

No. 3 JULIO • SEPTIEMBRE • 1989

REVISTA

*DEL INSTITUTO DE
ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.*



***DEL INSTITUTO DE
ADMINISTRACION PUBLICA
DEL ESTADO DE MEX/CO, A. C.***



**REVISTA DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION
PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.**

COMITE EDITORIAL

ENRIQUE GONZALEZ ISUNZA

FLAVIO PEREZGASGA TOVAR

TOMAS RUIZ PEREZ

SECRETARIO TECNICO:

JOSE LUIS ALBARRAN CRUZ



**INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL
ESTADO DE MEXICO**

CONSEJO DIRECTIVO

1988 - 1990

PRESIDENTE: ROBERTO GOMEZ COLLADO

VICEPRESIDENTE: ENRIQUE GONZALEZ ISUNZA

SECRETARIO

EJECUTIVO: SAMUEL ESPEJEL DIAZGONZALEZ

COORDINADORES:

COORDINADOR GENERAL

Ignacio Mercado Gasca

COORDINADOR DE INVESTIGACION

José Luis Albarrán Cruz

COORDINADOR DE CAPACITACION

Levi Helios Sáenz García

COORDINADOR DE DIFUSION

Silvia Sepúlveda Venegas

COORDINADOR DE CONSULTORIA Y ASESORIA

María Teresa Aguilera Ortega

UNIDAD DE APOYO ADMINISTRATIVO

Humberto Rodríguez Suárez

C O N T E N I D O

	Pág.
Presentación.	
Introducción.	
ENSAYOS	
ESQUEMA DE DOTACION DE SERVICIOS EN COMUNIDADES RURALES (SAN FELIPE DEL PROGRESO). Jesús E. De Hoyos Martínez..... _	15
LA EMIGRACION OSCILATORIA EN EL ESTADO DE MEXICO. Arnoldo Cerda Adame	45
LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO A TRAVES DE SUS LEYES ORGANICAS. CONSIDERACIONES HISTORICAS. Rodolfo Alanís Boyso	67
CULTURA, PARTICIPACION POLITICA Y AGENDA. Filiberto Chávez Méndez	83
EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACION EN LAS ENTIDADES. José Luis Albarrán Cruz	97
PROYECTO NEOLIBERAL , EL FUTURO DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. Raúl Salyano Rodríguez	107

DOCUMENTOS

DISCURSO DE TOMA DE PROTESTA DE IGNACIO PICHARDO PAGAZA COMO GOBERNADOR SUSTITUTO DEL ESTADO DE MEXICO 149

PICHARDO PAGAZA Y EL PERFIL DE SU GESTION ADMINISTRATIVA **159**

DISCURSO DE IGNACIO PICHARDO PAGAZA, PRONUNCIADO EN ATIZAPAN DE ZARAGOZA 167

ADOLFO LOPEZ MATEOS, SU LEGADO HISTORICO.. 171

RESEÑAS DE LIBROS

DESCENTRALIZACION Y ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS ESTADOS FEDERADOS (ENSAYO ANALITICO-METODOLOGICO) **177**

LA ADMINISTRACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA. CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE LA CRISIS DE LA DEUDA 187

P R E S E N T A C I O N

Es motivo de satisfacción para el Instituto de Administración Pública del Estado de México poner a consideración de la comunidad académica y profesional de la administración pública y áreas afines, el tercer número de la Revista que condensa y divulga ensayos de alta calidad, que constituyen inminentes aportaciones de un grupo de distinguidos servidores públicos y maestros universitarios.

A todos ellos, les expresamos nuestro profundo agradecimiento por la voluntad de participar y contribuir, a través de sus colaboraciones, en la constitución de un destino superior para nuestro Estado y país. Vivimos tiempos de cambios, permanecer como espectadores pasivos sería un muy lamentable error. Hoy, más que nunca, estamos obligados a poner todo nuestro empeño en las actividades que nos corresponde realizar, con un alto sentido de responsabilidad y con el propósito de que cada una de nuestras acciones estén orientadas a combatir los enormes rezagos sociales que padecen millones de nuestros compatriotas.

El estudio de la problemática estatal y municipal, aportando propuestas de solución, viables y objetivas, es una forma de contribuir a lograr esta aspiración.

El respeto a la pluralidad de ideas, el enfoque crítico y propositivo, son dos rasgos que distinguen a nuestra publicación. Su espacio no está reservado a minorías o élites. Desde que apareció a la luz pública, expresamos el compromiso de mantener siempre abiertas sus páginas a quienes estuvieran decididos a forjar en ella, una tribuna de difusión de su pensamiento.

Hoy ratificamos el compromiso, prueba de ello es la sustentación de 6 ensayos sobre diversos temas relacionados con nuestra disciplina, todos ellos interesantes, de sugerentes

te lectura. Ninguno de ellos pretende ser receptor de la verdad absoluta, al contrario, son planteamientos que derivados del estudio del tema y la experiencia de cada uno de sus autores, se expresan de buena fe con el ánimo de propiciar la reflexión y el debate que nos conduzca a un mejor conocimiento y que en el mejor de los casos, de considerarse conveniente, funcionen como referentes para orientar un mejor desempeño de la función pública, en sus 3 ámbitos de gobierno.

Aquí radica precisamente la importancia de una publicación de este género: tomar conciencia de que se puede influir en los cambios sociales sensibilizando a funcionarios públicos y sociedad **en general**, divulgando alternativas de solución a los problemas que nos aquejan.

A mediados del mes de septiembre se produjeron importantes cambios en el Gobierno del Estado de México. Mario Ramón Beteta, atendiendo a invitación presidencial, renunció **a la gubernatura estatal** para ocupar un cargo en el Gobierno Federal. En su sustitución, se designó a un brillante y reconocido político, Ignacio Pichardo Pagaza, para concluir el período **sexenal**.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México se congratula del nombramiento en favor de Ignacio Pichardo Pagaza y hace públicas sus felicitaciones, concedores **de que su gestión será plena de realizaciones.**

Su sobresaliente trayectoria pública y académica en los distintos puestos que ha ocupado, nos permiten afirmar que no pudo haber mejor designación. En realidad, el pensamiento y obra de Pichardo Pagaza es ampliamente conocido, que no necesita promoción gratuita. Tenemos plena certeza que con él, los complejos problemas de la entidad encontrarán pronta respuesta.

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

En el tercer número de la Revista, seleccionamos y reproducimos artículos de destacados servidores públicos y distinguidos maestros universitarios que han respondido con entusiasmo a la convocatoria que el Instituto de Administración Pública del Estado de México ha hecho público para que miembros de la comunidad académica y profesional de la Administración Pública y áreas afines, utilicen el espacio que la Revista brinda con generosidad, a efecto de que sustenten sus planteamientos en torno a la problemática publiadministrativa que enfrenta la entidad, y a los obstáculos al desarrollo municipal, principalmente.

Sin embargo, la crítica por sí misma, no tendría sentido si no va acompañada de propuestas de alternativas de solución. Nos congratula que se haya comprendido la línea que pretende imprimírsele a la Revista. Es de nuestro interés que cada vez un mayor número de servidores públicos, investigadores, maestros, alumnos y todas aquellas personas interesadas en nuestra materia, participen y hagan suyo el espacio que la Revista del Instituto pone a su disposición.

El contenido de este número de la Revista no se circunscribe a un tema en específico, en él se abordan tópicos diversos, que de una u otra manera, tienen relación con la disciplina que impulsamos.

Primeramente quisiéramos referirnos a los que abordan la temática municipal. En un ensayo novedoso y bastante interesante, Jesús E. De Hoyos Martínez, a partir de la descripción y estudio de 3 alternativas para la dotación de servicios en comunidades rurales, plantea la mejor forma de organización espacial para el municipio de San Felipe del Progreso, considerando el tamaño óptimo de concentración de su población y sus actividades, que permitan la generación de —satis-

factores" que garanticen la permanencia de la población en las comunidades, con mejores niveles de bienestar.

Uno de los problemas más graves que afronta nuestra entidad es el crecimiento desmesurado de la población de la zona conurbada a la Ciudad de México, debido a las altas tasas de natalidad y a la incontrollable emigración desde distintos puntos de la República. La emigración, sin embargo, tiene varias facetas y explicaciones. El ensayo de Arnoldo Cerda Adame analiza la emigración oscilatoria de doce municipios que conforman la zona mazahua de nuestro Estado. Estudia todas las variables que convergen en el fenómeno de la emigración, ofrece explicaciones y convalida hipótesis. Quizás convenga comentar que el ensayo forma parte de una investigación más amplia que se presentó a nivel maestría.

Rodolfo Alanís Boyso, por su parte, hace un esbozo ampliamente documentado de la trayectoria histórica que ha tenido la institución del municipio en el Estado de México, a través del análisis somero de las disposiciones legales que se han expedido en la entidad para normar su existencia. Desde la primera Ley Orgánica Municipal promulgada en 1919 hasta la última, en 1973, pasando por las reformas legislativas que en el transcurso de los últimos años se expidieron. El autor recomienda que en las leyes orgánicas municipales se normen y delimiten las actividades de los funcionarios que intervienen en la resolución y despacho de los asuntos municipales, para evitar duplicidad de funciones e intromisión, en muchas ocasiones deliberadas, de áreas que no les competen.

En otro orden de ideas, Filiberto Chávez Méndez aborda el tema de la "cultura, participación política y agenda", desde el enfoque de la sociología política norteamericana, suscitando el debate teórico. Parte del supuesto de que los asuntos públicos han quedado muy lejos de realizarse en las condiciones de las modernas sociedades de masas, y la baja participación de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. Reconoce, sin embargo, que algunos han sido atendidos.

Plantea la interrogante de qué asuntos decidió atender **el gobierno** y en base a qué. Explícitamente abre un compás de reflexión al invitarnos a discutir los criterios que deciden la inclusión de los asuntos en la agenda gubernamental.

La descentralización no ha perdido vigencia, es, definitivamente, uno de los temas cuyo estudio y reflexión ocupan un lugar primordial en la atención pública. El ensayo de José Luis Albarrán Cruz describe y analiza el impulso que, de manera importante, se le ha imprimido a la descentralización desde el sexenio anterior, y los propósitos y actividades que para tal fin, pretende llevar a cabo la actual administración salmista.

Es un documento crítico que enjuicia la centralización política y administrativa que ha caracterizado al Estado Mexicano, mermando el federalismo y deteriorando las capacidades de las estructuras estatales y municipales para atender las demandas sociales. Incorpora una serie de propuestas para potencializar el proceso descentralizador.

Finalmente, el catedrático universitario Raúl Salyano Rodríguez, asevera que el Estado Benefactor se encuentra en crisis, desde 1983 a la fecha, según sus estimaciones, el proyecto neoliberal ha venido ganando espacios dejando sentir sus perniciosos efectos sociales.

El "redimensionamiento" del Estado produjo y produce cambios y transformaciones en las estructuras administrativas que es necesario evaluar en toda su dimensión. El ensayo analiza algunas de las implicaciones económicas, sociales, políticas y administrativas, más importantes, que ha propiciado la paulatina consolidación del proyecto neoliberal.

Sensibles a los trascendentales cambios políticos ocurridos en nuestra entidad recientemente, la sección de documentos incluye 2 significativos discursos del gobernador Ignacio Pichardo Pagaza, con motivo de su toma de protesta como gobernador sustituto y el pronunciado en Atizapán de Zaragoza para conmemorar el aniversario luctuoso de Adolfo López Mateos.

Por constituir discursos de prominente interés público, el Instituto ha preparado 2 documentos para comentar el probable derrotero que seguirá la gestión administrativa del flamante gobernador, por un lado, y el legado histórico de quien fuera un distinguido ciudadano de nuestra entidad, Adolfo López Mateos, por el otro.

Finalmente, presentamos a nuestros amables lectores las reseñas de 2 libros cuya lectura recomendamos ampliamente: "Descentralización y Administración Pública en los estados federados (ensayo analítico-metodológico)", con la cual Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra y Rolando Barrera Za-

pata, obtuvieran el premio del Certamen " Administración Pública del Estado de México, 1989 " y el libro titulado "La Administración de la deuda pública externa. Contribución al estudio de la crisis de la deuda ", con el que Alfonso Malagón Vera lograra el Premio de Administración Pública Nacional 1985.

ENSAYO S

**ESQUEMA DE DOTACION DE SERVICIOS EN
COMUNIDADES RURALES
(SAN FELIPE DEL PROGRESO)**

Jesús E. de Hoyos **Martínez**

C O N T E N I D O

I INTRODUCCION

-- SERVICIOS

DOTACION DE SERVICIOS

- ALTERNATIVA "A"
- ALTERNATIVA "B"
- ALTERNATIVA "C"

EVALUACION DE ALTERNATIVAS

ESQUEMA DE CONFIGURACION ESPACIAL EN EL MUNICIPIO

CONCLUSIONES

CITAS BIBLIOGRAFICAS

I INTRODUCCION

El trabajo que aquí se presenta es parte de una investigación más amplia, que se llevó a cabo en el municipio de San Felipe del Progreso, en donde se buscan definir las al-

ternativas de desarrollo municipal a partir de la organización social", retomando ahora como punto de partida, la dotación de servicios de producción interna y con esto, de las organizaciones naturales del campesino.

El terna sobre "La Dotación de Servicios para Localidades Rurales", será abordado como centro de análisis y propuesta para el municipio de San Felipe del Progreso, el cual según muestreo, es el de mayor representatividad de la región mazahua, por su ubicación y tamaño; así como por el alto nivel de marginación evidente en la organización espacial dispersa y desarticulada; por lo tanto, la propuesta se encamina a formular alternativas que permitan "la satisfacción de mínimos de bienestar socialmente identificados", a partir de un esquema que propicie la consolidación de las comunidades rurales mazahuas.

Es conveniente explicar que los "satisfactores comunitarios" constituyen un importante instrumento capaz de inducir a la población en un proceso de concertación espacial que permite en consecuencia la dotación de servicios, a partir del resguardo de la unidad familiar, valor que posibilita un adecuado desarrollo de la vida comunitaria. En tanto la organización espacial de las comunidades en el municipio, es la estrategia fundamental en la búsqueda de los "satisfactores mínimos de bienestar" de la población concentradora en pequeñas comunidades rurales.

Para dar respuesta a los argumentos planteados en los párrafos anteriores, el trabajo se estructura de la siguiente manera:

La definición de servicios, entendidos éstos como las condiciones mínimas de bienestar socialmente identificadas y que son ofrecidas desde el exterior a la población rural del municipio, para esta propuesta serán resueltas de manera colectiva y desde el interior de la región.

En el proceso de planteamiento de las alternativas se revisan las tres formas posibles de dotación de servicio, en las cuales se consideran una estrategia de tipo regional, así como los planteamientos que fortalecen las condiciones autogestivas de la población local presentando las siguientes características:

- 1.-Dotar de servicios con una perspectiva política, y económica aunque ello no implique el desarrollo efectivo de la población.

- 2.-La dotación se hace en función de un esquema de organización regional que mejore los mecanismos de intercambio y equilibrio en la región a partir de una mejor estructura de localidades con la posibilidad de mejorar la relación rango-tamaño en el municipio.
- 3.-Dotación de servicios para las comunidades de la región, bajo un enfoque espacial que contribuya a disminuir la dispersión, así como consolidar la estructura de las comunidades, misma que propicie su integración.

La evaluación de las alternativas de dotación definirá la mejor forma de organización espacial de la región, a partir del tamaño óptimo de concentración de la población y sus actividades, encaminadas a la generación de "satisfactores" que garanticen la permanencia de la población en las comunidades con mejores niveles de bienestar.

En la última parte, se realiza una propuesta de configuración espacial para el municipio, a partir de la evaluación de **las alternativas** planteadas,

SERVICIOS

En el municipio de San Felipe del Progreso la demanda de servicios municipales se ha convertido en una demanda social que, bajo el planteamiento de una estrategia de desarrollo, constituye un argumento importante a ser articulado con las políticas orientadas a mejorar la alimentación (base productiva) y la educación, esto permitirá promover elementos centrales para toda "Organización para Desarrollo".

Es necesario definir brevemente, en el presente trabajo, lo que entendemos por dotación de servicios en áreas rurales y que para su mejor interpretación se equipara **con las áreas urbanas**. Ello consiste en todos aquellos equipamientos e infraestructura que facilitan la reproducción social de las actividades productivas de una colectividad('), y que son consumidas individual o grupalmente.

- (1) **Para un mayor desarrollo conceptual, revisar la categoría de —Consumos Colectivos ' en Lojkins, Topalov, y Castelles conjuntamente con la crítica que realiza Emilio Pradilla al respecto.**

Algunos servicios (infraestructura y equipamientos) que resultan comunes en áreas urbanas son: agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación, alumbrado, teléfono, educación, salud, comercio, recreación, vialidad y transporte entre otros. Estos servicios, demandados por la población de San Felipe del Progreso, se proponen como factores estratégicos a desarrollar en este trabajo. Por tanto el esquema propuesto queda condicionado a las necesidades concretas de la población, así como a su nivel de concentración que permita con esto mayor relación e integración tanto al interior como al exterior.

Se busca encontrar principalmente los mecanismos que favorezcan la autodeterminación comunitaria, misma que se enmarca en una vía "Autogestiva de Desarrollo". Encontrándose fundamentalmente en la percepción **que la** población tiene de sus necesidades concretas, y contenidas **en la estructura** comunitaria prevaleciente en el campo mexicano, sobre todo, en el centro del país, dado que éste se organiza en pequeñas comunidades dispersas en todo el territorio (ver plano 1).

El concepto de comunidad **suele** emplearse comúnmente como argumento que identifica aquellos intereses comunes que formalmente son vinculados al concepto de ejido.

El concepto de ejido en México no debe ser estrictamente relacionado con la idea de comunidad, dado que éste no necesariamente implica la existencia de intereses comunes; sin embargo, existen un buen número de normas comunes de comportamiento, así como **sanciones sociales** principalmente en **aquellos** espacios compartidos por la totalidad de la población (2).

La integración comunitaria, en contraposición **a la segregación** de la población, se puede lograr fortaleciendo los beneficios que otorga la vida comunitaria, objetivo central de este esquema, "Los Satisfactores Comunitarios". Consideran, como ya se dijo antes, las satisfacciones de mínimos de bienestar socialmente identificados (3) que mejoren el nivel

(2) Erío J. **Millar. Desarrollo Integral del Medio Rural** . Ed. Fondo de Cultura Económica, **pág. 61** , México, 1982.

(3) **Los mínimos de bienestar socialmente identificados, lo definimos a través de las necesidades percibidas por la comunidad en su conjunto y que requieren de una respuesta, social o individual.**

de vida (') de la población rural; mediante el consumo de satisfactores no enajenados (5) en las comunidades, y que entenderemos en este trabajo como servicios de uso y disfrute de la población.

DOTACION DE SERVICIOS

La dotación de servicios a las comunidades de San Felipe del Progreso es considerada por la población como mejoras a su espacio vital. En el desarrollo de este esquema serán abordadas a través de tres alternativas enunciadas a continuación:

A). Mantener el nivel de servicios en el municipio considerando el mismo esquema de dotación implementado hasta el momento.

B). Dotación de servicios exclusivamente a las áreas potencialmente urbanas o bien que ocupan un lugar estratégico en el espacio municipal.

C). Dotación de servicios a todas y cada una de las comunidades del municipio.

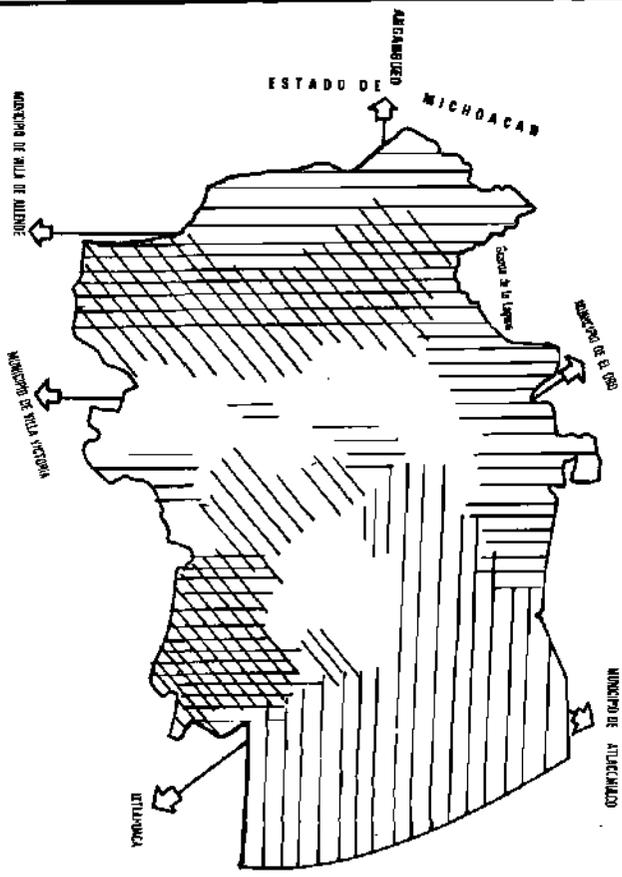
Estas alternativas serán analizadas en el desarrollo del trabajo, incorporando algunos criterios para su evaluación y posible implementación a partir de la configuración espacial en el municipio (ver plano 1).

A) ALTERNATIVA "A": Mantener el nivel de servicios en el municipio considerando el mismo esquema de dotación implementado hasta el momento.

