habían convertido en enormes elefantes blancos que acordaban directamente con poderes estatales o regionales el tipo de obras a realizar, generando desperdicio de recursos, duplicidad de acciones, etc.; además de que obviaban las demandas más sentidas de la población, ésto es, mostraban la lógica política y burocrática interrelacionadas y en movimiento.

Es importante tener presente que tanto PIDER como COPLAMAR son parte de los esfuerzos gubernamentales por darle un nuevo sentido al proyecto estatista, ya en crisis para esos momentos. No implicaban un cuestionamiento a los compromisos del Estado con el bienestar social general. Al contrario, eran una forma de llevar la presencia del Estado, con su política de desarrollo nacional, a las zonas que habían quedado al margen de la acción del aparato público. No constituyeron una política específica de combate a la pobreza, sino que eran parte de la política de desarrollo nacional, de ahí el énfasis en el tema de la generación de empleos, aplicada a zonas marginadas.

Por lo general esa era la única presencia estatal en miles de poblados y comunidades alejadas del desarrollo, de ahí la importancia adquirida por los promotores, operativos y funcionarios encargados de dicha política. La crisis de 1982 significó el fracaso de doce años de esfuerzos por mantener el modelo de desarrollo en crisis pero no implicó la desaparición de los programas objeto de nuestro estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis 1994 *El futuro de la Reforma de Estado* (México: Ponencia presentada en la Academia Mexicana de la Investigación en Políticas Públicas).
- Barajas, Gabriela 1997 "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México* (México) Vol. XV, Núm 45.
- Blanco, Mercedes 1995 *Empleo público en la administración central mexicana* (México:Ciesas)
- Calderon, José María 1988 "La ruptura del colaboracionismo de clases y las perspectivas de la democracia", en Gutiérrez Garza, Estela (coord) 1989 *La crisis del Estado de Bienestar* (México:UNAM-Siglo XXI)
- Campos, Julieta 1995 *¿Qué hacemos con los pobres?* (México:Aguilar)
- Cansino, Cesar 1995 *Construir la democracia: límites y perspectivas de la transición en México* (México:CIDE)
- Castell Cancino, Jorge y Fernando Rello Espinosa 1981 "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976", en: Rolando Cordera (coord) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana* (México:FCE)
- COPLAMAR 1977 *Bases para la Acción 1977-1982 de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*, (México:COPLAMAR)
- COPLAMAR 1977B *COPLAMAR* (México:COPLAMAR)
- Cordera, Rolando y Carlos Tello 1989 *La desigualdad en México* (México: Siglo XXI)
- Cordova, Arnaldo 1972 *La formación del poder político en México* (México:Era)
- Fernández Santillán, José 1989 *Política y administración pública en México* (México:INAP)
- González, Luis 1981 *Los Días del presidente Cárdenas* (México: El Colegio de México)
- Guadarrama, Rocío 1986 "Los inicios de la estabilización", en: Cristina Puga, et al. *Evolución del Estado mexicano* Tomo III (México: El caballito)
- Hernández, Rogelio 1993 "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", en *Foro Internacional* (México) vol. XXXIII, N° 1.
- INI 1977 *Informe de labores 1976-1982* (México:INI)
- Luna, Matilde 1998 "Gobierno, actores y transmisión de demandas", en Manual Quijano, et al. *Políticas públicas y gobierno local* (México:Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública)
- Mayntz, Renate 1994 (1985) *Sociología de la Administración Pública* (Madrid:Alianza Universidad)
- Medina, Luis 1978. *Del Cardenismo al Avicalachismo* (México:El Colegio de México)
- Medina, Luis 1994 *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. (México:FCE)
- Montes de Oca Luján, Rosa Elena 1981 "La cuestión agraria y el movimiento campesino: 1970-1976", en: Rolando Cordera (coord) *Desarrollo y crisis de la economía mexicana* (México:FCE)
- Ortega Lomelin, Roberto 1988 *El nuevo federalismo. La descentralización* (México: Porrúa)
- Pardo, María del Carmen 1992 *La modernización administrativa en México*. (México:INAP- El Colegio de México)
- Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna 1978 *El afianzamiento de la estabilidad política* (México:El Colegio de México)

- Pérez, Germán y Rosa María Mirón 1986 "López Portillo: un sexenio de auge y crisis", en: Cristina Puga, et al. *Evolución del Estado mexicano* Tomo III (México: El caballito)
- Peters, Guy 1994 *La política de la burocracia* (México:Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública)
- Puga, Cristina, et al. 1986 "De Avila Camacho a Miguel Alemán", en: Cristina Puga, et al. *Evolución del Estado mexicano* Tomo III (México: El caballito)
- Secretaría de Programación y Presupuesto 1982 *El Ejecutivo ante el Congreso: 1976:1982* (México:SPP)
- Secretaría de Programación y Presupuesto 1985 *Antología de la Planeación en México* (México:SPP)
- Tello, Carlos 1979 *La política económica en México, 1970-1976* (México:Siglo XXI)
- Trejo, Guillermo y Claudio Jones 1993 *Contra la pobreza*. (México:Cal y Arena)
- Valencia Lomelí, Enrique y Rodolfo Aguirre Riveles 1998 "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio *Los rostros de la pobreza. El debate* (México:ITESO-UIA)
- Villegas, Gil 1993 "Los fundamentos políticos de la teoría de la Administración Pública *Foro Internacional* (México) Vol. XXXIII, N°1.
- Villoro, Luis 1979 "La reforma política y las perspectivas de la democracia", en Pablo González Casanova (comp.) *México Hoy* (México:Siglo XXI)
- Warman, Arturo 1980 *Ensayos sobre el campesinado en México* (México:Nueva Imagen)
- Woldenberg, José y Mario Huacuja 1986 "El sexenio de Luis Echeverría", en: Cristina Puga, et al. *Evolución del Estado mexicano* Tomo III (México: El caballito)