Esta alternativa parte de observar una misma estructura en la dotación de servicios similar a la que hasta el momento

- (4) El nivel de vida se define en la comparación existente entre los hábitos de consumo que tienen las clases sociales, así como su diferencia de consumo entre el campo y la ciudad.
- (5) El concepto de satisfactores comunitarios, a **manera de analogía al** concepto de consumos no enajenados **que desarrolla** Víctor Manuel Ortiz. "La Casa una Aproximación, Ed. U.A.M. Unidad Xochimilco. En el que se considera los mínimos con los que un grupo social puede reproducirse como tal en las mejores condiciones al menor costo, en términos de recursos materiales.

DISTRIBUCION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS



SAN RAFAEL DEL PUEBLO

ESTADO DE MICHO

SIMBOLOGIA:



AREA DE ALTAS MONTAÑAS
 AREA DE ASENTAMIENTOS DISPERSOS
 AREA DE ASENTAMIENTOS CONCENTRADOS
 Y DISPERSIÓN

PLANO 1

ha desarrollado el Ayuntamiento. Esta ciertamente no corresponde a las necesidades sentidas por la comunidad, sino más bien tiende a ajustarse al proyecto externo (Gobierno Estatal y Federal), el cual asigna actividades y funciones a partir de las relaciones interregionales que son determinadas en estructura hegemónica de la región, y que hasta este momento mantiene sumergido al municipio en el abandono.

Es necesario reconocer que esta dinámica no se presenta en la cabecera municipal de la misma manera que en el resto del municipio, ya que gran parte de los equipamientos con que cuenta la región se ubican en ella, en San José del Rincón, San Antonio Pueblo Nuevo y Santa Ana Nichi.

El gran rezago en términos de dotación de servicios que sufre el municipio con respecto a otras localidades y la entidad es evidente en los siguientes porcentajes, ya que el 4% de las localidades cuenta con servicios, en tanto que el 96% carece de aquellos, que permitan a su población satisfacer los mínimos de bienestar socialmente identificados.

Las consideraciones que los diferentes gobiernos han tomado en la dotación de servicios de infraestructura y equipamiento a la población, ha sido frecuentemente argumento de tipo político, en ellas las demandas sociales no son analizadas con relación a un posible desarrollo de la comunidad sino más bien se limita a proporcionar un estado de subordinación a la determinación de carácter hegemónico que establece el exterior y que comúnmente se define como actitud paternalista. El otro argumento se define como economicista y observa el criterio que a mayor producción de mercancías mejor dotación de servicios. Por tanto, se hace necesario emprender un nuevo esquema que no sea determinado por la aleatoriedad en la decisión estatal, ni por una óptica de rentabilidad, sino principalmente por satisfacciones de las necesidades concretas de la población del municipio.

A este nivel es conveniente hacer una breve consideración de cuáles son las condiciones que han limitado la dotación de servicios en el municipio:

- La ubicación poco estratégica que tiene el municipio con respecto a la entidad en su conjunto.
- La desintegración y segregación del campesino y de sus comunidades, que establece todo un esquema de configuración espacial que evidencia la contradicción, **comunicación y contacto vs. segregación social, económica y cultural**, de las localidades y de la población en general.

La dispersión de la población en el espacio municipal se encuentra sumamente exacerbada, lo cual evidencia desagregación espacial, las formas de organización espacial en la región mazahua, deteriora día a día las formas de organización social tradicional, que se identifica en la familia extensa, verdadera promotora de la cooperación vecinal.

La dispersión del campesinado en el municipio la consideramos como el resultado de los cambios en la estructura de producción y organización, misma que redundó en el rompimiento de los patrones de agrupamiento de la vivienda.

Es conveniente identificar los factores que determinan el agrupamiento en el habitat rural mazahua, y que tienen como soporte un proceso de tipo histórico, que deriva de una serie de circunstancias que han rodeado la vida sedentaria y que en este grupo étnico se ubican tanto en aspectos sociales como económicos.

En San Felipe del Progreso, como en todo México, durante la Colonia los indios fueron subordinados a los nuevos dueños de las tierras, quienes de inmediato controlaron las fuerzas productivas de la región, generando nuevas estructuras de organización territorial entre las que destacaron las Leyes de Repúblicas de Indias y la Hacienda:

- Las Leyes de Repúblicas de Indias condicionaron la forma de asentamiento espacial a través de la dotación de bienes comunales a los grupos indígenas, condición que garantizó los asentamientos concentrados de indios, con formas de organización social y política de acuerdo a los intereses de los grupos concentrados. (Denominación que en nuestros días recibe el nombre de "Reservación").

La Hacienda, por su parte, como unidad básica de producción durante la Colonia, se constituye en la segunda forma de concentración del indio campesino como fuerza de trabajo permanente, lo que en términos de Pierre George ("), es una forma de explotación de los recursos existentes en cada región).

La reforma agraria se convierte, de hecho, en un argumento que modifica la estructura dominante de organización espacial y que provoca la dispersión de la población en el espacio productivo, en este sentido podemos argumentar que el reparto agrario determina por sí mismo una nueva forma

(6) Pierre George. *Geografía Rural*. Ed. Ariel Geografía, pág. 170. Madrid. 1978.

de configuración espacial ('), lo cual establece modificaciones en el proceso de apropiación, producción y reproducción del espacio rural. Por tal motivo lo hemos considerado como el principal promotor de la dispersión y en cierta medida desarticulación del grupo mazahua.

Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se lleva a cabo el mayor reparto de tierras en el municipio, período en el que se distribuyen 28,349.0 Has., con 13.7 Has. por beneficiario, representa el 97% del suelo ejidal repartido en el municipio en todo el proceso de reparto.

Si hacemos una analogía con base en los argumentos planteados por Pierre George, entonces podemos establecer que es en este momento cuando se agudiza la dispersión del campesinado, beneficiándose el ejidatario en lo individual y no el grupo como etnia.

El reparto agrario en México, y por ende en el municipio a través del ejido, se realiza tendiente a propiciar una explotación de la tierra de forma comunal. Sin embargo, su producción en la práctica cotidiana se realiza de manera individual (familiar) ("), en donde no necesariamente el trabajo de tipo comunal es del interés del grupo.

En términos de eficiencia productiva la Reforma Agraria ha mostrado en las últimas décadas, una inoperancia como estrategia de desarrollo social y económica. Esta se ha orientado fundamentalmente a consolidar la producción de autoconsumo o subsistencia del grupo familiar campesino, generando rezagos en el abasto de mercancías para el consu-

- (7) José Luis Coraggio define el concepto de espacio, como el soporte material de lo físico, en donde configuración espacial es el conjunto de elementos y de flujos que generan actividades con particular disposición en la superficie terrestre, determinando un patrón particular de recorridos por los flujos entre elementos. Mimeo del Colegio de México.
- (8) S. ha dicho que la constitución del ejido como fruto de la revolución de 1910, ha representado el triunfo de la propiedad comunal sobre la privada; si es observado el planteamiento con detenimiento éste no resulta del todo cierta; el ejido no es una forma de propiedad comunal en la práctica, dado que se comporta como pequeña propiedad. Por otra parte la Legislación no define con toda claridad el ejido; sin embargo, de la práctica legal de la misma podemos desprender algunos aspectos que nos permiten afirmar lo anterior. Para profundizar más en el concepto: Roger Bartra **Estructura Agraria y Clases Sociales en México**. Ed. Serie Popular Era. Instituto de Investigaciones Sociales. U.N.A.M., pág. 129. México, 1982. Y Eric J. Millar **Desarrollo Integral del Medio Rural**. Ed. Fondo de Cultura Económica. pág. 61.

mo urbano. Esta misma condición, en el mediano plazo, ha permitido la permanencia de la pequeña propiedad como unidad básica de producción que satisface las necesidades inmediatas del mercado urbano (en el municipio representa el 20% de la superficie).

Con lo anterior se demuestra el deterioro y pulverización del ejido como unidad de producción **agrícola** en México, lo cual en términos económicos limita la dotación de servicios en áreas rurales, por su baja participación en la generación de **valor a nivel estatal**.

La explicación al análisis anterior lo podemos encontrar a nivel macro en el modelo de "sustitución de importaciones", basado en el proyecto de nación que pone en marcha el Estado y que tiene sus mejores años en el sexenio del Lic. Miguel Alemán (1946 - 1952), y que establece como estrategia, el desarrollo del sector secundario (industrial) tomando como **centro o punto de partida al sector primario (agricultura)** generándose con esto el proceso de industrialización ^(a).

Como consecuencia, el cambio de modelo (de agrícola a industrial) no permitió madurar al modelo agrario implementado en 1917, y que para San Felipe del Progreso, concluye a finales de la década de los 30', como reparto más que como estrategia de desarrollo.

Este proceso se traduce en un cambio en la estructura de producción **en el campo, que sin el apoyo** económico, técnico y de mecanismos de control que permitieran la consolidación de este modelo, agudizándose en el mediano plazo la polarización entre ejidatarios y pequeños propietarios, puesto que se tiene una diferencia de tan sólo seis años entre el final del reparto y la implementación del modelo sustitutivo de importaciones, no permitiéndose con esto un adecuado apoyo al ejidatario de las regiones étnicas externas a las zonas de presas de generación de energía eléctrica.

Por otro lado, la calidad **de las tierras**, así como la infraestructura con la que cuentan las diferentes regiones, son un elemento más en la polarización entre ejidatarios y pequeños propietarios, dado que frecuentemente estos últimos conservan las mejores tierras de producción intensiva (regiones de riego), en tanto que los ejidatarios mantienen una producción extensiva (regiones temporaleras) con población indíge-

(9) **Antología de la Planeación**. Secretaría de Educación Pública. Ed. Fondo de Cultura Económica. vol. 4; México, 1987.

na en su mayoría, característica de la región objeto de estudio.

La acumulación de las condiciones anteriormente citadas da como resultado la dispersión de la población en el municipio impidiendo la dotación de servicios, por el costo que representa (ver tabla 1); sin embargo, las localidades que cuentan con servicios, éstos han sido suministrados bajo una actitud paternalista por los diferentes gobiernos, más que para fomentar su desarrollo, como lo demuestra su elevado índice de marginalidad (11,6 según indicadores elaborados por COPLAMAR) en términos de desequilibrio con el resto del Estado de México.

El municipio en la actualidad presenta dos formas de configuración espacial, relacionadas con la dispersión y desarticulación de los asentamientos, y que describiremos brevemente a continuación.

DOTACION DE INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO

CONCEPTO	AGUA POTABLE		ALCANTARILLADO		PAVIMENTACION		ALUMBRADO PUBLICO		ELECTRIFICACION		TELEFONO.	
	% No. de loc,	No. de loc.	% No. de loc.	No. de loc.	% No. de loc.	No. de loc.	% No. de loc.	No. de loc.	% No. de loc.	No. de loc.	% No. de loc.	No. de loc.
SIN SERVICIOS	72	103	99	140	98	139	96	136	35	50	96	136
CON SERVICIOS	20	30	07	1	2	2	3.5	5	-	-	-	-
SERVICIOS COMPLETOS	8	8	-	-	-	-	-	-	65	91	3.5	5

TABLA 1

A).-Existe dispersión de la población monoprodutora en la porción oriente del municipio, en donde los asentamientos son más viejos, se mantiene así la misma configuración que en el resto del Valle de Ixtlahuaca.

B).-Existe concentración desarticulada de la población en la porción poniente del municipio; la cual representa la probabilidad de obtener algunos beneficios que brinda la convivencia en comunidad; sin embargo, actualmente carece de éstos por ser asentamientos desarticulados de la totalidad regional en pequeñas comunidades.

Al realizar una breve evaluación de la alternativa "A", ésta no sería capaz de lograr mucho más de lo alcanzado hasta el momento, en términos de dotación de servicios.

La dotación de servicios no garantiza de ninguna manera el desarrollo regional.

B) **ALTERNATIVA "B": Dotación de servicios exclusivamente a las áreas potencialmente urbanas o bien que ocupan un lugar estratégico en el espacio municipal.**

Cuando hablamos de áreas potencialmente urbanas en el municipio de San Felipe del Progreso, se hace necesario definir el concepto de "urbano" del cual se parte. En este sentido, se asume el planteamiento que hace Paul Singer (10) que alude al proceso de concentración y centralización de actividades, donde la producción de mercancías es diferente a las de auto-consumo, es decir, la concentración es producto de las relaciones de intercambio y circulación de mercancías en un espacio determinado.

El municipio de San Felipe del Progreso cuenta con ocho localidades (enunciadas en la tabla 2), cuya ubicación resulta estratégica en el espacio municipal y que a la vez son consideradas como lugares posibles de concentración de equipamiento y vivienda regional. Por ello deberán contar con otro tipo de elementos que les permitan una mayor cohesión en la estructura espacial microrregional, como una mayor identidad en sus áreas de influencia: es decir, fungir como centros estratégicos de concentración (") de actividades con características regionales.

Para que dicha concentración sea posible deberá considerarse entre otros aspectos los siguientes: A). La existencia de una estructura cultural homogénea. B). La presencia de un estructura económica equilibrada no necesariamente diversificada, que permita implementar estrategias de dota-

(10) Paul Singer. **Economía Política de la Urbanización**. Ed. Siglo XXI.

(11) E. F. Schumacher. **Lo pequeño es Hermoso**, Ed, Hermane Blume. pág. 154. Madrid, 1986.

ción de servicios, de similar a lo planteado en la teoría de umbrales ("), bajo el supuesto de consolidar todas aquellas pequeñas áreas rurales originalmente dispersas o desarticuladas.

NIVEL DE DOTACION DE SERVICIOS EN LAS LOCALIDADES DE MAYOR IMPORTANCIA EN EL MUNICIPIO

No. Localidad	Servicios y su Dotación por Localidades				
	A.P	Drena-je	Alcan-tarilla-do	Electri-fica-ción	Telé-fono
San Felipe del Progreso	2	1	1	2	1

Ubicación a Nivel Regional Considerando su Comercialización

El comercio es a nivel municipal, asiento de los poderes político, económico, y estrechamente vinculado a las autoridades externas.

2 San Antonio					
Pueblo Nuevo 1		0	0	2	1
3 La Providencia 1		0	0	2	1
4 Santa Ana Nichi 1		0	0	2	1

Es un lugar de concentración económica, con comercio de tipo local.

La localidad se ubica en el casco de una ex-hacienda, permitiendo el intercambio local.

Ubicación del centro ceremonial Mazahua sitio de intercambio regional entre Mazahuas.

- (12) La teoría de Umbrales, pretende una respuesta racional a la expansión urbana mediante la estimación de costos de desarrollo urbano (infraestructura y equipamientos); así como gastos de mantenimiento y operación de servicios urbanos. El uso de este método sistemático es básico para reducir opciones de crecimiento (en términos cuantificables) y apoyar la elección de la mejor alternativa en términos de expansión urbana (muy utilizada para el análisis en propuestas de carácter urbano, que con ciertas consideraciones puede ser utilizada para las áreas rurales).

5 San José					
del Rincón	2	0	0	2	0
6 San Antonio					
la Ciénaga	1	0	0	2	0

Centro de importancia comercial en el municipio y entre centros de población, se disputa el poder político con la cabecera.

La localización estratégica por ubicarse a la mitad de la distancia entre Sta. Ana Nichi y Sn. José del Rincón se define como centro de comercio local.

7 Dolores Hgo. y Portes Gil 1					
	0	0	2	0	

Es conveniente **consolidar estas dos localidades por la exacerbada dispersión.**

TABLA 2

Llevar a cabo una propuesta de este tipo, requiere necesariamente la participación de la población, tanto en la discusión como en la implementación de los proyectos de integración regional. Así también su viabilidad social, la cual no tiene posibilidades de éxito sin el empleo de tecnologías adecuadas para la implementación de las suficientes fuentes de empleo.

Cualquier propuesta a ser desarrollada en el municipio deberá observar el grado de concentración de las localidades bajo un enfoque funcional; es decir, tomando en consideración aspectos como los costos de transporte, las economías de escala, los factores de la producción y el beneficio social.

Los argumentos que establece la teoría de la organización espacial, a través de un esquema de sistema de ciudades que deberán necesariamente vincular la capacidad que demuestren los campesinos para elaborar las posibles alternativas de desarrollo y establecer, de manera realista, de en-

tre éstas la mejor opción de desarrollo autosostenido para la totalidad de la región.

Con relación a lo anterior, la evaluación que se puede hacer de esta alternativa, de organización espacial como estructurante regional, la que no permite resolver el problema que representa la dispersión de la población, pero sí mejorar las condiciones en la dotación de servicios, infraestructura y equipamiento, a nivel micro regional; es decir, una perspectiva de concentración por localidades, lo cual implica el desarrollo local, de los asentamientos humanos esencia de la configuración espacial del municipio.

C) **ALTERNATIVA " C": Dotación de servicios a todas y cada una de las comunidades del municipio.**

El esquema de dotación de servicios que se propone para las 141 localidades del municipio será desarrollado bajo una propuesta de corte **autogestivo**. Esta condición conlleva a la autosatisfacción de las necesidades comunitarias que base del desarrollo de cada una de las pequeñas comunidades del municipio. Consideremos aquí el argumento **analizado** por Frank Tennebau con relación a lo anterior:

"La base del desarrollo se encuentra en las miles de comunidades, adoptando en ellas todo cuanto la *ciencia y la técnica moderna* pueden ofrecer, de tal suerte que puedan satisfacer las necesidades de una pequeña comunidad, procurando hacerlas cada vez más dependientes del mercado nacional, evitando con esto la destrucción de las pequeñas comunidades rurales ya que es la mejor cosa que México posee puesto que ahí está su fortaleza y su resistencia, adoptando con ello la filosofía de pequeña cosa" (33)

Consideramos conveniente profundizar más adelante con el concepto de "pequeña cosa" al que se hace referencia en el párrafo anterior, articulado para su explicación al de viabilidad de Shumacher, que se limita ala población, en tanto el estado o nación no son materia concreta.

- (13) Enrique Krauze. **Por una Democracia sin Adjetivos**. Ed. Joaquín Moritz Planeta. pág. 26: México. 1986.

Sin embargo la planeación conllevada a cabo en la práctica en México durante los diferentes gobiernos, a partir de 1946 ha estimulado:

"La fantasía de un país urbano, progresista, cosmopolita e industrial, teniendo como imagen objetivo la modernidad, bajo la dependencia y el espejismo del progreso" (11).

México puede alcanzar su desarrollo económico, político y social más pleno adoptando una política consubstancial a su verdadero genio lo cual implica:

"El robustecimiento de la comunidad, puesto que cualquier plan que no considere la vitalidad de la comunidad rural tendría graves consecuencias y no cumpliría con la promesa de una producción incrementada que permita la ocupación y sustento de la población que habitara a finales del siglo" (" 1.

Las diferentes formas de organización espacial que han desarrollado los diferentes grupos étnicos (dispersión de población en pequeñas comunidades), les ha permitido permanecer como grupo cultural; sin embargo, es evidente que las relaciones espaciales con el exterior han deteriorado las formas naturales de trabajo comunitario, manteniendo **el aislamiento** como condición que dé fortaleza al grupo familiar. En este sentido el grupo mazahua en particular, ha demostrado como etnia su permanencia resistiendo a las formas de colonialismo desarrollado por los diferentes agentes externos.

Por lo anterior, no consideramos posible la transformación de gente no viable en gente viable con el simple hecho de colocar un gran número de éstos en una gran comunidad o bien subdividir una comunidad grande en muchas pequeñas, más íntimas, con grupos más reducidos en tamaño y más fáciles de organizar (16)

El cooperativismo como forma de organización política, en la gran mayoría de los casos, ha sido emprendida desde fuera de la región. La búsqueda permanente del Estado para articular las diversas regiones de la entidad a la lógica domi-

(14) Idem. pág. 30.

(15) Idem. pág. 30.

(16) F.E. Schumacher. Op. Cit.

nante, incorporando invariablemente actividades que generen valor a la producción, al instrumentar múltiples proyectos apoyados en el modelo de base económica (desarrollado en el capítulo del diagnóstico), responsable de los estados de polarización que ha sufrido la región; asimismo la **carencia** de organización política del campesino, se hace evidente en las formas de asentamiento de la población en el municipio.

Es pertinente en este momento establecer los argumentos bajo los cuales será definido conceptualmente la concentración Vs. dispersión del espacio mazahua. En la discusión entre densidad y acercamiento espacial como condicionantes para la dotación de servicios en el municipio, y que habremos de abordar brevemente a continuación:

- A).-El incremento de la densidad por hectárea de población, se explica a partir de las ventajas que ofrece el vivir en el espacio reducidos en extensión. Lo cual permite la diversificación de actividades (división social del trabajo) y de producción, que viene a reducir los costos en la dotación de servicios.
- B). La concentración de la población se establece a partir de un acercamiento espacial y con ello temporal de las localidades y las viviendas. La penetración de los medios masivos de comunicación permite una mejor difusión de los procesos dominantes y establece una mayor influencia del ámbito urbano en el rural, tendiente a reducir aparentemente las diferencias entre el campo y la ciudad, entendidos éstos como un gradiente en el proceso de concentración (").

A continuación se habrá de expresar brevemente las razones de la concentración, como condición necesaria para la dotación de **"satisfactores comunitarios"** en la región mazahua.

La concentración, bajo cualquiera de las formas **señaladas**, permite una mayor articulación de los procesos dominantes posibilitando, en el mediano plazo el desarrollo de un planteamiento **"autogestivo comunitario"**. Asimismo, para hablar de autogestión es necesario incorporar el concepto de **"tecnología apropiada"** (ts) mismo que definiremos como el

- (17) Janes Reny y Voye. **La Ciudad y el Urbanismo**. Ed. Instituto de Administración local, Col. Nuevo Urbanismo. **pág. 153. Madrid. 1976.**
- (18) **Fernando Tudela. Ecodiseño**. Ed. UA. M. Unidad Xochimilco. **pág. 140.**

medio por el cual podrán ser desarrollados **los satisfactores** comunitarios y que reconoce un conjunto de técnicas que para cada momento histórico y para cada formación social presentan un balance favorable en el proceso de evaluación en sus implicaciones sociales y ambientales.

En esta misma línea, podemos utilizar el concepto de "**tecnología intermedia**" (19) **que es** definida como la utilización de lo mejor del conocimiento y de la experiencia moderna capaz de guiar la descentralización del desarrollo en armonía con las leyes ecológicas.

Por otra parte, la "tecnología de la autoayuda" **es aquella para la que** todo tipo de gente tiene acceso, lo cual implica necesariamente que deberá ser desarrollada paso a paso por las propias comunidades, en la medida que sus posibilidades y recursos se presenten, para lo cual **no se tiene nada** escrito para la implementación más que un espíritu comunitario del cambio que desarrollan a las diferentes comunidades de **la región**.

La implementación **de este** tipo de tecnologías se inscribe en un proceso de desarrollo ("e), donde la comunidad **asume la fuerza** necesaria para evitar las modas y la posible fascinación de la modernidad, permitiendo con esto la evolución de propia fuerza creativa **al interior de** las comunidades.

El análisis conceptual realizado sobre las tecnologías, demuestra la posibilidad de hacer uso **de éstas para** los fines **que el** esquema persigue en términos de dotación de satisfactores comunitarios.

Es importante, por otro lado, considerar las características de la producción agrícola de la región como una variable fundamental de la configuración espacial del municipio. El tipo y características de los cultivos determinan por sí mismo las formas de agrupamiento de la población rural (21).

El planteamiento de "satisfactores comunitarios", hecho **en el párrafo anterior**, conlleva a un análisis que **posibilite el desarrollar** esquemas para la concentración de la población en pequeñas comunidades articuladas a la totalidad **regional**, bajo una propuesta donde **sea necesaria** la utilización de téc-

(19) E.F. Schumacher. Op. Cit.

(20) El concepto de "desarrollo", asume una nueva connotación, implícita en el concepto de "Evolución Social", y que se fundamenta en la organización social de una población para la implementación de algún proyecto.

(21) Fierre George. Op. Cit.

picas que garanticen a la población aproximarse conscientemente a un proceso de transformación con base en el desarrollo.

Sin embargo, de acuerdo con Tudela cualquier propuesta que considere a la "casa autosuficiente" como la alternativa en la dotación de servicios, ésta no permitirá desarrollar un sistema racional de solución colectiva, ya que las necesidades son resueltas individualmente perdiendo la posibilidad de cooperación vecinal en el grupo

Hablar de pequeñas comunidades articuladas a un proyecto regional cada una de éstas para la dotación de servicios, supone la satisfacción de necesidades comunes a la población como son: agua potable, electrificación, tratamiento de desechos, energéticos y mejoras a la vivienda, así como también la instalación de equipamientos de consumo colectivo como son: educación, salud y recreación; debiendo ser dotados a través de sistemas móviles.

Los satisfactores comunitarios de consumo individual deberán quedar solucionados a nivel comunitario de tal forma que garanticen la cohesión social y con esto familiar mazahua.

Dentro de las medidas alternativas y considerando las limitantes que presenta la organización espacial en el municipio, observamos que la carencia de agua potable, puede ser resuelta de dos maneras: 1.-Por reutilización de aguas pluviales y 2.-Por la captación de aguas superficiales (ríos, arroyos o manantiales).

- a). **Recuperación de aguas de lluvia, en estanques, bordos, techos inclinados** de las edificaciones, incluyendo la posibilidad de la evaporación. Por tanto es necesario conocer los niveles de precipitación pluvial de las diversas áreas de las regiones.
- b). Captación de aguas de río, perforación de pozos artesanos, bajo la condición de una explotación racional cuidando las zonas de recarga acuífera,

Es importante observar que el consumo de agua potable en áreas rurales es menor por habitante, que el de las áreas urbanas, estas variaciones se explican fundamentalmente por diferencias en los hábitos de consumo.

(22) Fernando Tudela. Op. Cit.

- Tratamiento de desechos sólidos. En este rubro son considerados la basura y las heces fecales (la basura deberá de ser de desechos orgánicos biodegradables).
 - a). Los desechos sólidos humanos y animales pueden ser tratados de dos maneras:
 - **Para** la producción de combustible para cocina, mediante la utilización de biodegestores.
 - En la producción de abonos naturales, con la implementación del sistema integral de reciclamiento de desechos orgánicos (S.I.R.D.O.) de desarrollo comunitario. Esto puede representar una posible fuente de ingreso para la comunidad; por otro lado la implementación de fosas sépticas (Clivus). El reciclaje de aguas negras y jabonosas mediante la implementación de trampas de grasas.
 - b). Energéticos, son considerados tres tipos de energía con posibilidades de ser implementados: solar, eólica y biodegestores.
- Por mejora a la vivienda rural se entiende a todo aquello que garantice un mejor nivel de habitabilidad **en el espacio** privado y público (espacio vital) principalmente en cuestión de higiene y seguridad.

La propuesta considerada **en esta** alternativa, concibe el desarrollo de las comunidades a partir de la integración grupal, que **garantice** la dotación de "**satisfactores comunitarios**", **a través** del uso de sistemas que permiten la consolidación de los asentamientos humanos en el territorio equilibrada. Es decir, sistema de producción -reproducción, circuitos internos de producción y circulación de mercancías (23).

EVALUACION DE LAS ALTERNATIVAS

El esquema se encuentra sustentado en la presentación de tres alternativas para la dotación de servicios, las cuales

(23) Planificar la distribución **espacial de** la población atendiendo a la localización funcional (equipamiento e infraestructura) y económica, considerando la producción óptima. Para ampliar el concepto ver a José Luis Corraggio. " **Posibilidades de una planificación territorial para la transición de América Latina** -. Ed. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, Colegio de México. México; pág. 40.

deben ser observadas como líneas **estratégicas** para el suministro de servicios de infraestructura fundamentalmente basados en la **"Organización para el Desarrollo"**.

Las alternativas no deberán ser consideradas excluyentes puesto que a su interior cuentan con formas de articulación para su implementación, al ser analizadas en la evaluación, se consideran los niveles de la realidad expresados en lo económico, político, cultural y social.

La evaluación considera los siguientes elementos:

- En lo político, es conveniente analizar a las autoridades tanto internas como externas, así como a la conciencia de grupo.
- En lo cultural, la permanencia y desarrollo de la etnia mazahua, así como su relación y posible integración con el exterior.
- En lo económico, deberá observarse la posibilidad de cambio en las condiciones de vida, las cuales garantizarán un mejor y mayor aprovechamiento de los recursos naturales.
- En lo social, la posibilidad de una mejor articulación y cohesión como grupo étnico en el proceso de incorporación a una sociedad externa con mayores posibilidades de mejoramiento en su relación de intercambio y con esto de su nivel . (Ver tablas 3, 4 y 5).

El resultado de la evaluación demuestra la necesidad de implementar una propuesta de carácter regional que permita contar con centros de servicios, considerados en la Alternativa "E", que permitan consolidar la dotación de servicios en áreas de influencia de 6 a 12 km, (ver plano 2), estableciendo una mayor vinculación con localidades dispersas y que, al articularse con la Alternativa "C", permitirá consolidar la organización espacial de la región.

Por otro lado, es evidente que para lograr una adecuada organización espacial se requiere las posibilidades de implementación de la Alternativa "C", haciéndose necesaria la visión regional que se presenta en la Alternativa "E".

La suma de estas dos alternativas permite lograr una solución que garantice una estructura regional, resolviendo a nivel comunidad las necesidades de la población y con esto su viabilidad como proyecto propio de ésta.

EVALUACION DE LA ALTERNATIVA "A"

POLITICA	SOCIAL	ECONOMICA	CULTURAL
<p>EN ESTA PROPUESTA SE MANTIENE LA MISMA ESTRUCTURA DE SUBORDINACION A LAS DECISIONES DE LAS AUTORIDADES EXTERNAS AL NO ESTABLECER NINGUNA MODIFICACION DE LAS RELACIONES EXISTENTES ENTRE AYUNTAMIENTO, ESTADO-FEDERACION, ASI COMO A SU INTERIOR PBLACION-AYUNTAMIENTO, EL CUAL PUEDE LIMITAR LAS POSIBLES ALTERNATIVAS QUE OTORGUEN BENEFICIOS PARA LA POBLACION OBSERVANDO ESTABLE LAS CONDICIONES DE ATRASD.</p>	<p>MANTENER EL MISMO ESQUEMA EN LA SOLUCION DE SUS NECESIDADES LIMITA LA YNCULACION ENTRE EL HOMBRE Y LA SOCIEDAD, DEBILITANDO LOS LAZOS COMUNITARIOS Y CON ESTO LA COHESION COMUNITARIA; SITUACION QUE NO PERMITE MEJORAR EL NIVEL DE VIDA DE LAS COMUNIDADES.</p>	<p>LA PRODUCCION AGRICOLA EN LA REGION SE MANTIENE CON EL MISMO ESQUEMA GENERADOR DE ALTOS NIVELES DE PAUPERIZACION EN LA POBLACION CAMPESINA, EN TERMINOS DE CONSUMO, CONDICION QUE OBLIGA A LA MOVILIZACION HORIZONTAL DE LA POBLACION, EN BUSCA DE LOS SATISFACTORES QUE LE PERMITAN GARANTIZAR UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA.</p>	<p>LA ETNIA MAZAHUA, MANTIENE LAS MISMAS CONDICIONES DE PERMANENCIA COMO GRUPO, SIN EMBARGO ESTA SE ESTABLECE SUBORDINADA A LAS RELACIONES EXTERNAS A LA REGION.</p>

TABLA 3

EVALUACION DE LA ALTERNATIVA "B"

POLITICA	SOCIAL	ECONOMICA	CULTURAL
<p>EL PLANTEAMIENTO SE PRESENTA CON LA SELECCION DE 7 AREAS COMO LUGARES CENTRALES (no se considera el concepto de teoría de lugar central como argumento) O DE CONCENTRACION DE SERVICIOS. SE PROPIEN COMO CENTROS DE EQUILIBRIO REGIONAL Y SUBREGIONAL POR SU UBICACION O POR SU NIVEL DE SERVICIOS DE TAL MANERA DE MEJORAR LAS RELACIONES POLITICAS DEL MUNICIPIO, TANTO EN LOS SERVICIOS COMO EN EL COMERCIO, Y EN LAS DECISIONES POLITICAS.</p>	<p>LA INTEGRACION A NIVEL SUBREGIONAL EN EL MUNICIPIO PERMITE UNA MAYOR DES-AGREGACION DE LOS FACTORES SOCIALES QUE PROMUEVEN LA MAYOR INTEGRACION DE LOS GRUPOS AL INTERIOR DE LA REGION, GENERANDO UNA MAYOR IDENTIDAD DE LAS COMUNIDADES.</p>	<p>LA DISTRIBUCION ESPACIAL PROPUESTA EN LA REGION, PERMITE UN MEJOR NIVEL DE INTERCAMBIO Y CON ESTO DE CONSUMO MUCHO MAS EQUILIBRADO PARA TODO EL MUNICIPIO; SIN EMBARGO, EL ACCESO A MEJORES NIVELES DE VIDA NO ES RESUELTA EN LO INDIVIDUAL LAS NECESIDADES DE MEJORAR LAS FORMAS DE CONSUMO EN LAS DISTINTAS LOCALIDADES DEL MUNICIPIO. POR OTRO LADO, SE PUEDE HABLAR DE UN CIERTO NIVEL DE ESPECIALIZACION, UNA VEZ RESUELTO EL PASO DE LA DIVERSIFICACION DE PRODUCCION PARA EL AUTOCONSUMO.</p>	<p>ESTA ALTERNATIVA PARA LA ETNIA MAZAHUA, GARANTIZA LAS MISMAS POSIBILIDADES DE PERMANENCIA DEL GRUPO, DADO QUE LA AGREGACION PERMITE LA MEJOR ARTICULACION DE LOS LAZOS COTIDIANOS ENTRE MAZAHUAS. BAJO ESTE ESQUEMA SE HAN TENIDO LOS MISMOS ARGUMENTOS DE SUBORDINACION A LA LOGICA EXTERIOR A LA REGION EN TERMINOS DE HABITOS Y FORMAS DE VIDA.</p>

TABLA 4

EVALUACION DE LA ALTERNATIVA "B"

POLITICA	SOCIAL	ECONOMICA	CULTURAL
<p>EL PLANTEAMIENTO SE PRESENTA CON LA SELECCION DE 7 AREAS COMO LUGARES CENTRALES (no se considera el concepto de teoría de lugar central como argumento) O DE CONCENTRACION DE SERVICIOS. SE PROPONEN COMO CENTROS DE EQUILIBRIO REGIONAL Y SUBREGIONAL POR SU UBICACION O POR SU NIVEL DE SERVICIOS DE TAL MANERA DE MEJORAR LAS RELACIONES POLITICAS DEL MUNICIPIO, TANTO EN LOS SERVICIOS COMO EN EL COMERCIO, Y EN LAS DECISIONES POLITICAS.</p>	<p>LA INTEGRACION A NIVEL SUBREGIONAL EN EL MUNICIPIO PERMITE UNA MAYOR DES-AGREGACION DE LOS FACTORES SOCIALES QUE PROMUEVEN LA MAYOR INTEGRACION DE LOS GRUPOS AL INTERIOR DE LA REGION, GENERANDO UNA MAYOR IDENTIDAD DE LAS COMUNIDADES.</p>	<p>LA DISTRIBUCION ESPACIAL PROPUESTA EN LA REGION, PERMITE UN MEJOR NIVEL DE INTERCAMBIO Y CON ESTO DE CONSUMO MUCHO MAS EQUILIBRADO PARA TODO EL MUNICIPIO; SIN EMBARGO, EL ACCESO A MEJORES NIVELES DE VIDA NO ES RESUELTA EN LO INDIVIDUAL LAS NECESIDADES DE MEJORAR LAS FORMAS DE CONSUMO EN LAS DISTINTAS LOCALIDADES DEL MUNICIPIO. POR OTRO LADO, SE PUEDE HABLAR DE UN CIERTO NIVEL DE ESPECIALIZACION, UNA VEZ RESUELTO EL PASO DE LA DIVERSIFICACION DE PRODUCCION PARA EL AUTOCONSUMO.</p>	<p>ESTA ALTERNATIVA PARA LA ETNIA MAZAHUA, GARANTIZA LAS MISMAS POSIBILIDADES DE PERMANENCIA DEL GRUPO, DADO QUE LA AGREGACION PERMITE LA MEJOR ARTICULACION DE LOS LAZOS COTIDIANOS ENTRE MAZAHUAS. BAJO ESTE ESQUEMA SE HAN TENIDO LOS MISMOS ARGUMENTOS DE SUBORDINACION A LA LOGICA EXTERIOR A LA REGION EN TERMINOS DE HABITOS Y FORMAS DE VIDA.</p>

TABLA 4

EVALUACION DE LA ALTERNATIVA "C"

POLITICA	SOCIAL	ECONOMICA	CULTURAL
<p>LA PARTICIPACION QUE SE REQUIERE DE LAS AUTORIDADES, TANTO INTERNAS COMO EXTERNAS SON MINIMAS, PUESTO QUE LA PROPUESTA GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DE LOS ASENTADOS EN LA TOMA DE DECISIONES PARA EL ABASTECIMIENTO DE LOS "SATISFACTORES COMUNITARIOS", A TRAVES DE LA IMPLEMENTACION DE ECOTECNICAS. POR OTRO LADO, LA POBLACION CUENTA CON UN MEJOR NIVEL DE VIDA.</p>	<p>LA INTEGRACION HOMBRE SOCIEDAD BAJO ESTE ESQUEMA OBSERVA SU MEJOR NIVEL DE DESARROLLO A PARTIR DEL SOPORTE QUE LA FAMILIA LOGRA, A TRAVES DE UNA MAS ESTRECHA COOPERACION VEICINAL, CONDICION QUE GARANTIZA UNA MEJOR Y MAYOR INTEGRACION SOCIAL TANTO AL INTERIOR COMO AL EXTERIOR.</p>	<p>LA RELACION HOMBRE NATURALEZA VE ESTRECHADA SU VINCULACION EN LA MEDIDA QUE EL GRUPO VEICINAL SE INTEGRAR EN LA GENERACION Y PRODUCCION DE ALTERNATIVAS CON SISTEMAS QUE PRETENDAN LA AUTOGESTION COMO: LA HIDROPONIA, QUE PERMITE LA DIVERSIFICACION DE LA PRODUCCION PARA AUTO-CONSUMO.</p> <p>LA SATISFACCION EN TERMINOS ECOLOGICOS DE LOS SATISFACTORES COMUNITARIOS, PERMITE UN MEJOR NIVEL EN LA PRODUCCION, CONTANDO CON ALTAS PROBABILIDADES DE INCORPORAR AL MERCADO LA PRODUCCION DE EXCEDENTARIA EN EL CORTO PLAZO LA PRODUCTIBILIDAD DE DIVERSIFICAR LA PRODUCCION, GARANTIZA QUE EN UN SEGUNDO MOMENTO SE OBTENGAN ADECUADOS NIVELES EN LA ESPECIALIZACION DE LA PRODUCCION AGRICOLA, CONDICION QUE ESTRECHA LA RELACION HOMBRE-TIERRA.</p>	<p>LOS VALORES CON LOS QUE CUENTA EL GRUPO MAZAHUA RELACIONADOS CON ESTA PROPUESTA, GARANTIZAN SU PERMANENCIA EN EL CORTO PLAZO. SIN EMBARGO, EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO SE OBSERVA UNA MAYOR COHESION CON EL RESTO DE LA ENTIDAD EN TERMINOS CULTURALES, A TRAVES DE UN MEJOR NIVEL DE COMUNICACION INTERREGIONAL.</p>

TABLA 5

ESQUEMA DE CONFIGURACION ESPACIAL EN EL MUNICIPIO

La necesidad de mejorar a través de concentración de la configuración espacial en la región de San Felipe del Progreso, se sustenta en un nuevo modelo de distribución y consumo de los satisfactores comunitarios.

A continuación se establecen los factores considerados como necesarios en un esquema de configuración espacial, factores determinantes de toda propuesta de "autosatisfacción" de los "mínimos de bienestar socialmente identificados". De igual manera se definen los componentes de la estructura regional analizada en la Alternativa "B" y que son: a). La distribución regional del asentamiento y; b). El tamaño más conveniente de éste.

a). La distribución regional de los asentamientos es posible diseñarla de manera "empírica", al identificar los siguientes indicadores:

Superficie municipal 85,604 Ha. 856 Km²-.
Densidad domiciliaria 6.1 Hab/Viv.
Densidad por Km² 24 a 29 Viv/Km².
No de viviendas por Ha. 1 (-, 3 6 4 Has.
No, de habitantes a 2,500 Hab. .. 5 localidades.

Las posibilidades de concentración bajo estas condiciones son realmente limitadas dada la propuesta de esquema de organización espacial, que no modifica de hecho la estructura imperante.

La distribución de la población en el municipio actualmente cuenta con un patrón de asentamiento que permite identificar situaciones evidentes de aislamiento y desarticulación.

b). Considerando el análisis hecho en la alternativa "C" para la dotación de servicios, y que pone énfasis en soluciones de carácter ecotécnico, resulta conveniente definir "a priori" el tamaño más adecuado de las localidades, definiendo éste a partir de un rango mínimo y máximo, desarrollados a continuación:

El tamaño máximo de concentración, será analizado bajo tres restricciones de implementación:

- 1). El tamaño de la parcela para la producción de alimentos de autoconsumo es considerado un elemento cen-

tral para la extensión de localidades concentradoras de población, puesto que ello determina la superficie y **extensión** mínima con la que una familia **puede satisfacer sus necesidades** básicas de consumo y reproducción, por otro lado la densidad por hectárea de población es un dato de mucha importancia para determinar la dimensión a través de la sumatoria de lotes y circulaciones.

La superficie del lote de acuerdo a un estudio realizado por el AURIS (24), resultó ser para el Estado de México de 770 m², el cual podrá permitir la producción de hortalizas de consumo familiar.

- 2). **El tamaño**, y con esto la capacidad de los sistemas ecotécnicos empleados como eje de concentración, deberá **ser analizado** a partir del costo de instalación y de las posibilidades de auto-administración dado que contempla una amplia gama de servicios, alternativas apoyadas en ecotecnologías, las cuales se ubican, producen y consumen de manera tradicional en áreas rurales.

Los servicios: de agua potable y desalojo de desechos sólidos son considerados comúnmente como elementos **centrales** de la concentración, puesto que permiten el reciclamiento de desechos una vez tratados en el Sirdo o Clivus; asimismo, los lavaderos y los baños de tipo comunal deben **ser lugares** de consumo y mantenimiento colectivo.

- 3). **El estudio** regional del potencial productivo y con esto de la configuración geográfica de la región, determina el nivel de dispersión o concentración de la población. Por otro lado, su característica geográfica tiene como principal función el servir como un indicador que permita definir la forma más adecuada en la que será **llevada a cabo la** organización espacial de la región, dado que **en lugares** con suelo de mayor potencial productivo existe una mayor dispersión y con esto más parcelación y un menor rendimiento por hectárea producto de la producción de autoconsumo.

Una vez analizadas las restricciones de implementación es conveniente establecer, a manera de conclusión, lo siguiente: **la estructura** regional propuesta permite la integración de

(24) **La Vivienda Rural en el Estado de México, un enfoque insoslayable**. AURIS. 1987.

asentamientos, donde las pequeñas concentraciones de población resultan un factor central del planteamiento; por lo que a partir de la distribución de la población en el territorio se hace la siguiente propuesta:

DATOS DE LA PROPUESTA:

29 viviendas por Km². Con una densidad de 2 Km entre centros de concentración se tiene la necesidad de integrar 116 viviendas por cada 4 Km- y 770 m² por lote.

29 viviendas * 4 Km² = 116 viviendas.

116 viviendas * 770 m⁻¹ = 1.6 Ha. por asentamiento.

El planteamiento hecho para el desarrollo (ver plano 3) local requiere ser articulado por un esquema de asentamiento regional, definido a partir de la distancia existente entre centros concentradores regionales, y que no excede los 10 Km' (considerados a partir de lo que un adulto puede recorrer en una hora, bajo las siguientes consideraciones: pendiente menor 10%, y sin carga extra). (Ver plano 3).

Finalmente, se propone un esquema de corte ecologista (Alternativa "C") que garantice independencia de la población, la cual estrechara la vinculación **hambre - naturaleza y naturaleza - sociedad, permitiendo una mayor autonomía en términos de desarrollo de la población.**

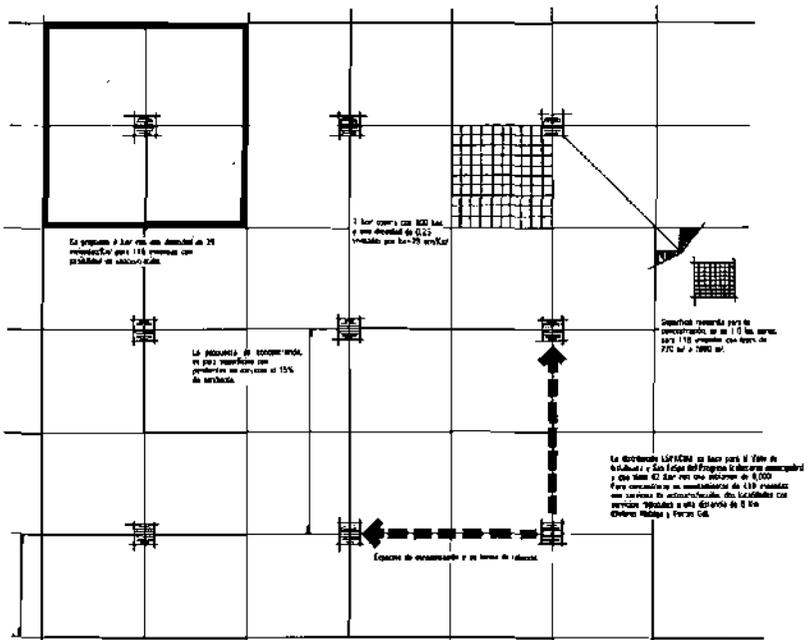
Las ecotecnias deberán ajustarse a la realidad social y cultural del sitio de tal manera de ser producidas y aceptadas por el grupo sin que sea modificada la concepción de realidad e ideología mazahua.

El análisis busca encontrar una estructura autogestiva y de cooperación campesina ("") que se proyectó como base de una mejor articulación espacial en la región.

CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que se llegó en el proceso de elaboración del esquema de dotación de servicios, analizado a través de la organización del espacio en el municipio, en tér-

- (25) **La autogestión y el cooperativismo campesino no pretenden crear la unión de tierras de producción bajo un enfoque de empresa comercial de carácter privado y/o estatal. sino más bien la permanencia cultural del grupo mazahua y su posible incorporación en un segundo momento al modelo de producción dominante del país.**



ESQUEMA DE CONCENTRACION RURAL

PLANO 3

minos de asentamientos humanos define a su interior futuros trabajos de investigación.

- 1.-La posibilidad teórica que observa el concepto de —Consumos socializados" desarrollado por la escuela francesa, y que en este esquema se utiliza de una manera análoga, a dotación de servicios para su consumo **en áreas rurales**. Por lo que no es posible hacer una interpretación en forma lineal en el ámbito rural, para lo cual es pertinente la utilización del concepto de ."satisfactores comunitarios", estableciendo una estrecha relación naturaleza-sociedad como un proceso real de intercambio modelado históricamente por el tipo de producción e intercambio. La comunión de intereses **en lo general** permitirá la reproducción individual del campesino, a partir de la vivienda y su vinculación con las condiciones materiales **para la** producción como son los satisfactores comunitarios: **agua** potable, electrificación, educación, salud, etc.
- 2.-El reparto **agrario es** un argumento detonador de la dispersión de la población, dada por la fragmentación de la hacienda entre la población que carece de suelo, permitiendo la producción social a nivel familiar en extensiones de 13 Ha. promedio por beneficiario.
La falta de garantía en la tenencia de la tierra en este proceso ha provocado históricamente la dependencia de los grupos indígenas (mazahuas) al sistema político mexicano.
- 3.-El bajo nivel de tecnificación en las fuerzas productivas manifiesta en una escasa producción agrícola en la región, evidencia el deterioro en los hábitos de consumo en **las áreas** rurales por la producción de autoconsumo convirtiéndose en otro de los elementos y argumento que ha agudizado la dispersión de la población en el espacio rural, **teniendo** como soporte material el suelo y en consecuencia la tenencia de la tierra.
En este rubro no son consideradas otras formas o sistemas de producción como la artesanía, puesto que ésta es una fuente alternativa de ingresos en la economía familiar; aun cuando en ciertas ocasiones se comporta como **el eje central** del ingreso del campesino provocado principalmente por la pulverización **de la parcela**, puesto que ésta no garantiza el ingreso necesario para la reproducción social y biológica del campesino, actividad que define el patrón de asentamiento en la estructura regional.

- 4.-El desarrollar pequeños agrupamientos busca favorecer **las ventajas** que ofrece la vida comunitaria, fortaleciendo **los** mecanismos que permitan la autonomía política, y en cierta medida la cultural que tiene su soporte en la familia, teniendo como centro la organización a la cooperatividad vecinal base y soporte del desarrollo.
- 5.-Las alternativas aquí expresadas son un esquema técnicamente viable que para su implementación deberán de ser sometido a consideración de la población, para que de esta forma sean de esencia autogestivo. Por tal motivo, los planteamientos que este trabajo presenta, llevan la firme determinación de coadyuvar a la solución de las necesidades mínimas indispensables a través de los "satisfactores comunitarios" socialmente identificados.
- 6.-Los argumentos centrales en la propuesta, establecen una estrecha relación entre los siguientes factores: **tierra - trabajo, hombre - sociedad, campo - ciudad y sociedad - naturaleza; que son esencia y destino común en una misma realidad social.**

LA EMIGRACION OSCILATORIA EN EL ESTADO DE MEXICO

Arnoldo Cerda Adame

El presente artículo es resultado de un trabajo de investigación realizado en la intersección de los municipios de San Felipe del Progreso y Villa Victoria los cuales forman parte de los doce municipios que conforman la zona mazahua. Los datos manejados surgieron de las siguientes comunidades: San Nicolás y San Jerónimo Mavati, Santa Ana Nichi, El Fresno Nichi del municipio de San Felipe del Progreso y, Mina Vieja y el Cerrillo del segundo municipio.

La emigración oscilatoria podemos entenderla como un movimiento de población rural urbana con salidas y regresos a su lugar de origen en intervalos de tiempo por lo general de una semana, quince días y un mes, con una distancia de recorrido de unos doscientos kilómetros desde las grandes ciudades hacia el medio rural.

A continuación nos proponemos caracterizar este tipo de emigración, para lo cual empezaremos por señalar que la gran mayoría de los trabajos sobre emigración se han abocado, dentro de la emigración interna, al estudio de la emigración definitiva y la de retorno, dejando de lado a la emigración oscilatoria, seguramente, porque, son las que más problemas causan en las grandes ciudades como el D.F. y área metropolitana así como en Guadalajara y Monterrey, por señalar las principales. Donde se generan los llamados cinturones de miseria.

Esta al igual que las otras tiene mayor incremento a partir de la destrucción del sistema de hacienda, cuando es li-

berada de la mano de obra acasillada, que a su vez se convierten en ejidatarios y jornaleros. Los primeros, al recibir la parcela de tierra, se encuentran con el problema de que no tienen medios de producción y capital para trabajarla de ahí que junto con los jornaleros se ven en la necesidad de buscar otro tipo de ingresos, los cuales los van a encontrar fundamentalmente en la emigración.

Por lo tanto como clase social se ubican en dos: la campesina, en su estrato de campesinos pauperizados y en la clase del proletariado agrícola.

La clase campesina tiene tres estratos: 1) campesinos acomodados, 2) campesinos medios y, 3) campesinos pauperizados, (1) y es en este último estrato donde vamos a encontrar los migrantes.

Los campesinos pauperizados autoconsumen del 50% al 100% de lo que producen, lo cual no les permite mantener a su familia ni a los más bajos niveles de subsistencia, se ven en la necesidad de recurrir a los ingresos migratorios.

El hecho de que este lugar este considerado como zona marginada nos dice que la emigración se intensifica en aquellos lugares cuya situación económica familiar y de la región es deplorable, generándose un proceso de expulsión.

Se mueven en el modo de producción mercantil simple y se articula al modo de producción capitalista por el intercambio desigual, esto es, cuando el campesino vende algo de lo que produce a precios generalmente bajos que los que rigen en el mercado y por otro parte cuando compra a precios caros los productos de la industria, agravando el proceso de pauperización.

A lo anterior se pueden agregar otros dos factores de expulsión: uno de carácter estructural de la economía nacional y, el otro manifestado en las condiciones naturales del medio. El primero, se manifiesta por el proceso de descapitalización del campo, siendo más grave en el de subsistencia, por la transferencia de recursos a la industria por conducto de las instituciones financieras y por la desviación de divisas generadas en la agricultura de exportación. También precios bajos en materias primas y alimentos a las zonas urbanas.

Los campesinos que tienen tierra laborable, el tiempo que se ocupan al año por cada hectárea son 19 días, en pro-

(1) Esquema de clases sociales de acuerdo al criterio seguido por Roger Bartra. "Estructura agraria y clases sociales en México-. Ed. Era. 3a. Ed. 1978.

medio 47.5 días, ya que, la superficie promedio es de 2.5 hectáreas. En el resto del ciclo no es necesaria la fuerza de **trabajo en** el campo y, se tiene que desplazar a otros sectores de la economía, ubicados en este caso, en las zonas urbanas, **en la industria** de la construcción.

La emigración oscilatoria en esta zona, la conforman un grupo de hombres y otro de mujeres al 81% del primero se dedica al trabajo de la albañilería; más del 60% del segundo al trabajo doméstico.

Este tipo de ocupación no es general para otras zonas geográficas, más al norte de esta zona la actividad fundamental es el comercio ambulante.

Estos emigrantes van a un lugar de destino, en este caso a la ciudad de México y ciudad de Toluca, siendo con mayor frecuencia a la primera, por ser donde los salarios son **más altos**. Es decir, la distribución geográfica del capital entre sus múltiples funciones está la de ser un foco de atracción de migrantes. **Regresan** a su lugar de origen en intervalos de tiempo que por lo general, son de una semana en el caso de los hombres y, de quince a treinta días (en algunas ocasiones **más**), **en** lo referente al grupo de las mujeres.

En el caso de los campesinos que poseen tierra laborable, la corta distancia que está entre los 50 kilómetros aproximadamente como mínimo, incluyendo partes de terracería. 200 kilómetros como máximo en carretera pavimentada y, **cuanto** al tiempo está a un máximo de cuatro horas en el recorrido.

Esto les permite seguir conservando su terreno y, a su familia en el lugar de origen. Tratándose de los hombres **casados** la esposa no sale, ni los hijos en edad escolar. Esto se va a reflejar en una mínima demanda de servicios urbanos en el lugar de destino, que si se analiza no es tanto un problema **para** la administración pública, en comparación con la emigración definitiva y la de retorno que son un verdadero problema en la actualidad. Su contribución a la formación de cinturones de miseria no es determinante, pues las barriadas son producto de los otros tipos de inmigración señalados.

La mayoría de los hombres son casados y las mujeres **que emigran** son en general solteras. La edad promedio en los hombres es de 31 años, en las mujeres 20 años.

Este tipo de desplazamiento, es atraído por los lugares con o salarios más altos, en este caso, el área metropolitana y D.F. El ingreso en el grupo de los hombres es más alto que

en el de las mujeres, debido a que la mujer recibe una parte en efectivo y otra a través de los servicios de alimentación y el hospedaje.

De ahí la existencia de un flujo de capital de la ciudad al medio rural, pero, el porcentaje del ingreso que se queda en la comunidad es tan bajo que no logra una capitalización, ya que casi en su totalidad vuelve a salir, al adquirir productos industrializados y agrícolas que no se producen ahí. Pero en el caso en que el migrante adquiere bienes producidos en la región es cuando el capital se queda en el medio rural.

La parte del ingreso que se destina al ahorro es muy limitada: el 17% de lo que gana el grupo de los hombres y el 31% del ingreso de las mujeres, la diferencia se debe seguramente a que los hombres por lo general son casados y las mujeres solteras, de ahí la mayor facilidad para ahorrar en estas últimas. Pero su impacto en la economía local es muy débil, debido a que, casi en su totalidad lo utilizan en la adquisición de vestido y calzado y, una mínima parte a inversión en las actividades productivas.

Sobre el problema de la emigración el Estado ha mantenido una política integracionista que sólo ha tenido efecto en la incorporación a la cultura nacional. La emigración también ha contribuido a este tipo de integración. Pero la política del Estado no ha tenido éxito como freno a la emigración local, pues está en función de la sustitución de la atracción de los centros urbanos por una fuente de trabajo regional con la misma fuerza.

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA EMIGRACION OSCILATORIA

Con el propósito de comprobar o desmentir las diversas hipótesis planteadas al principio de la investigación se elaboró una cédula de entrevista y se aplicó a una muestra estratificada de un universo aproximado de 1500 emigrantes, dicho universo fue difícil de especificar exactamente debido a que las comunidades están dispersas y sería muy costoso precisar en cada una cuántas personas emigran con frecuencia y su porcentaje con respecto al total de la población. Esta cantidad se estimó por el número de camiones que salen, por lo general los días domingos (2), diez y siete de la ruta Santa Ana y,

(2) 14 de abril de 1965.

los lunes a las seis de la mañana un camión, esto de acuerdo al horario oficial, sin contar las personas que salen en coches y camionetas de carga.

La muestra se estratificó en dos grupos : uno de hombres y otro de mujeres por presentar características diferentes en cuanto a la naturaleza de su trabajo que hace que se presenten situaciones distintas casi en todos los aspectos, como: monto del salario, prestaciones, período de pago, regreso a su pueblo, la mujer trabaja en actividades domésticas y el hombre como albañil, etc.

Según la Ley Federal del Trabajo, trabajadores "domésticos son los que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia" (artículo 331). Por otra parte, no "son trabajadores domésticos. ..

1. Las personas que presten sus servicios de aseo, asistencia, atención de clientes y otros semejantes, en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, bares, hospitales, sanatorios, colegios, internados y otros establecimientos análogos; y

II. Los porteros y veladores de los establecimientos señalados en la fracción anterior y los de edificios de departamentos y oficinas".

En el caso de los hombres la muestra fue de 143 personas, en el estrato de las mujeres la muestra fue de 100. En total se procesaron 243 cédulas, () aplicadas solamente a las personas que emigran y, representa el 16% del universo estimado.

En el transcurso de la aplicación de la cédula se manifestó cierta resistencia de esa realidad social, para proporcionarnos la información, como seguramente a todo investigador le sucede. Una forma y la más predominante fue la negativa de las personas a proporcionar los datos o respuestas a las preguntas, esta tendencia se presentó más en las mujeres que en los hombres.

Por lo general los entrevistados contestaban con gran desconfianza o en ocasiones definitivamente se negaban a contestar, y en muchos casos se les veía la intención de dis-

(3) En el caso de los hombres se eliminaron 57 cédulas y en el de las mujeres 25, por su mala aplicación y por las dudosas respuestas de los entrevistados, mismas que se volvieron aplicar para no disminuir lo programado. Sin embargo esta situación se retoma para darle la interpretación correspondiente.

torsionar la información, de ahí que se eliminaran muchas cédulas debido a su dudosa realidad.

Cuál es la razón de la resistencia en estos grupos al proporcionar sus experiencias?

Podemos decir que la actitud de resistencia de estas comunidades a proporcionar información sobre su situación o realidad que padecen, tanto a nivel local como en el lugar de destino de los migrantes, es una conducta producto de la marginación a la que históricamente han sido sometidos por las clases más poderosas, y aquellos grupos se dan cuenta de esa explotación y distinción de la que han sido objeto, de ahí su reacción **ante la** gente extraña a sus pueblos y, más aún si ésta trata de obtener cualquier cosa como es el caso de sus vivencias personales.

Por otra parte existe el punto de vista de la marginalidad, que también nos explica el proceso de expulsión de la población. Esto es, quienes se encuentran al margen de los beneficios del desarrollo, entendido éste como un determinado grado de satisfacción de las necesidades esenciales y de la riqueza generada.

En el cuadro No. 1, podemos ver algunos de los aspectos que nos pueden ayudar a determinar y comprender lo **que significa la marginalidad de los habitantes de esta zona**. La subalimentación, debido a que consumen permanentemente cuando mucho unos tres tipos de alimentos pobres desde el punto de vista nutritivo, alto grado de analfabetismo, escaso servicio médico, sin agua potable e ingresos deplorables entre otros.

INDICE DE MARGINACION	SN. FELIPE DEL PROGRESO	VILLA VICTORIA
Sub consumo de leche %	91.9	90.9
Sub consumo de carne %	86.8	85.8
Sub consumo de huevo %	78.7	69.8
Población S/Prim. %	97.0	97.1
Hab. por médico	12453	17843
Viviendas S/agua %	84.1	81.5
Indice de marginación	11.631	9.954
Hab. por kilómetro cuadrado	109.4	70.7
Bajos ingresos %	82.7	74.8

Sub-empleo	%	43.5	48.0
Población rural		92.3	92.7
P.E.A. agrícola		78.0	83.0

Cuadro 1. Características **de la marginalidad**. Fuente: COPLAMAR, 1982, op. cit. pp. 163-171 (4).

Por otra parte el problema se agrava aún más si se contempla también la calidad de los suelos de la región y otros aspectos de carácter geográfico, sin pretender que esto sea lo más determinante.

Esta población está radicada en lo que se ha llamado tierras de refugio, desde los tiempos de la conquista española. La altura sobre el nivel del mar en la cuenca de Toluca está a 2600 metros, y la zona de estudio, aproximadamente se encuentra a los 2700 metros sobre el nivel del mar, pues forma parte de lo que es el eje volcánico.

Estas características son determinantes en el clima, por lo que existe una agricultura de monocultivo, ésta es de maíz, el cual en su mayoría es de temporal, por lo que está sujeto a los cambios del tiempo: lluvias, granizo, sequía, las heladas que se inician en el mes de octubre y terminan por abril del año siguiente, de ahí la inseguridad de las cosechas.

A lo anterior podemos agregar la estructura accidentada de algunos terrenos, en cuyas pendientes han sido destruidos los bosques, (5) y por lo tanto no son terrenos apropiados para el cultivo del maíz, sin embargo los campesinos los siembran, a pesar de que obtienen bajos rendimientos. No existe una diversidad adecuada de cultivos en la zona, además del maíz se siembra la papa en mínimas proporciones, así como el haba, el frijol, la avena o cebada para forrajes y el trigo (sin apoyo crediticio, excepto la papa).

Por otra parte, no se distinguía bien la existencia de dos estratos en función del sexo. Pero una vez realizado el estudio de campo nos dimos cuenta que la mujer tiene una serie

(4) COPLAMAR. (Geografía de la marginalidad. Tomo S. Ed, Siglo XXI, la edición. 1982. México, pp. 23-96.

(5) Existieron una serie de aserraderos por esta zona, después de que se retiró el de Palizada: The Suchtimber Co. 1910-1935), Como el de Pueblo Nuevo (1942) que se dedicaron a explotar los montes y otro por el "Cerro de la Luna" en el municipio de Ixtlahuaca y Almoloya de Juárez.

de características muy distintas en este proceso migratorio con respecto al hombre. Esto en función de la ocupación, la cual está polarizada dentro de dos ramas de la economía: la de la industria de la construcción y otra menos productiva que es la del trabajo doméstico, en las demás ramas de la economía la participación de estos emigrantes es muy insignificante, al menos en esta zona geográfica.

Del estrato de los hombres entrevistados el 81% dijo trabajar en actividades de la construcción, 10% en la industria, 3% en actividades comerciales, 5% no determinado. En el estrato de las mujeres el 61% de ellas se dedican al trabajo doméstico, el 15% como estudiantes, el 13% no se determinó, el 8% al comercio y el 3% a la industria. Con esto se comprueba la hipótesis de que el grupo de mujeres que emigra trabaja por lo general en actividades domésticas, es decir como sirvientas y, su salario por lo general es mensual, lo que influye para que regrese a su lugar de origen cada mes, aunque existen algunas ocasiones en que tarda más del mes.

En un principio cuando se trata de definir la emigración oscilatoria se pensaba que el regreso de las personas era solamente semanal, porque cada fin de semana se ve el desplazamiento de trabajadores, pero en el transcurso del estudio nos dimos cuenta que no todos los que salen regresan a los ocho días, pues hay quienes llegan al pueblo a los quince, otros a los treinta, o más como en el caso de las mujeres. Al respecto el 33% contestó que tarda más del mes en regresar, el 32% señaló que cada mes llega a su pueblo, el 18% cada quince días y el 15% cada ocho días.

En el caso de los hombres es inverso, ya que, el 80% dijo que regresa cada fin de semana (el sábado), el 11% cada quince días, el 7% cada mes y el 2% tarda más del mes en volver. (Véase el cuadro 2). Esta diferencia es determinada por el tipo de trabajo y la periodicidad de pago del salario.

CADA CUANDO VIENE A SU PUEBLO	S E X O	
	FEMENINO %	MASCULINO %
Cada 8 días	15	80
Cada 15 días	18	11
Cada mes	32	7

Tarda más del mes	33	2
No determinado	2	
SUMAS	100	100
Cuadro 2.	Periodicidad de regreso a su pueblo de acuerdo al sexo.	

Quienes trabajan en la industria de la construcción el 94% de ellos indicó que le pagan cada semana y, el 64% de las trabajadoras domésticas dijo que cobra cada treinta días, el 26% de ellas cada quince días y, el 10% cada ocho días.

Por lo explicado efectivamente existe la emigración en la zona, que por sus condiciones económicas precarias son expulsados ya que la agricultura es una actividad que no garantiza la subsistencia de las comunidades y, como ya se dijo complementan sus ingresos con el producto de las actividades que son preponderantes: la industria de la construcción y el trabajo doméstico.

AREA DE INFLUENCIA DE LA EMIGRACION OSCILATORIA

Otra de las hipótesis que se planteó es la que señala que la emigración oscilatoria está determinada por una distancia y un tiempo, del medio rural a la ciudad, delimitados por la calidad de las vías de comunicación y de los medios de transporte.

Del poblado de Santa Ana Nichi a la carretera pavimentada son 24 kilómetros de terracería, y de este punto a la ciudad de Toluca son 33, y de Toluca al D.F., 69 kilómetros, en total son 126 kilómetros. El tiempo varía dentro del límite de 4 horas, debido a que está en función de la calidad de los camiones, ya que hay algunos que son de tercera clase y otros de segunda. Estos últimos generalmente se van directos al D.F., sin detenerse en Toluca, los de tercera llegan hasta la terminal, por lo que ahí tienen que transbordar a otro autobús y, casi siempre **algunos** de los migrantes se distraen un rato dentro o fuera de la terminal.

Pero sin considerar estos contratiempos, son aproximadamente tres horas con quince minutos, hasta el kilómetro 13 (en el D.F. dentro de la delegación M. Hidalgo), donde se

bajan unos y otros hasta la central camionera de Observatorio. Desde estos dos puntos se distribuyen en el D.F. y área metropolitana, lo que implica agregar más tiempo al traslado y mayor dificultad para determinarlo con exactitud.

Quienes no tienen facilidades para entrar tarde al trabajo, o se ven muy presionados si salen el día lunes a primeras horas se van desde el domingo. La distancia varía de acuerdo a la calidad de las carreteras y de los camiones. El lugar de origen que contenga mayores tramos de terracería estará más cerca de las grandes ciudades, en cambio el lugar que tenga buenas carreteras asfaltadas puede encontrarse a mayor distancia, y el tiempo de recorrido es similar. Por ejemplo un camión de tercera, que recorre los 24 kilómetros de terracería para llegar a Santa Ana Nichi, lo hace aproximadamente con el mismo tiempo que el autobús que va a Zitácuaro, Michoacán, haciendo un recorrido de 58 kilómetros, partiendo de la misma desviación (Km. 102).

De Zitácuaro a la ciudad de México son 160 kilómetros con un tiempo de 3 horas hasta la terminal de Observatorio. Por lo anterior este tipo de migración tiene influencia hasta Aganguero del Estado de Michoacán, de donde un autobús tarda 4 horas para llegar al D.F.

Basándose en este análisis consideramos que el tiempo límite utilizado en el traslado de este tipo de migrantes es de 4 horas y la distancia varía según la calidad de las carreteras y camiones (a).

INTEGRANTES DE LA FAMILIA QUE INTERVIENEN EN ESTE TIPO DE EMIGRACION

Se parte de la suposición que no todos los integrantes de la familia salen a trabajar a la ciudad, por lo general las madres e hijos menores, así como los jóvenes que estudian se quedan. Sólo salen los jefes de familia y en algunos casos otros miembros en edad de trabajar.

En el caso de los hombres solteros (24%), el 68.57% de ellos dijo que no sale su papá y el 31.43% señaló que sí sale, y es el único en donde salen más miembros de una familia.

- (6) **La ruta de El Oro, Atlacomulco e Iztlahuaca, presenta una emigración similar a la de Santa Ana Nichi, los lunes empiezan a salir desde las 2 a las 5 de la mañana.** Lo mismo sucede por la ruta Carmona, San José del Rincón (Mpio. de San Felipe del Progreso) y Villa Victoria, con un movimiento de población mayor al de Santa Ana Nichi.

Este mismo estrato el 100% dijo que no sale su mamá a trabajar.

A los hombres casados se les preguntó si salía su esposa a trabajar y el 3.70% dijo que sí, y el 96.30% que no. También se les preguntó a los hombres solteros que cuántos de sus hermanos salían y el 40% dijo que ninguno; que uno de sus hermanos **sí salía** dijo el 28.58%, dos de ellos sale dijo el 22.86% y, de 4 a 6 que también, dijo el 8.57%. A este mismo grupo se le preguntó cuántas de sus hermanas salen y el 82.86% dijo que no sale ninguna.

La edad general de los hombres solteros está entre los 16 y 25 años para el 85.7%. Lo cual nos indica que los jóvenes **algunos** estudian hasta el sexto año debido a que muchos padres de familia los ocupan en el trabajo familiar del cultivo del maíz, algunos otros estudian la secundaria, pero a pesar de ello no salen debido a su edad.

Es muy alarmante el número de habitantes que no termina la primaria; según COPLAMAR la población sin primaria en el municipio de San Felipe del Progreso es del 97% y, en Villa Victoria es del 97.1%. Tales datos son correspondientes a la población **en general** (ver cuadro 1).

En cuanto a las mujeres que emigran la mayoría de ellas **(88%) son** solteras y una pequeña proporción (12%) son **casadas**. Por el contrario en el caso de los hombres que emigran el 76% de ellos son casados y el 24% son solteros. (Ver cuadro 3).

ESTADO	MUJERES	HOMBRES
CIVIL	‰	%
Solteros	88	24
Casados	12	76
	100	100

Cuadro 3. Estado civil de los migrantes según sexo.

Esta relación nos indica que la mujer casada se encuentra **ante** una mayor dificultad debido a que andan continuamente trasladándose, además por su edad y la responsabilidad de atender a sus hijos, que con ellos es casi imposible

que sean aceptados en las actividades domésticas, de por sí la avanzada edad es también una limitante. Sin embargo, si pueden trabajar en otras ramas de la economía, como es en el caso del comercio.

Si a lo anterior agregamos la dependencia al esposo, se hace prácticamente imposible su emigración. Mientras que, el hombre casado a diferencia de la mujer, tradicionalmente en su cultura, es sobre él donde cae la mayor parte de la responsabilidad de sostener a su familia y más aún lejos del hogar. Además de su grado de libertad dentro del matrimonio para tomar determinadas decisiones. En este caso como resultado de las presiones de su deteriorada situación económica en estos grupos sociales.

La edad promedio de los migrantes en el caso de las mujeres es de 20 años, y en los hombres de 31 años. Estos últimos emigran hasta una edad mayor. Pues el 77% de ellos está entre los 21 y 40 años, mientras que la gran mayoría de las mujeres (86%) tiene una edad entre los 15 y 25 años de edad.

LUGAR DE DESTINO

Otra de las hipótesis consiste en que la mayoría de los migrantes sale al D.F. a trabajar y no a la ciudad de Toluca debido a que los salarios son mejor pagados allá. Por lo general ambos sexos prefieren ir a trabajar al D.F., pues el 74% así lo expuso, el 16% en la ciudad de Toluca, y el 10% en otro lugar.

Pero si lo vemos desde el punto de vista de cada estrato las mujeres en general, el 58% de ellas va a la ciudad de México, el 26% a Toluca y, el 16% a otro lugar. Ahora bien, si se ve específicamente en las trabajadoras domésticas **es la mayoría de ellas (80%)**, a pesar de que no es mucha la diferencia en el pago del salario. En el caso de los hombres la preferencia es mayor por la ciudad de México ya que el 85% de ellos trabaja allá, sin importar el tipo de trabajo; **el 9% trabaja en Toluca y el 6% en otro lugar.**

Como se ve en este grupo, por lo general va al D.F., en comparación con el estrato femenino. (Véase cuadros 4 y 5).

SEXO	TOTAL DESTINO DEL MIGRANTE OTRO			
	MEX., D.F.	TOLUCA	LUGAR	
Femenino	100	58	26	16
Masculino	143	121	13	9
SUMAS	243	179	39	25

Cuadro 4. Destino del migrante, **según sexo**.

DESTINO	SEXO	
	FEMENINO 0^	MASCULINO 0
México, D.F,	58	85
Toluca	26	9
Otro lugar	16	6
SUMAS	100	100

Cuadro 5. Destino del **migrante** expresado **en porcentajes**, de acuerdo al sexo.

Esta tendencia se explica, porque, de las zonas económicas salariales del Estado de México, la zona 9 (D.F. y área metropolitana) es la de mayor salario mínimo (5,625.00 pesos, octubre de 1987), en comparación con el resto del Estado que es de 4,690.00 pesos. (7) (Ver cuadro 6). Los montos anteriores corresponden al salario mínimo general, pero existen los salarios mínimos profesionales, en donde el oficial albañil debe ganar en el D.F., y en el área metropolitana la cantidad de 8,215.00 pesos y, en la ciudad de Toluca 6,850.00 pesos (existiendo una diferencia de 1,365.00 pesos diarios).

Como el ayudante de albañil y la trabajadora doméstica no aparecen en esta tabla, se supone que ganan el mínimo general 5,625.00 pesos en el D.F. y área metropolitana, y 4,690.00 pesos en Toluca (la diferencia es de 935.00 pesos). **Esta** pequeña diferencia puede explicar el por qué un número significativo de mujeres (26%) trabaja en Toluca. También el

7 Secretaría del Trabajo. Comisión Nal. de Salarios Mínimos, vigente **a partir del 1 de octubre de 1987.**

por qué de los trabajadores de la construcción la mayoría de ellos (76%) son oficiales y el 24% ayudantes.

ZONA	1 9 8 5		1 9 8 7			
	1 Ene. a 3 Jun.	4 Jun. a 31 Dic.	1 Ene. a 31 Mar.	1 Abr. a 30 Jun.	1 Jul. a 31 Sep.	1 de Oct.

D.F. y área metropolitana:

Of. albañil	1548	1825	4455	5345	6570	8215
Sal. mínimo	1060	1250	3050	3660	4500	5625
Cd. Toluca:						
Of. albañil	1256	1482	3700	4445	5475	6850
Atlacomulco:						
Sal. mínimo	860	1015	2535	3045	3750	4690
Of. albañil	1139	1345	(El mismo de Toluca y resto del Edo.)			
Sal. mínimo	780	921				

Cuadro 6. Salario del oficial albañil y salario mínimo general de 1985 y de 1987. Fuente: Secretaría del Trabajo en el Edo. de Méx.

Otra suposición consiste en que la emigración oscilatoria establece un flujo de capital de las ciudades hacia el medio rural que las rodea.

Al respecto para el mes de agosto de 1987, el 2% del grupo de mujeres ganaba más de 100,000 pesos mensuales, el 13% ganaba entre 61,00 y 90,000 pesos; el 48% dijo ganar entre 31,000 y 60,000, el 21% que ganaba de 9,000 a 30,000 pesos mensuales y el 14% no gana nada debido a que son estudiantes y el 2% no se pudo determinar.

Desde el punto de vista del dinero en efectivo (sin considerar el costo del hospedaje y la alimentación) que recibe la mujer, sólo una dijo ganar el salario mínimo general dentro del trabajo doméstico lo que representa el 2% y el resto (98%) no gana el salario mínimo, su promedio diario es de 1,553.00 pesos (agosto de 1987). Se hizo una comparación entre las migrantes que salen al D.F. y las que van a la ciudad de Toluca y, que trabajan como sirvientas; pensando que

las primeras ganarían más como sucede con los hombres. Pero no resultó de esa manera, a pesar de que el 80% de ellas **va al D.F.**, el 76% de las mismas ganan lo mismo que las que trabajan en Toluca. Esto es, de 21,000 a 60,000 pesos mensuales, y sólo el 14% de las que van al D.F. gana de 71,000 a 80,000 pesos, lo que indica una ligera tendencia de encontrar un poco mejores los salarios en el D.F.

En el caso de las mujeres, en apariencia el salario es más bajo, en la mayoría de los casos e incluso por debajo del salario mínimo general, una de las razones que se manejan, principalmente por parte de los patrones es de que se les proporciona también la alimentación y el hospedaje.

La trabajadora doméstica representa el 61% de todas las mujeres que emigran, parece que sus ingresos son un poco más altos **que el** 39% de las demás, que trabajan en otro tipo de labores. A pesar de que en general tienen un ingreso similar, la trabajadora doméstica dentro de su difícil situación **tiene** la ventaja sobre las que trabajan en otras ramas, de que su alimentación y hospedaje no afectan su ingreso, ya que en **la casa** donde trabaja se le proporciona; y representa la otra parte del salario para poder completar el mínimo.

Pues si el salario mínimo general es de 4,500 pesos diarios y 135,000 mensuales (1 de julio al 31 de septiembre de **1987**), **en** el D.F., y área metropolitana y el salario diario promedio era de 1,553 pesos; entonces a la alimentación y hospedaje le corresponden la cantidad de 2,947 pesos, es decir, el 65.50% de su salario lo recibe en especie y el otro 34.50% en dinero. Es pues, la cantidad de 2,947 pesos un pago justo que la **migrante** "paga" diariamente por su alimentación y hospedaje en sus condiciones de trabajadora?

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 334, al respecto dice: "Salvo lo expresamente pactado, la retribución del doméstico comprende, además del pago en efectivo, los alimentos y la habitación. Para los efectos de esta Ley, los alimentos y la habitación se estimarán equivalentes al 50% del **salario que se** pague en efectivo." (')

Este artículo es confuso, ya que el salario no está **estipulado** en las publicaciones que hace la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, pues tal función se les encomienda a las comisiones regionales las cuales "fijarán los salarios mínimos

(8) **Ley Federal del Trabajo. Tematizada y sistematizada.** (varios revisiones). Ed. Trillas, 22a. edición 1988, México.

profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores^o. (Artículo 335 de la misma ley).

Esto se puede prestar a establecer una variedad de salarios, por no haber uno que pueda servir como base.

Sin embargo, siguiendo el razonamiento del maestro Trueba Urbina (e) si:

SM = 135,000 pesos en el D.F. y área metropolitana, y SM = 112,500 en la ciudad de Toluca (1 de julio al 31 de septiembre de 1987), de donde SM == salario mínimo; AH alimentación y hospedaje y EF significa salario en efectivo, tenemos que:

EF = 66.6666 % del SM, y AH = 33.3333 % del SM por lo tanto, para el caso del salario mínimo en el D.F. y área metropolitana el efectivo es como sigue: EF = 135,000 x 66.6666 % = 90,000; y, el 50% de 90,000 son 45,000 pesos, que al sumar ambas nos da la cantidad de 135,000 pesos.

Para la ciudad de Toluca en base al salario mínimo, el efectivo es: EF = 112,500 x 66.6666 = 75,000 pesos, y el 50% de esta cantidad son 37,500 (AH), que sumando: 75,000 -1- 37,500 = 112,500.

De acuerdo a lo anterior y sin tomar en cuenta el destino de la trabajadora doméstica el 51% de ellas ganaba (incluidos alimentación y hospedaje) entre 15,000 y 60,000 pesos mensuales, el 36% entre 61,500 y 105,000 pesos; el 11% ganaba entre 106,500 y 120,000; y, el 2% entre 121,500 y 150,000 pesos.

El artículo 334 de la citada ley puede interpretarse de diferentes maneras: primero, que el salario mínimo general no puede ser el efectivo que recibe la trabajadora, porque ahí no está deducida la alimentación y el hospedaje. Segundo, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos no establece el **salario** mínimo en efectivo ni por los servicios. Tercero, si el pago a que se refiere el artículo 334 es diverso, ya sea por las características de cada región, o porque cada patrón pague cantidades diferentes, entonces ese 50% resulta también diferente.

SERVICIO MEDICO

Por otra parte, también se les ha descuidado en otro tipo de prestaciones **como es la asistencia** médica, en donde

(9) Ibidem. p. 106.

Estos autores sostienen que el empleo de este estrato, carece de importancia en la economía nacional al afirmar que ..la oferta de la fuerza de trabajo resultante de la emigración a la ciudad es absorbida por el servicio doméstico cuyo significado es nulo desde el punto de vista de la producción social capitalista, pudiendo ser visto como un falso empleo. Aunque el servicio doméstico en nada contribuye a la creación del producto urbano, su efecto sobre el total de este producto es negativo porque sustituye equipos que forman parte de aquel producto: la sirvienta sustituye el uso de la máquina de lavar...." (11)

En cuanto al salario del grupo de los hombres se registró en el mes de julio de 1985, en donde el oficial albañil ganaba en promedio 1941 pesos diarios, aparentemente más arriba que el marcado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, y el 52% de los migrantes en promedio ganaba 1584 pesos, es decir, 241 pesos menos al salario oficial. (12) Lo que significa que **en algunas** obras de construcción les pagan menos.

En cuanto al ayudante albañil que al igual que la trabajadora doméstica no aparece en dicha tabla con un salario específico, lo consideramos dentro del salario mínimo general. En promedio ganaba 1,280 pesos diarios (julio de 1985), es decir 243 pesos más que el salario oficial. Pero el 18% ganaba menos del **salario** mínimo.

Ahora bien, de este ingreso la mayor parte va al lugar de **origen**, en donde aparentemente se supone que se queda ahí, pero, casi en su totalidad vuelve a regresar vía pago de una gran diversidad de productos industrializados, incluso agrícolas que no se producen en la localidad.

Pero se da el caso que el migrante adquiera algunos bienes y servicios generados en su comunidad, los cuales, son pocos, por ejemplo: ganado, aves, pago de mano de obra, el alquiler de yuntas para cultivar sus tierras, compra de forrajes, madera, leña, carne, leche, transporte local, como taxis rurales o de carga, compra de maíz, artículos de barro para el hogar, pulque, sarapes y otros artículos de lana. En este caso el capital se queda en el medio rural, pero su efecto es débil.

(11) *ibidem.* p. 106.

(12) Tomado en base a 7 días para la semana y 30 para el mes, de acuerdo al Art. 89, en su último párrafo de la Ley Federal del Trabajo.

AHORRO DEL INGRESO MIGRATORIO

Al principio del presente trabajo se planteó la hipótesis en la que se supone la existencia de un débil ahorro, el cual no logra la formación de cierto capital, en virtud de que es absorbido por los costos de cultivo (para quienes tienen tierra), en gastos de vestido, médicos y medicinas principalmente.

Ahorrar "es poder cumplir tanto una necesidad presente como una necesidad futura conservando un margen que permita tener la posibilidad de superar ambas. Para que esta actividad del hombre pueda ser considerada como verdadero ahorro debe darse por supuesto que hayan sido satisfechas las necesidades presentes y exista, una vez logrado esto, la posibilidad de dedicar un remanente de satisfactores para satisfacer necesidades futuras." (11)

Para efectos del presente trabajo se considera necesario hablar de dos tipos de necesidades, una que llamaremos de subsistencia y otra de la producción. En el primer caso, esas pequeñas cantidades de ahorro por algunos migrantes, sirven para complementar los ingresos de subsistencia provenientes de la agricultura y, en el segundo caso es muy baja la aplicación del ahorro a las actividades productivas.

En el grupo de los hombres del 80% de ellos dijo que si ahorra y, en las mujeres sólo el 51% dijo ahorrar. En cuanto al primer grupo ahorran el 17% de lo que les pagan y las mujeres el 31% aproximadamente de lo que ganan. (Ver cuadro 8) (14).

SEXO	A H O R R A N		PORCENTAJE DEL SALARIO
	SI %	NO %	
Femenino	51	49	31
Masculino	80	20	17

Cuadro 8. Porcentajes de las personas que dijeron ahorrar, de acuerdo al sexo, y porcentaje de su salario.

(13). Domínguez Vargas, Sergio. Teoría económica. Ed. Porrúa, 1ª edición 1960, México. P. 238.

(14) En este caso el 15% de gasto del sueldo no se pudo obtener, por falta de confiabilidad en las respuestas en esa parte de la entrevista.

En el estrato del sexo masculino la mayoría dijo gastar sus ahorros en diversos conceptos a la vez. El 94% de los que ahorran, lo aplican en la compra de vestido y calzado.

En cuanto a inversión de lo que consideramos como actividades productivas el 61% dijo comprar fertilizantes con ese dinero, el 33% también paga mano de obra, el 17% compra ganado y el 13% compra equipo de trabajo.

En cuanto a las mujeres el 74% de las que ahorran, dijo utilizarlo en la adquisición de vestido y calzado, por lo que ese dinero, en este caso no alcanza a ser invertido en actividades productivas, de ahí que sólo puede considerarse como parte de su subsistencia.

Sin embargo existe una ligera inversión en fertilizantes el 2%, en pago de mano de obra el 8% y en la compra de ganado el 6%. (Ver cuadro 9).

Como se ve el énfasis de casi la totalidad de los que ahorran, es gastar ese dinero en vestido y calzado, lo cual, consideramos como complemento del ingreso agrícola destinado a su subsistencia. Secundariamente, invierten una mínima parte a las actividades productivas, lo que significa un débil nivel de capitalización y que más bien es también un complemento de los costos de producción, debido a que las labores agrícolas no son autosuficientes.

GASTO DEL AHORRO EN	S E	X O
	FEMENINO %	MASCULINO %
Fertilizantes	2	61
Mano de obra	8	33
Vestido y calzado	74	94
Ganado	6	17
Equipo de trabajo	0	13
Médico y medicinas	8	34
Fiestas	0	7

Cuadro 9. Porcentajes de las personas **que aplican su ahorro** a un solo concepto en el caso de las mujeres y los hombres a diversos conceptos.

LA EVOLUCION **DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE**
MEXICO A TRAVES **DE SUS LEYES ORGANICAS.**
CONSIDERACIONES HISTORICAS

Rodolfo Alanís Boyzo

El municipio libre, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del México actual, ha sido en nuestra entidad objeto de muy poco análisis, por lo cual se hace necesaria la interacción de los intelectuales mexicanos para que en su respectiva especialidad elaboren verdaderos estudios que nos permitan conocer la evolución histórica y jurídica de tan importante institución. En este trabajo intentaremos hacer un esbozo de la trayectoria histórica que ha tenido la institución del municipio en el Estado de México, a través del análisis somero de las disposiciones legales que se han expedido en la entidad para normar **su existencia**.

A lo largo de los 159 años que tiene de fundado el Estado de México, varias han sido las disposiciones de carácter legal que se han expedido para normar la estructura orgánica de los municipios que lo integran. Si hacemos una revisión de los decretos publicados a partir de 1824, encontramos que la primera ley orgánica municipal se remonta al año de 1919, precisamente cuatro años después de **instalados los constitucionalistas en el gobierno del Estado de México**. Sin embargo, en el siglo XIX existió otra **serie de disposiciones que normaron formalmente la vida del régimen**

(1) "Ley Orgánica Provisional para el Gobierno Interior del Estado de México", en **Colección de Decretos y Ordenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano** de México, Toluca, Imprenta de J. Quijano. 1848, t. 1, pp. 29-30.

municipal, las que constituyen el antecedente directo de las actuales leyes orgánicas municipales.

Cuando en el año de 1824 se crea el Estado de México, existían en la entidad una multitud de municipios que se habían erigido por las autoridades españolas, durante el tiempo que dominaron a la nación mexicana los ayuntamientos que dirigían el destino de esos municipios funcionaban irregularmente, debido más que nada a la falta de recursos económicos propios y a la desorganización administrativa que en ellos prevalecía. Salvo algunas poblaciones que, por su importancia política y económica, eran objeto de la atención del gobierno español, puede afirmarse que la mayor parte de los municipios existentes en el Estado durante la época colonial, no cumplían con el objeto para el cual se habían fundado, pues sus ayuntamientos carecían de la fuerza económica y política para atender las necesidades de servicio público y bienestar de la población. Aunque **ea el transcurso de** los dos últimos siglos se han dado leyes que jurídicamente dotan a los municipios de los recursos financieros y políticos para su subsistencia, en realidad el municipio no ha podido atender satisfactoriamente sus intereses, porque continúa supeditado, política y económicamente, a las directrices que estatal y federalmente se dictan.

La situación municipal imperante en la colonia subsistió en los primeros años de vida independiente de la entidad, **pues la Ley Orgánica provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado de México**, expedida el 6 de agosto de 1824 por el Congreso Constituyente, sólo preveía que para su organización "**se arreglarían**, por ahora, **a las leyes**, decretos y órdenes prescritas para su gobierno político, económico, y desempeño de sus atribuciones"; es decir, fácilmente **se hacía alusión a** que estos cuerpos municipales **se rigieran** por las disposiciones **que al respecto** se habían **expedido anteriormente**, durante la colonia y **los primeros años de la independencia de México**.

A pesar de las graves dificultades económicas y políticas por las que atravesaba el Estado poco **después de** su erección, una de las principales preocupaciones del gobernador Melchor Múzquiz fue la organización de los ayuntamientos, pues pensaba que la buena marcha y prosperidad de la entidad empezaba con la organización de los municipios. Múzquiz, el 9 de febrero de 1825, publicó la primera ley de ayun-

tamientos del Estado de México, mediante la cual se **establecían las bases** para la organización de esos cuerpos en **la entidad**. La promulgación de esta ley fue de gran trascendencia para el Estado, pues significó el primer intento para **dotar** a los municipios de una serie de disposiciones encaminadas a lograr el mejor y cabal funcionamiento de sus **ayuntamientos**. En esta época se creía que la buena organización de los ayuntamientos redundaría en beneficio de la población, ya que con ello se lograría una mejor administración **de los escasos** recursos de que disponían los municipios y, en consecuencia, la debida aplicación de éstos en la dotación de los servicios públicos de que carecía la población, o sea la introducción de agua, drenaje y alumbrado, principalmente.

En cuanto a la formación de los ayuntamientos se refiere, **la ley a que** hacemos referencia disponía que, para que en un pueblo pudiera haber ayuntamiento, debería contar con un mínimo de cuatro mil habitantes; también, opcionalmente y de común acuerdo, varios pueblos pertenecientes a un mismo partido -municipios agrupados bajo el mando de un prefecto-, que no agruparan la cantidad de cuatro mil pobladores, podían reunirse para completar la cifra requerida y, de ese modo, constituir su cuerpo edilicio. Previamente a la formación de un ayuntamiento, el prefecto del distrito tenía la obligación de instruir un expediente donde **constatar** las condiciones económicas en que se encontraba el pueblo y verificar si reunía el número de pobladores estipulados por la ley, tomando como base para esto último los padrones de habitantes que obraban en poder de los encargados de las parroquias. (2)

Según el ordenamiento que enseñamos, cada uno de los ayuntamientos del Estado se compondría por alcaldes, síndicos, regidores. Para desempeñar cualquiera de estos **cargos**, los individuos propuestos deberían de cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años (o de dieciocho pero **casado, en el caso** de los regidores y síndicos), poseedor de **alguna** finca, capital o ramo de la industria que bastara a **mantenerlo**, y tener en la municipalidad **la residencia y vecindad** de dos años inmediatamente anteriores al día de la

(2) "Decreto para la organización de ayuntamientos del Estado, en Colección de Decretos .. , t. I, p. 44.

elección. Además de éstos requisitos, para el cargo de alcalde, la persona propuesta debería saber leer y escribir y para el de regidor, saber leer, al menos. El artículo número once del citado ordenamiento inhabilitaba para ocupar los cargos de alcalde, síndico o regidor, a todo aquel ciudadano que no reuniera las condiciones anteriores, así como a los jornaleros, a los milicianos que no estuvieran licenciados o retirados, a los eclesiásticos, a los empleados públicos con nombramientos del gobierno, y los magistrados o jueces y a los subprefectos. (3) Evidentemente, el objetivo primordial que se perseguía, al requerirse que los interesados en ocupar algún cargo de elección popular fuesen propietarios de alguna finca, capital o ramo de la industria, era el de evitar que estos puestos se utilizaran para el enriquecimiento ilícito de quienes los desempeñaran. Por otra parte, la condición de que los individuos propuestos para alcalde, síndico o regidor no desempeñaran algún empleo público, perseguía el sano propósito de no permitir que los cargos municipales fueran utilizados para el beneficio político de una persona determinada. Así, pues, no dando cabida en la corporación municipal a este tipo de individuos, se evitarían graves trastornos a los municipios, pues el ayuntamiento, en su totalidad, se dedicaría a servir plenamente a sus gobernados.

Como históricamente se ha constatado que éstos ideales no se han cumplido, resultan de singular trascendencia las reformas artículo 115 constitucional, promovidas por el presidente De la Madrid, ya que éstas, aunadas a una auténtica determinación y convicción de los gobernantes estatales para llevar a cabo una efectiva descentralización de la vida nacional, dará como resultado un verdadero fortalecimiento económico y político de nuestros municipios.

Acerca del número de miembros que deberían integrar los ayuntamientos de los municipios del Estado, la Ley de Ayuntamientos establecía que la municipalidad que no pasara de cinco mil habitantes, integrara su cuerpo edilicio con: un alcalde, un procurador síndico y cinco regidores, la que tuviera más de cinco mil habitantes, pero menos de diez mil con: dos alcaldes, un procurador síndico y ocho regidores, y aquellas que excedieran de diez mil habitantes, lo conformarían: dos alcaldes, dos procuradores síndicos y once regidores. Un caso especial lo constituía la capital de la enti-

(3) Ibiaem, p. 45.

dad, ya que se disponía que su ayuntamiento se integrara con siete alcaldes, dos procuradores síndicos y dieciséis regidores. (4)

La elección de las autoridades municipales se llevaba a cabo de una manera indirecta, pues los vecinos tenían la obligación de elegir a los alcaldes, síndicos y regidores a través de electores, mismos que finalmente designaban mediante su voto a las personas que integrarían al ayuntamiento. El número de electores variaba según la cantidad de pobladores que existieran en el municipio, debiendo contarse un elector por cada quinientos habitantes. La reelección de las autoridades municipales para un período inmediato estaba permitida en todos los municipios que no llegaran a diez mil habitantes, y prohibida para aquellos que excedieran esta cantidad. (5) Además de los alcaldes, síndicos y regidores, esta ley disponía que se tuvieran como empleados a un secretario y un —depositario— (tesorero)

En realidad, las bases para la organización de los ayuntamientos que se expidieron el 9 de febrero de 1825. fueron las que continuaron observándose en este aspecto en los años siguientes, pues en la Constitución Política del Estado Libre de México, expedida el 14 de febrero de 1827, no se introducían grandes innovaciones en cuanto a la formación y establecimiento de los ayuntamientos; antes bien, no se contemplaban algunas medidas que en la ley del 9 de febrero de 1825 se habían dispuesto, tales como la fijación del número de alcaldes, síndicos y regidores que deberían de integrar los ayuntamientos y la cantidad de electores facultados para nombrar a sus componentes. No obstante dedicarse sólo a marcar los lineamientos generales a que tenía que concretarse el establecimiento de un ayuntamiento, a constitución estatal de 1827 contenía una norma no incluida en la ley de 1825, referente a que, además de los pueblos que tuvieran cuatro mil habitantes, también podrían crearse ayuntamientos en las cabeceras de partido, aunque no contaran con esa cantidad así como en los lugares que el Congreso del Estado juzgara conveniente instalarlo, ya sea porque se aproximara a' número de habitantes requerido o por otras justas causas. (6)

(4) Ibidom.

(5) Ibid., p. 48.

(6) Constitución Política del Estado Libre de México expedida el 14 de febrero de 1827 en **Colección de Decretos** . . . t. 1, p. 122-124.

Con el advenimiento del régimen centralista **de gobierno**, la ley de 1825 dejó de sentir sus efectos prácticamente, aunque no fue sino hasta 1845 cuando se expidió otro ordenamiento que regulara el funcionamiento de los ayuntamientos. El territorio del actual Estado de México quedaba comprendido dentro del Departamento del mismo nombre, por lo cual las disposiciones legislativas, emanadas de la llamada Asamblea Departamental de México, tenían observancia en el territorio de la entidad. Dicha Asamblea expidió, el 28 de abril de 1845, un decreto mediante el cual se normaba la instalación de ayuntamientos (1) y disponía la existencia de éstos en todas las cabeceras de partido y en aquellas poblaciones que reunieran, cuando menos, cuatro mil habitantes.

La estructura básica del ayuntamiento sufrió una radical modificación, pues en esta ley se dejaba de lado del alcalde, disponiendo que se integraran únicamente por regidores y síndicos (2), al presidir el primer regidor el ayuntamiento. (9) A los alcaldes **se les relegaba** la función de gobernar con las mismas funciones que los regidores los pueblos donde no existía ayuntamiento; y a los alcaldes auxiliares los poblados que no excedieran los 1,000 habitantes. Por otra parte, subsistieron en general los requisitos de honradez y solvencia económica para ocupar los cargos de regidor, síndico o alcalde y la dependencia del cuerpo edilicio hacia el funcionario intermedio entre él y el gobernador del Departamento, es decir, el prefecto. **De igual manera** se estipulaba únicamente el empleo de **dos personas más en el ayuntamiento**, los cuales eran un secretario y un "dependiente" o tesorero. Excepto el cambio que ocurrió en la estructura interna del ayuntamiento, se continuó con la **organización que se** tuvo durante la primera República Federal, aunque la autodeterminación municipal se perdió casi por completo al quedar el ayuntamiento bajo la supervisión y control del prefecto, quien en última instancia daba su aprobación o rechazo a las medidas adoptadas por el cuerpo edilicio.

Al restaurarse el sistema de gobierno federal, **a fines** del año de 1846, cesó el decreto centralista y nuevamente

(7) **Archivo General del Poder Ejecutivo del Estado de México (A.G.P. E.M.). Unidad de Archivo Histórico (U.N.A.M.I. Clave (C) 070.3, Ario "1845", Volumen (V) 126, Expediente (E) 48, 1 foja (F).**

(8) **Ibidem.**

(9) **"Ley sobre ordenanzas municipales" del 7 de octubre de 1845, en Ibidem. C-071.0 "1845", V-128, E-4, f. 8.**

entró en vigencia la legislación expedida durante la primera República Federal y se reconoció la Constitución de 1824. El licenciado Francisco Modesto de Olaguíbel, gobernador constitucional del Estado, expidió, el 16 de enero de 1847, un decreto el cual se restablecían los ayuntamientos en todos los pueblos que los tenían en el año de 1834, (1°) siempre y cuando contaran con una población de 4,000 habitantes, que establecía el artículo 150 de la Constitución Política de 1827. Respecto de las facultades, atribuciones, funcionamiento y estructura orgánica de los ayuntamientos, el decreto de Olaguíbel daba vigencia a lo que estipulaba el decreto del 9 de febrero de 1825 y los artículos 39° y 40° de la Ley sobre Ordenanzas Municipales, expedida el 7 de octubre de 1845, los que se refieren a los fondos públicos pertenecientes a los municipios.

De 1847 a 1918 no fue expedida ninguna ley o decreto que normara en particular la actuación de los ayuntamientos, por lo que, en general, continuó en vigencia lo estipulado en los decretos de 1825 y 1847. Solamente, de manera indirecta, la "Ley Orgánica para el gobierno y administración interior de los distritos políticos del Estado (de México)", publicado por el gobernador Cayetano Gómez y Pérez, el 21 de abril de 1868, (11) hace referencia a las atribuciones que competían al jefe político en los asuntos municipales. De acuerdo con esta ley, los jefes políticos de los distritos estatales tenían jurisdicción política, hacendaria y administrativa en los ayuntamientos, en virtud de la cual quedaban prácticamente en sus manos las decisiones de trascendencia para la vida municipal. El ayuntamiento estaba, así, legalmente maniatado y supeditado a la buena o mala voluntad del jefe político en turno, carga que llevó sobre sus hombros hasta el triunfo del movimiento de la Revolución Mexicana. Los liberales mexicanos del siglo XIX, que se habían caracterizado por la reforma de las estructuras arcaicas heredadas de la dominación española, lejos de brindar una mayor independencia y fortalecimiento al municipio, retrocedieron y lo hicieron dependiente del arbitrio de una sola persona, en este caso del jefe político. Por otra parte, la constitución del Es-

- (10) "Decreto restableciendo los ayuntamientos en el Estado de México" del 16 de enero de 1847, en *Ibidern*, V-126, E-5, 7 fs.
- 111) "Ley Orgánica para el gobierno y administración interior de los distritos políticos del Estado (de México)" del 21 de abril de 1868, en *Colección de Decretos*, t. VI, pp. 181-184,

tado, reformada el 14 de octubre de 1870, no contempla en lo absoluto la formación de ayuntamientos.

En el presente siglo es cuando se comienzan a publicar las primeras leyes orgánicas municipales, las cuales se van a regir por los lineamientos generales que, sobre la formación y organización de ayuntamientos, va a contener la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2)** expedida por el Congreso Estatal el 31 de octubre de 1917. En consonancia con la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de ese año, la particular del Estado reconoce, como base de su división territorial y de su organización política y administrativa interna, al municipio libre. Cabe mencionar que no es sino hasta este momento cuando se habla verdaderamente del municipio como base de la estructura interna de gobierno en la entidad, pues en la legislación del siglo XIX únicamente se aludía a los ayuntamientos de los pueblos, aunque esto presuponía la existencia de municipios. En los artículos 10 y 11 de la Constitución se considera a los cuerpos municipales como un medio a través del cual el pueblo ejerce su soberanía, aunque sean inferiores jerárquicamente de los poderes públicos estatales. De igual manera, se le reconoce al municipio personalidad jurídica para ejercer los derechos y obligaciones que le confiere la fracción III del artículo 115 Constitucional Federal, y el Estado asume su representación en los asuntos que debieran tratarse y resolverse fuera de la entidad.

En su libro tercero, la Constitución del Estado trata lo relativo a la organización en general de los municipios. Precisa que la organización pública interior de los municipios estará a cargo de los ayuntamientos, los presidentes municipales y los jueces conciliadores. Los ayuntamientos serían electos directa y popularmente y estarían compuestos de un presidente (municipal) y cuatro o más regidores, así como de un síndico, o dos, cuando el número de regidores excediera de nueve, teniendo como funciones las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio (expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno), y las de inspección para cuidar que se cumpla lo dispuesto en el bando, nombrando las comisiones que para el efecto se necesi-

(12) "Constitución Política del Estado libre y Soberano de México", del **31 de octubre** de 1917, en **Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870, 1917**, edición preparada por Mario Colín, México, **Biblioteca Enciclopédica** del Estado de México, 1974, p. 215-273.

taran. Por otra parte, se facultaba al municipio para administrar libremente su hacienda, la cual estaría constituida por las contribuciones que estableciera la Ley de Ingresos Municipal. También se estipula en la Constitución la forma en que funcionarían los ayuntamientos, las atribuciones del presidente municipal, el nombramiento de un secretario para el despacho de los asuntos municipales, la forma en que deberían administrar justicia los jueces conciliadores, y las responsabilidades de los funcionarios municipales. Las normas establecidas en esta Constitución son las más acabadas en cuanto a ordenación de los municipios se refiere, pues, como ya se señaló, en las anteriores es muy escueta la reglamentación que contienen (1827 y 1861), o ni siquiera, francamente, se hace alusión a ellas (como la de 1370).

Como ya se dijo en párrafos anteriores, la primera y verdadera "Ley Orgánica Municipal" del Estado de México fue expedida por el Congreso estatal el 9 de agosto de 1919, y promulgada por el gobernador constitucional, Agustín Millán, catorce días después. (") La expedición de esta Ley significó, en gran parte, un avance en cuanto a la administración y organización de los municipios, ya que si no introducía ninguna novedad respecto a lo dispuesto en la Constitución Estatal de 1917, sí reglamentaba el funcionamiento de los distintos órganos de gobierno del municipio, delimitando y haciendo más claras y transparentes sus atribuciones y competencias, de lo cual hablan adolecido todos los ordenamientos que con anterioridad pretendieron marcar la actuación de los ayuntamientos. En esta Ley se estipula que la entidad se componía de 118 municipios, agrupados en 16 distritos rentísticos y judiciales; que cualquier pueblo que tuviera una población mínima de 2,000 habitantes, y los recursos suficientes para cubrir las erogaciones que demandaran los servicios municipales, podría constituirse en municipios; que el municipio tenía personalidad jurídica; que para el gobierno interior de los municipios se dividirían en demarcaciones, y éstas en cuarteles y manzanas, y que la administración pública interior de los municipios estaría a cargo de los ayuntamientos, de los presidentes municipales y de los jueces conciliadores. También se estipulaba que existirían un secretario y un tesorero del ayuntamiento, así como

(13) Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, t. VIII, números 23-25, 17-24 de septiembre de 1919.

también comisarios en las distintas demarcaciones del municipio.

Además de lo anterior, en la Ley Orgánica Municipal de 1919, se reglamentan: la forma en que se van a constituir e instalar los ayuntamientos, de las atribuciones de este cuerpo así como de sus miembros (presidente municipal, síndicos y regidores); de los comisarios, jefes de cuartel y jueces conciliadores. De igual manera se reglamenta lo relacionado a la hacienda municipal, tanto en el aspecto recaudatorio como administrativo: la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales y lo referente a sus renunciaciones, licencias y suplencias. Esta ley significó un verdadero avance en cuanto a legislación municipal se refiere, porque permitía **tener el** marco a través del cual los órganos de gobierno del municipio iban a normar su actuación, y porque se iniciaba verdaderamente un intento de dotar a los municipios de la fuerza jurídica, política y económica para que se convirtieran en el motor del desarrollo integral del país. Desafortunadamente, **ese intento no prosperó, pues las constantes** revueltas, armadas y políticas, que se sucedieron en el país, provocaron que se perdiera la estabilidad social, tan necesaria para llevar a buen término ese deseo y convirtieron a **los municipios en satélites que giraron en torno a las** decisiones políticas que emanaban del centro del estado y del país.

Después de la Ley Orgánica Municipal de 1919, se publicaron otras en 1940, 1957, y 1973. La Ley de 1940, fue expedida por el Congreso el 20 de diciembre de ese año, (14) no incluye sustanciales reformas al código de 1919, excepto la ampliación del número de municipios a 119; el periodo de gobierno de los ayuntamientos a dos años (ya que era de uno); y que se especifica el tipo de contribuciones que constituirían los fondos del erario municipal. Por su parte, la Ley expedida por la legislatura local el 25 de agosto de 1950, (15) tiene grandes innovaciones respecto de la anterior, pues estipula que sólo podrán constituirse en municipio las poblaciones que tengan como mínimo 10,000 habitantes, amplía el plazo de gobierno del ayuntamiento a tres años; reglamenta los requisitos que deberán llenar los pueblos que pretendan erigirse en municipios, la categoría política de las po-

(14) Ley Orgánica Municipal (del Estado de México), Toluca, 1940.

(15) Gaceta del Gobierno ..., t. _XX, números 45-48, 2-13 de diciembre de 1950.

blaciones y la calidad de los habitantes y vecinos del municipio; particulariza la forma en que se instalarán los ayuntamientos, cuando no se presenten completos a la ceremonia de toma de posesión los ayuntamientos salientes o **entrantes**; especifica las atribuciones que los ayuntamientos tendrán en los ramos de gobernación y seguridad pública, hacienda, educación, comunicaciones y obras públicas, salubridad, **asistencia pública** y aguas, agricultura, ganadería, comercio, industria y trabajo, fomento forestal, mercados, ornato y alumbrado público, economía y estadística, especifica el contenido del Bando de Policía y Buen Gobierno; crea las comisiones **permanentes** y transitorias compuestas por los mismos integrantes del ayuntamiento, para estudiar y dictaminar sobre los asuntos de competencia del ayuntamiento **en general**; estimular el contenido del reglamento interior del ayuntamiento; particulariza las atribuciones del presidente municipal **en los ramos** que hemos descrito anteriormente, así como el **contenido** que deberá tener su informe anual; reglamenta los **requisitos** que deberán reunir los auxiliares municipales (**delegados**, subdelegados, jefes de cuartel o sector y jefes de **manzana**) y la forma en que serán nombrados; especifica las funciones del registro civil municipal; reglamenta la forma en que los ayuntamientos podrán concertar empréstitos; y crea **las juntas** de mejoras materiales y de acción cívica (**en sustitución** de las llamadas hasta entonces "Juntas Patrióticas").

En relación a la ley de 1950, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ("") promulga el 25 de mayo de 1957, por el gobernador de la entidad, ingeniero Salvador Sánchez Colín, reagrupa en un solo capítulo los apartados referentes a la integración, instalación y funcionamiento de los ayuntamientos; suprime las atribuciones de los ayuntamientos y del presidente municipal en los distintos ramos de la administración municipal, los cuales se habían especificado **claramente** en el ordenamiento anterior, así como el contenido que debe tener el informe anual del presidente municipal; suprime a los jueces conciliadores como encargados de la administración de justicia en el municipio, y crea, en su **lugar, a los jueces** menores municipales, supeditados al Tribunal Superior de Justicia del Estado y a los jueces de primera instancia **de sus respectivos** distritos judiciales; y se fusionan en las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material las antiguas Juntas de

(16) Ibidem, t. LXXXIII, número 43, 29 de mayo de 1957.

Mejoras Materiales y Juntas de Acción Cívica; y desaparecen los capítulos referentes a las responsabilidades, renunciaciones, licencias y suplencias de funcionarios y empleados municipales. En realidad, la Ley Orgánica de 1950 era mucho más completa que ésta de 1957, ya que esta última sólo fue una reordenación del contenido de cada uno de los capítulos de aquélla.

Por su parte, la quinta, y última, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, (17) fue expedida por el gobernador Carlos Hank González el 5 de julio de 1973 y constituye, definitivamente, la Ley Orgánica más completa que se haya expedido respecto a la organización y estructuración del municipio. Es con esta ley cuando en realidad se retorna aquel espíritu de fortalecimiento e independencia municipal, que motivó la expedición de la primera Ley Orgánica Municipal en la entidad en el año de 1919. Esta nueva ley establece 121 municipios como integrantes de la entidad: señala la obligación de los municipios de formular planes y programas para el cumplimiento de sus fines y el aprovechamiento de sus recursos; se crean y reglamentan las comisiones de planificación y desarrollo municipal y los consejos de colaboración; enuncia que, aparte del secretario y del tesorero municipales, los ayuntamientos contarán con los funcionarios y empleados que la administración pública municipal requiera y señala el reglamento interior y su presupuesto; estipula como obligación del ayuntamiento la inscripción de los empleados municipales en el régimen de seguridad social establecido en el Estado, así como pedir autorización a la Legislatura Estatal en la concertación de empréstitos, enajenación de bienes inmuebles y concesión de alguno de los servicios públicos; funda los juzgados populares; estipula los recursos administrativos de que pueden valerse los interesados para impugnar los acuerdos o actos de las autoridades municipales; fija las modalidades y bases mediante las cuales se podrán otorgar, cancelar o presta. los servicios públicos municipales; establece los casos en que se podrá inhabilitar a los miembros del ayuntamiento para los que fueron electos y la asesoría que el Estado brindará a los municipios.

En los años siguientes a 1973, la Ley Orgánica sólo ha sufrido reformas que no modifican sustancialmente su contenido, excepto en lo que se refiere al número de integrantes de

(17) *Ibidem*, t. CXVI, número 5, 18 de julio de 1973.

los ayuntamientos, pues el 10 de octubre de 1977 se incrementó el número de regidores de tres a cinco. En tal fecha también se dispuso que los municipios, cuya población excediera de 150,000 habitantes, tuvieran siete regidores en vez de cinco. (18) Casi un año después, el 9 de octubre de 1978, se introdujo otra reforma en el sentido de que los municipios que reunieran una población superior a 300,000 habitantes, tuvieran, adicionalmente, dos cogido: as más, electos según el principio de representación proporcional, y que si el número de miembros del ayuntamiento excedía de nueve, entonces serían dos los síndicos. (19) El 16 de junio de 1980 se reformaron varios artículos, introduciendo los consejos de participación ciudadana, mismos que se agregaban a los consejos de colaboración municipal. Con esta reforma se pretendió activar la participación de la ciudadanía en los ayuntamientos. (20) Por otra parte, en lo que se refiere a la impartición de justicia municipal, los artículos concernientes a los jueces menores y juzgados populares, fueron derogados por decreto del 10 de abril de 1981, ya que a partir de entonces pasaron a ser nombrados por el Tribunal Superior de Justicia. (21) Finalmente, el 4 de marzo de 1982, se dispuso que las comisiones de Planificación y Desarrollo se integraran con todos y cada uno de los presidentes de los Consejos de Colaboración y Participación Ciudadana de su correspondiente municipio- (22)

Con base en lo dicho, haremos una serie de consideraciones sobre el contenido de los ordenamientos legales municipales expedidos a lo largo de los siglos XIX y XX en nuestra entidad.

Las leyes y decretos analizados solamente hablan de que los ayuntamientos se compondrán de presidentes municipales (o alcaldes), regidores y síndicos, más un secretario y un tesorero municipales; por lo que es necesario que en las leyes orgánicas municipales se normen y delimiten las actividades y funciones de los funcionarios que intervienen en la resolución y despacho de los asuntos municipales; ya que por falta de dicha reglamentación, en la actualidad, algunas de las funciones que legalmente están encomendadas a los regidores son usurpadas por los funcionarios de la adminis-

(18) *Ibidem*, t. CXXI, número 61, 20 de mayo de 1976.

(19) *Ibidem*, t. CXXVI, número 44. 10 de octubre de 1978.

(20) *Ibidem*, CXXIX, número 73, 17 de junio de 1980.

(21) *Ibidem*, CXXXI, número 41, 4 de abril de 1981.

(22) *Ibidem* CXXXIII, número 31. 13 de marzo de 1982.

tración municipal que dependen directamente **del presidente** municipal. Como ya hemos visto, en las leyes orgánicas se incluyen varias disposiciones acerca de las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, las cuales delimitan perfectamente la actividad que debe desempeñar como ejecutor de los acuerdos emanados de los ayuntamientos. Desafortunadamente, somos testigos de que dichas facultades, en la práctica, son violadas por el presidente municipal, quien se extralimita, generalmente, en el ejercicio de sus funciones, usurpando algunas de los demás integrantes del ayuntamiento y toma decisiones que son competencia exclusiva del ayuntamiento. En otras palabras, el presidente municipal ejerce el cargo, no como ejecutor de los acuerdos de los ayuntamientos, sino imponiendo sus decisiones a los miembros del ayuntamiento. Para que se dé, dentro de la institución **municipal, el fortalecimiento que se pretende lograr con las reformas al artículo 115 Constitucional**, es necesario contar, fundamentalmente, con la firme convicción de los **presidentes municipales para circunscribirse a las facultades que la ley les tiene expresamente asignadas**, y no tratar de nulificar u obstaculizar la acción de los otros miembros del ayuntamiento.

Por la descripción que hemos hecho de los ordenamientos legales que ha tenido la entidad desde 1824, vemos que, históricamente, los ayuntamientos que gobiernan a los municipios han estado supeditados a las decisiones emanadas del centro. La autonomía municipal que pretendían lograr los primeros gobernantes del Estado, y mediante la cual se iba a dar la felicidad y bienestar de los pueblos, fue negada, sistemáticamente, durante el siglo XIX, y sólo ha quedado plasmada en el papel como buena intención en el presente siglo.

Es por ello que el espíritu y la letra de las actuales reformas al artículo 115 constitucional, conllevan una radical transformación del tradicional papel que se le ha permitido jugar al municipio, pretendiendo dotarlo de las normas constitucionales que le den una verdadera independencia, una auténtica fortaleza económica y política. Desde luego que, para el cumplimiento cabal de estas reformas, es de suma importancia el apoyo de los gobiernos estatales, pues sólo con su franca y decidida disposición al cambio, es que se logrará hacer de nuestros municipios una efectiva y verdadera cé-

lula básica en la que se apoya la organización política y administrativa del país, tal y como lo asienta nuestra Carta Magna.

CULTURA, PARTICIPACION POLITICA Y AGENDA

Filiberto Chávez Méndez

INTRODUCCION

Este trabajo no es la exposición del resultado de una investigación. Es, por el contrario, la ordenación de las preocupaciones de una investigación en proceso. Es un primer esfuerzo por integrar un conjunto de proposiciones referentes al campo posible de vinculación entre la cultura, como síntesis de la experiencia colectiva, los procesos de formación de la participación política y la constitución de la agenda de gobierno.

En el primero de los cinco puntos que consta, se trata de una breve presentación del recorrido teórico y concepto de cultura política, en el segundo punto se discute el tránsito de lo privado a lo público, los asuntos sociales no podrían constituirse sin la competencia de los grupos sociales como movimiento, en ello fundamentalmente se generan demandas y manifestaciones; empero, en América Latina, como característica general es el rápido tránsito de lo social a lo político debido a los problemas del desarrollo, éstos son los puntos que **se tratan** sucesivamente, por último se trata el tema de la participación y la agenda.

CULTURA Y PARTICIPACION POLITICA

Hasta hoy la cultura política como producción teórica ha estado más ligada a una corriente del pensamiento científico que reclama un espacio propio apoyándose fundamen-

talmente en el análisis comparado de los sistemas políticos. Su interés radica en estudiar cómo se forma, desarrolla, se mantiene y cambia la estructura básica del sistema político, tomando en cuenta su grado de estabilidad o inestabilidad. Se toma como punto de referencia teórica la producción de Gabriel Almond: todo modelo político está basado en un particular modelo de orientación de acción política (Cfr. Pye; 1965:34).

Su recorte segrega a los miembros de una sociedad en dimensión individual para buscar de qué manera se comportan frente al sistema político. Entre ambos se establece un nexo orgánico por donde una serie limitada de esquemas de comportamiento fluye hacia el individuo para que adopte una determinada actitud política. Los elementos mediadores son las creencias, los símbolos expresivos y valores que definen **un actuar** orientado a la política. Por supuesto que no son desordenados "controlling guidelines" sino cómo éstos acontecimientos encuentran un lugar en las creencias del pueblo hacia el sistema político.

El contexto se forma por dos partes: los acontecimientos en el sistema político y la mentalidad de los individuos, reunido como conjunto de actitudes. Así Lucien Pye dice que **la noción de** cultura política "asume que las actitudes, sentimientos y conocimiento que informan y gobiernan la conducta política en una sociedad no es un desordenado cúmulo sino que representa modelos coherentes que se conectan y refuerzan mutuamente. A pesar de su diversidad, en una comunidad se observa una delimitada y distintiva cultura política que le da significado, predecibilidad y forma al proceso político" (Pye; 1965:7).

Para Pye (1965:521) la cultura política se refiere a todo lo que es relevante como orientación, conocimiento, evaluación y expresión de los miembros del sistema político. Así, afirma que se puede hablar de la constitución de la cultura política como aspecto integrante de la cultura más general.

Según esta concepción la tarea de investigar consiste en la búsqueda de los elementos integrantes de la creencia política partiendo de la propuesta básica de Almond. Los estudios hechos en diferentes países y publicados en la obra dirigida por Pye, como procedimiento estableció los temas de investigación, previamente la verificación se llevó a cabo en

países en donde los sistemas políticos, como México y Turquía, observan cambios distintivos.

Otros autores concurren al debate de la cultura política, concurrencia por separado, cuyos aportes podrían confluir en los siguientes ternas: la constitución de un cuerpo de saber, su circulación en el público y su implicación con el poder. "Toda cultura como una 'unidad' es, siempre, algo que está definido culturalmente y distinguido como entidad. Puede ser una persona, un lugar, una cosa, un sentimiento, una fantasía, una ilusión, una esperanza o una idea (Eco; 1972:82). La unidad es un primer recorte de la realidad para dar idea de una particularidad constituida. Recorta y sintetiza una realidad múltiple que subsiste en la mentalidad de los miembros de la sociedad. Al constituirse en unidades se convierte en soporte del desarrollo connotativo e inicia acciones en escala diferencial, capaces de provocar una diversidad de comportamientos.

La interpretación individual de las unidades culturales o concepción del mundo abre las puertas a todos los actores que se integran al grupo, según ciertos intereses.

La concepción del mundo es un concepto de totalidad en el pensar de un grupo pero también lo es de quien se integra individualmente. No hay una totalidad determinadora sino que también es determinada. No es una sola totalidad más bien se trata de múltiples totalidades. Aunque en relación siempre, a un esquema general, a una matriz, cada individuo piensa al mundo en perspectiva diversa. Puede avanzar desde el sentido común a la organización técnica o a un saber reflexivo.

DE LO PRIVADO A LO PÚBLICO

Un tema importante es el paso de lo privado a lo público, cómo lo privado se convierte en asunto público, no sólo en su proceso de constitución sino también en el **de su reproducción**. Como producción el sujeto se propone **definir al referente** en conceptos, es decir, se **refiere a otro sujeto** en conceptos. Estructura un discurso activo, transformador y de ejercicio de poder. Los productores se incluyen **en el discurso** con significación diferencial, como sujetos, **sujeto-actor** y actor-sujeto, dependiendo de los términos de las relaciones de poder. Es así un proceso de constituir al sujeto sobre el cual se conoce, se habla y se actúa.

Para Habermas la interacción es el problema del paso de lo privado a lo público, entendiendo por público "aquellas organizaciones que, en contraposición a las sociedades cerradas, son accesibles a todos, del mismo modo que hablamos de plazas públicas, de cosas pública" (Habermas; 1981: 41). Lo público forma una opinión pública pero no cualquier tipo de opinión puede ser considerada como tal; ésta se refiere siempre a un centro de autogobierno. Depende también de su capacidad de formarse o reproducirse en un público ya constituido o bien crear su propio público. En una sociedad compleja y estrechamente ligada a la tecnología, la opinión pública se remite en diferentes instancias a formas centrales de autoregulación, algunas vinculan directamente sus instancias a las mediaciones estatales. La formación de la opinión pública significa sociológicamente opiniones individuales que confluyen en un concepto central en torno al ejercicio del poder político, en torno a las instancias, niveles y ámbitos de la relación Estado-sociedad.

Según Foucault, es también el espacio donde el sujeto toma posición para referirse a los otros sujetos mediante su discurso. Campo de coordinación y de subordinación de los saberes y por la posibilidad de utilización y de apropiación ofrecidas por el discurso (Foucault; 1984:306-307). El encuentro de los sujetos y los discursos tiene como tarea armar algo nuevo sobre lo que ya tiene una estructura; es pensar cómo ordenar de nueva cuenta lo que ya tiene un orden. Cómo actuar sobre otras acciones gubernamentalizándolas.

El esfuerzo de Habermas es demostrar que una clase social, la burguesía, tuvo los recursos y la capacidad para constituir una opinión pública frente a una sociedad formada por grupos sociales antagónicos. El interés de Foucault es demostrar que los términos de vinculación de poder no son necesariamente los que fluyen desde el corazón del orden social, el Estado, el soberano, sino que hay producción y reproducción desde el otro extremo, entre los individuos. Habermas se esfuerza por señalar que siguiendo la trayectoria de evolución social es posible entrar a un período de vínculo social en donde pueda predominar la competencia comunicativa. Foucault se propone demostrar que en la sociedad existe un ordenamiento formado por las acciones diversas en relación a un criterio específico. Es decir, a una competencia de saberes que pretenden mostrar su verdad.

El público, compuesto por particulares, se inserta en la estructura comunicativa convirtiéndola en una esfera de interés común. En este momento los miembros de la sociedad entran en competencia para apropiarse e interpretar el mensaje, y pugnan por su regulación. Los intereses privados manifiestan acuerdo o desacuerdo en función de dos aspectos: el grado desigual de construcción de los discursos y la disposición de llevar a la práctica sus propósitos. Así, la competencia comunicativa es posible como proceso de intercambio.

En la cultura concurren expresiones simbólicas que adquieren significación al convertirse en estructuras lingüísticas con pretensiones de verdad, de validez universal, verdad de contenido proposicional, de manifestación intencional, adecuación del lenguaje a normas y valores con vigencia actual para la integración de los individuos a una colectividad, cuya distinción es una red de comunicación. (Habermas; 1981;12-13).

La disputa entre miembros de la sociedad es por la colocación en el ámbito público, el razonamiento de lo privado. Y el debate tiene la función de reconducir a las voluntades a razones en donde "el grupo dominante es siempre aquel que puede demostrar o garantizar el mayor éxito en la solución de un problema que la sociedad observa en su complejidad". (Offe; 1977:36).

Al respecto, David Easton señala que la pregunta fundamental al sistema político, cualquiera que sea, se formule en relación a su permanencia. Pero la reconstrucción vislumbra problemas desde la perspectiva de la teoría sistémica. Aquí la disyuntiva entre Habermas y Foucault, en calidad de opción teórica, es la posibilidad de la reconstrucción de los hechos. Mientras el primero enfatiza en una constitución sistémica, el segundo señala a las microrelaciones como la posibilidad de integración de un sistema.

Como cosa pública se supone que las unidades culturales están siempre al centro de la concurrencia de los miembros, la investigación se justificaría, entonces, cuando aborda la manera de circulación de valores en sujetos que idealmente están en las mismas condiciones de emisión-recepción de la información pública. Esta situación ideal traspuesta e su realidad cotidiana, en sistema político, Easton lo define como las "interacciones en las cuales los valores autoritariamente son impuestos (Easton, 1965:21). Obviamente las interacciones son posibles mediante la relación diaria entre los

individuos y el ámbito de lo público. De esta forma podemos hablar de una vinculación dinámica que transcurre en la cotidianeidad. Para el ejercicio político podría reconocerse una vida política, definida por Easton como un complejo proceso a través de los cuales ciertas clases de "inputs" se convierten en "outputs" que se puede llamar una política autoritaria, decisión e implementación de acciones. (Op. cit; 17).

MOVIMIENTO SOCIAL : DEMANDAS Y MANIFESTACIONES

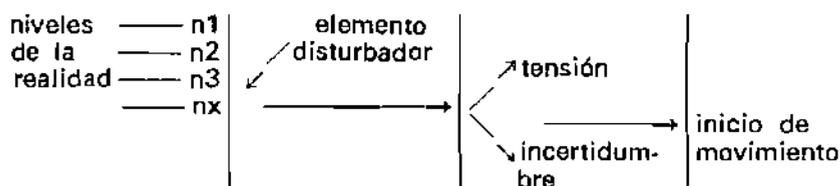
En el período actual, cuando los ritmos de la vida cotidiana, al menos en algunos de sus niveles, se está provocando una ruptura causada por la acumulación de los problemas del desarrollo (Touraine; 1987), como manifestaciones de la vida espontánea. De cualquier manera se trata de una acción colectiva como fruto de una tensión que disturba el equilibrio del sistema social, la tensión produce creencias generalizadas que movilizan a la acción y buscan restablecer el equilibrio del sistema. En la acción colectiva no hay ningún significado que haga referencia a las relaciones de clase, al modo en el cual los recursos son producidos y apropiados. Esta acción es sólo una reacción de asentamiento de los mecanismos funcionales de un sistema. (Melucci; 1986:68).

No es necesario que en un primer momento el público se comunique su situación para provocar los criterios colectivos orientadores de la acción, la ponderación de las demandas forma parte de la multiplicidad de niveles presentes del espacio que forma su realidad.

Es así debido a que los actores sociales parten de un mundo subjetivo que les es dado y que los orientan para la acción. Lo que le es dado, su realidad, puede ser de origen subjetivo y estimular un tipo de interés. Imprimirá un sentido como cualidad inherente a ciertas experiencias que surgen dentro del flujo de la conciencia. No sólo eso, el sentido adquiere una interpretación de la experiencia pasada desde el ahora con una actitud reflexiva. (Schutz; 1978:199).

El comportamiento, experiencias subjetivamente provistas de sentido que emana de nuestra vida espontánea (Op. cit; 200), frente a una alteración de la circulación de los bienes colectivos provoca una movilización inicial de los actores hacia un estado de tensión e incertidumbre. Al ocurrir, por caso, un fenómeno natural que afecta los recursos con que cuen-

ta la comunidad, se produce, entonces, una ruptura en las formas cotidianas de reproducción en algunos de los niveles que componen la experiencia. En diagrama sería de la siguiente manera:



La realidad social se constituye por un indeterminado número de niveles de manifestación, tantos como complejas puedan ser las relaciones sociales. Pero no todos los niveles tienen la misma importancia como tampoco se encuentran independientes unos de los otros. La forma de manifestación es posible porque determinado nivel logre convertirse en el ordenador y articulador de los otros niveles.

Durante largos períodos pueden reproducirse sin grandes alteraciones, generalmente porque las reglas o normas que rigen las relaciones entre los miembros del grupo no experimentan modificaciones.

Sin embargo, en determinadas circunstancias ocurre un elemento disturbador (sequía que obliga a buscar otras alternativas) que provoca el tránsito a nuevas manifestaciones.

Por supuesto que la presencia del elemento disturbador es el momento inicial de una serie de posibles transformaciones. Identificar el tipo de disturbador estructural y sus consecuencias probables permite un proceso de cambio siguiendo determinados criterios colectivos.

Los límites de las acciones sociales, acciones que concurren hacia la creencia en disputa o disturbada, constituyen un campo caracterizado por la presencia de elementos, recuperados de la experiencia, que definen en su propio tiempo, su trayectoria histórica. Estos límites resultan de la operación vinculatoria entre quienes participan de criterios comunes, pero que acuden en ello diferencialmente, conforme a su capacidad de controlar los recursos respectivos.

Es claro que su concurrencia obedece a la potenciación de algunos de los niveles de la vida cotidiana vinculado a sus intereses o valores.

No es posible luchar por todos los intereses, dimensiones o problemas de nuestra realidad. El evento ocurre también por un proceso de selección. El número de opciones puede ser considerablemente amplia. El público ha dejado de pensar que frente a una situación de elección opte por una sola salida. El comportamiento colectivo tiende a reestructurar la componente disturbada por la tensión, eliminando la incertidumbre que la caracteriza. Esto se produce por medio de una creencia generalizada, que moviliza la acción hacia componentes más generales que aquella sometida a tensión, y en tal modo tiende a restablecer el equilibrio. La creencia generalizada dirige la atención colectiva hacia lo alto y focaliza la energía sobre componentes de las acciones más elevadas que aquella directamente afectada. La solución del problema no deja a los procesos sociales normales del nivel en cuestionamiento, que están ya institucionalizados; en vez de eso se verifica un corto circuito casi mágico, que ve la solución en un nexo instantáneo y resolutivo entre los componentes más generales de la acción y el nivel específico sometido a tensión. (Melucci; 1986:71).

Una acción colectiva se distingue porque en ella participan un conjunto de conductas conflictuales en el interior de un sistema social, lo cual implica una lucha entre, al menos, dos actores colectivos. También comprende todas las conductas que infringen las normas institucionalizadas en los papeles sociales que bien desbordan las reglas del sistema político o enfrentan las relaciones económicamente condicionadas.

LA POLITIZACION **DE LOS PROBLEMAS** SOCIALES

Los planes y proyectos de todo tipo han provocado diversas modificaciones en las conductas de los grupos sociales implicados, pues a su implementación ha seguido el aprendizaje de nuevas prácticas. La extensión, por caso, se vinculó a procesos de modernización, al partir de la necesidad provocada por innovaciones dirigidas de preferencia a la producción económica. A finales de los sesentas es cuando se empieza a precisar la capacitación, y con ello a dar cabida a consideraciones que no habían sido tomadas en cuenta en el pasado, tales como la necesidad de contemplar la participación de la comunidad, la valorización de sus carac-

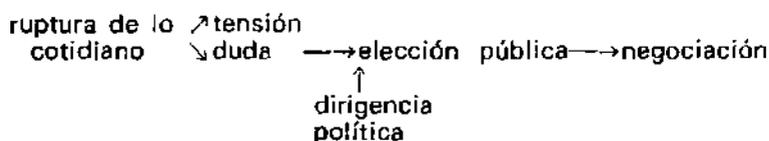
terísticas económico -culturales y el planteamiento de su desarrollo integral . (Pieck; 1988:40).

La orientación por el desarrollo provocó modificaciones no sólo en lo que se refiere estrictamente a los componentes del nivel económico sino que se traslada a otros niveles con lo cual propició diferentes expectativas.

Como señala Touraine, el desarrollo de los países en proceso de industrialización se distingue por contener sectores económicos avanzados con formas de producción atrasadas, lo cual forma una heterogeneidad estructural . En ella las clases sociales se encuentran sumamente segmentadas y con intereses en diversa direccionalidad . En estas circunstancias las demandas no logran adquirir preponderancia y su difusión entre los grupos sociales. Por lo tanto el movimiento social encuentra obstáculos para desarrollarse , sobre todo para influir en la decisión sobre el problema . Además, los problemas de la comunidad transcurren en dos perspectivas: los que provienen de una larga trayectoria , como la demanda por la tierra o la falta de agua , y los que resultan de situaciones coyunturales , como las repentinas heladas.

Antes de discutir sobre las formas de participación de los particulares en los asuntos públicos, en el caso de países como el nuestro , Touraine sugiere la reflexión de los movimientos sociales en tres perspectivas : el nacionalismo, el país y la clase. La ruptura de los modelos normales en los países dependientes difícilmente deja de referirse a algunos de estos tres puntos. A lo largo de su historia social y política se observa que los movimientos recuperan constantemente estas dimensiones , sea ubicándolas en la perspectiva utópica o pugnando por una recomposición de las circunstancias presentes sin olvidar la importancia de lo nacional.

Además, la segmentación obstaculiza la formación de las demandas , su organización discursiva y sobre todo su capacidad de influir en la generación de los asuntos públicos, así como su decisión política de atención . Entonces los movimientos sociales tienden a politizarse lo más pronto posible. Frente a su limitada capacidad los grupos sociales movilizados o al menos en tensión , recurren ala experiencia personal . Recurren a quien consideran con mayor capacidad para vislumbrar los objetivos y los medios adecuados : al político. El diagrama sería de esta forma:



PARTICIPACION POLITICA Y AGENDA

En una obra que ha cobrado ya mucha importancia para las políticas públicas, Dahl y Lindblon se preguntan sobre cuáles son las probabilidades de atención a los problemas de una comunidad y encuentran que las respuestas no son tan simples "porque la organización económica plantea problemas intrincados que sólo pueden resolverse dedicando una atención muy prolija a detalles técnicos (Dahl y Lindblon; 1971:31).

El ciudadano común, dice Pizzorno, participa en la política con su propia identidad o sea: con el peso de la propiedad, el prestigio, la capacidad de movilizar recursos y, en definitiva, con la fuerza que le corresponde en virtud de su posición personal. En síntesis, la participación política es una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito de un estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de intereses dominantes. (Pizzorno; 1976:20,38).

La participación, más en sentido de concurrencia, de competencia de cada grupo, debe efectuarse por el intercambio de bienes de los cuales se encuentran provistos o presumen mediante los cuales se busca una salida posible. (Moodie; 1975:10).

Ninguno de los grupos que forman la comunidad de intereses generales dejan de generar demandas particulares y específicas, siempre que se experimente déficit respecto de algún bien. Su grado de avance depende de la capacidad en potenciar la demanda a fin de que ésta ingrese al campo de la disputa definitoria. Dicho de esta manera, se trata de la elección social.

En los estudios de elección pública genéricamente se ha supuesto el comportamiento del sujeto social en tres categorías: es egoísta, racional y busca siempre la utilidad máxima. La difícil tarea que debe resolver es la conjunción de manifestaciones que sólo buscan beneficios propios, que entre las múltiples opciones que puede formular, opta por la más eco-

nómica buscando conseguir el mejor resultado en el menor tiempo posible. Dos procesos básicos ocurren para conseguir la formación de una actitud colectiva con cierta preferencia: 1) las preferencias individuales se agregan paulatinamente, en la medida que la situación se generaliza, para maximizar un beneficio social; 2) puede ocurrir también por la satisfacción de determinados criterios normativos. El segundo caso es menos frecuente ya que la satisfacción es transitoria, de poco tiempo de duración. En cambio, constantemente se generan las nuevas demandas por la preferencia individual que se agrega, hasta llegar a formar comités de decisiones que busca una salida al proceso. (Mueller; 1979:19).

Lo que se convierte en demanda pasa por los momentos de formarse como asunto público. Pero lo público es la articulación de diversas demandas individuales que se concatenan por la común referencia orientadora.

En cuanto a los problemas relacionados con el orden, los recursos de negociación generados previamente en el grupo, se convierten en recursos políticos, entendiendo como tales todo tipo de medio a la disposición de un político para su actuación lo cual le permite provocar retrocesos en los límites de avance de sus contrincantes aumentando, al mismo tiempo, el campo de sus posibilidades; es decir, aumenta su autonomía inicial y facilita el desarrollo de su estrategia. (Lacam; 1988:27). Los recursos, cualesquiera que permitan controlar y ordenar una situación conflictiva o al menos en tensión, constituyen la palanca por medio de las cuales los actores políticos modifican el campo de su influencia y multiplica sus oportunidades de éxito; entonces es importante identificar los recursos, acumulables incluso, que facilitan los términos y las formas de atención de un problema.

Lo posible en la política reside en la capacidad de partir de lo que se ha logrado acumular para potenciales y activarlos respecto de fines determinados. Sin embargo una competencia perfecta de esta idea encuentra serias dificultades en lo real. Por un lado, según el diagnóstico presentado por Cobb y Elder, los presupuestos de la teoría clásica de la participación democrática en los asuntos públicos ha quedado muy lejos de realizarse en las condiciones de las modernas sociedades de masas, y la baja participación de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. Además, este problema se ha deteriorado más debido al criterio de asignación de las for-

mas y medios de atención del asunto, ha sido generalmente de manera autoritativa.

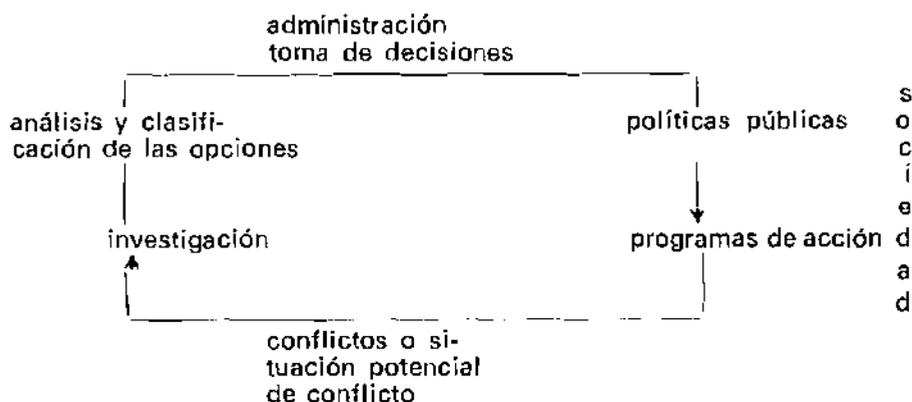
De cualquier manera los asuntos públicos han recibido atención. La historia política y la propia historia de la administración pública se cuestionaría con la pregunta ¿cuáles han sido los asuntos que decidió atender el gobierno? Esta pregunta abre un ángulo de investigación de la toma de decisiones tanto de gobernantes como gobernados respecto de algún asunto.

La pregunta también abre la puerta para el estudio de las políticas públicas en un nivel específico, el que se refiere a la constitución de la agenda, entendiendo como tal el conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político. (Op. cit. 26).

La agenda como estudio refiere a las siguientes preguntas de apertura conceptual ¿cómo se integra la agenda?, ¿cómo se decide la inclusión de asuntos en la agenda?

Habría que sensibilizar al analista y al político sobre la importancia de convertir las manifestaciones sociales, de su rápida conversión en movimiento político, mediante su conversión en información, que permitan la toma de decisiones más racionales. ¿Lo hecho era la única opción? ¿Por qué no se tomó otra decisión? Probablemente las decisiones han sido tomadas desde un criterio autoritativo.

El diagrama de dicho proceso se podría representar así:



CONSIDERACIONES FINALES

Los procesos culturales sintetizan la experiencia de la sociedad en determinadas manifestaciones. Su forma de expresión la adquiere por la concurrencia diferencial de sus miembros quienes definen las características en relación inversa a la calidad o monto de los recursos que en ello invierte.

Esta concurrencia también origina un movimiento social cuya principal contribución es el impulso a una serie de cambios sociales que invariablemente enfrenta el momento de la restauración del orden o al menos de la regla o norma disturbada.

Este momento se convierte, por un lado, en el tránsito de lo privado a lo público, pero también de lo social a lo político. Es decir, la conversión de los recursos en elementos políticos.

En consecuencia, del conjunto de asuntos sólo algunos reciben determinada forma de atención gubernamental. El tema que habría que discutir es sobre los criterios que deciden la inclusión de los asuntos en la agenda gubernamental.

BIBLIOGRAFIA

- Cobb, R.W.; Ch. Elder; **Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda**. México, Nocua Editores, 1986.
- Easton, D.; **A system analysis of política; life**. New Jersey, John and Sons Inc. 1965.
- Eco, U.; **La estructura ausente**. Barcelona, Lumen, 1972,
- Foucault, M.; **La arqueología del saber**. Méx. S. XXI, 1976.
- **Microfísica del poder**. Madrid, La piqueta, 1978.
- Garraud, Ph.; "La sélection du personnel politique local" en **Revue Francaise de Science Politique. Vol. 38, No. 3, Juin, 1988.**
- Habermas, J.; **Historia y crítica de la opinión pública**. Barcelona, Gustavo Gil, 1981.
- **Problemas de legitimación del capitalismo tardío**. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

- Herber, A.S.; "Decision-making and administrative organization", en Merton-Et- al; **Reader in burocracy**. New York, The Free Press, 1952.
- Lacam, J.P.; "Le politicien investisseur, un modèle d'interpretation de la gestion des ressources" **en Revue Francais de Science Politique**. Vol. 38, No. 1, Fevrier, 1988.
- Martínez A. y Alicia Ziccardi; **El municipio entre la sociedad y el Estado**, en Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII, No. 4, 1987.
- Offe, C.; **Lo stato nel capitalismo saturo**. Milano, Etas Libri, 1977.
- Moodie, G.C.; **Opiniones, públicos y grupos de presión. Méx.** F.C.E. Col. Pop. No. 148, 1975.
- Pizzorno, Et-al; **Participación y cambio social**. B.A., SIAP, 1975.
- Pieck, E.; **La educación rural no forma en el Estado de México, 1940-1986**. Tesis de Grado, M. en S., Toluca, FCPy AP, 1988.
- Pye, L.; **Política; cultura and development**. New Jersey, Princeton University Press, 1965.
- Rauban, L.; "Innovation, complexité et crise de Letat moderno", en **Revue, Francaise de Science Politique**. Vol. 38, No. 3, 1988.
- Schutz, A. **La construcción social de la realidad**. B.A. Amorrortu, 1978.
- Touraine, A.; **Movimientos sociales y sistemas políticos en A. L.** Santiago de Chile, PREAL, 1987.

"EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACION

José Luis Albarrán Cruz

"La centralización es una herencia histórica que se resiste a morir ... Hoy, en cercanía del Siglo XXI, hay conciencia de que la descentralización debe materializarse".

Ricardo Uvalle Berrones.

La descentralización es un modelo de reorganización administrativa que parte del reconocimiento de que el patrón de desarrollo centralista, que por décadas dio al **país** estabilidad, cohesión, modernidad y crecimiento sostenido, se ha convertido en los últimos años en el más ostensible obstáculo para seguir alcanzando esas metas. Nuestra práctica política dio al federalismo, por necesidad, una dinámica centralizadora que permitió durante una **larga** fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos. Hoy esa tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que se ha convertido en una grave limitante al entrar en una fase de rendimientos decrecientes.

A partir de dicho reconocimiento, el Gobierno Federal pretende corregir el modelo de desarrollo acercando la toma de decisiones a los centros donde se genera la demanda de servicios. Es así como la descentralización como proceso reorientador encuentra su origen en el decreto publicado el 18 de junio de 1984, que establece las bases para la descentralización de la Administración Pública Federal al indicar que

las dependencias y entidades del sector público, exceptuando las Secretarías de Marina y Defensa Nacional procedan a elaborar un programa de descentralización administrativa para el corto y mediano plazo. Más tarde, en enero de 1985 se acuerda el programa de descentralización de la Administración Pública Federal que formaliza el proceso de descentralización iniciado por algunas Secretarías y Organismos de la Administración Pública Federal, buscando romper con formas centralizadas de decisión, así como eliminando ineficiencias que limitan el desarrollo, procurando mantener un sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional, procurando mantener un sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional. El programa da gran énfasis a la descentralización de funciones y toma de decisiones, así como del personal y recursos presupuestales relacionados con las mismas, con el fin de dar respuesta en los lugares de origen a las demandas generadas tanto del sector social como privado, priorizando ciertas regiones del país.

Asimismo se establecieron 4 líneas para la descentralización: (1) la reforma municipal; (2) la descentralización de Administración Pública Federal ---en este rubro destaca la transferencia de la educación básica y normal y de los servicios de salud de primero y segundo nivel- ; (3) disminuir las disparidades campo-ciudad; y (4) el impulso a una política regional que para descentralizar se propone utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. En esta política destaca la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades a través de los Convenios Unicos de Desarrollo. Más adelante comentaremos brevemente cada uno de estos puntos.

La descentralización implica un nuevo esquema de distribución de competencia entre las dependencias del Gobierno Federal y sus delegaciones en las entidades federativas; así como la transferencia del ámbito federal al estatal de organismos, funciones, responsabilidades y capacidad de decisión sobre el destino del gasto. Esto permitiría dar pronta solución a las demandas de la población y homogeneizar la calidad de los servicios en las diversas regiones del país.

Por otra parte, la descentralización a nivel nacional se ha ubicado en 3 niveles; en lo administrativo implica el traslado de funciones y recursos de la Federación hacia entida-

des y municipios. Participando el sector público a través de la delegación de funciones, reubicación administrativa y de transferencia de organismos y poder decisorial a los estados y municipios; en fe económico implica una redistribución geográfica más equitativa en cuanto a la localización menos concentrada de la actividad económica y por ende, la dotación equilibrada de infraestructura y servicios a la adecuación de las dificultades relativas a los propósitos del desarrollo y en la inducción de los procesos para que las entidades públicas y privadas operen con criterios crecientes de eficiencia; en lo político implica la revisión y redistribución de competencia entre las 3 instancias del Gobierno, en donde la Federación asume su función como instancia creadora del desarrollo nacional, procurando la descentralización en diálogo y coordinación con las entidades en tanto que éstas y los municipios deberán continuar con su proceso de fortalecimiento.

Es decir, la descentralización surge a partir de una demanda nacional de un desarrollo regional más equitativo, es un proceso impulsado fundamentalmente por la Federación, que sugiere la redistribución del poder político. En ninguna de las experiencias nacionales -como expresara en una ocasión Manuel Camacho Solís- se le ha concebido como una estrategia para debilitar las instituciones oficiales.

La descentralización en ningún momento significa alterar el federalismo en que se ha sustentado nuestra nación desde 1824, al contrario, significa vigorizarlo a partir del reconocimiento de una nueva realidad socioeconómica que presenta la existencia de regiones y localidades con un grado de desarrollo sumamente diferenciado.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, establecía que la descentralización de la vida nacional significaba con solidar el modelo de organización propio del sistema federal. En efecto, la descentralización refrenda la voluntad de dar creciente vigencia al pacto federal redefiniendo las relaciones entre los estados y los municipios. El federalismo expresa la voluntad política de descentralización de la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que éste se constituye en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mayor equilibrio territorial. En el orden político la lucha por la democracia supone fortalecer el pacto federal mediante una revisión de las facultades de la Federación, los estados y los

municipios, para consolidar un federalismo más acorde con nuestro avance económico y social. Con el impulso **a la descentralización** de la vida nacional se fortalece el pacto federal y se asegura una gestión más eficaz de los servicios públicos.

Sin embargo, la descentralización no está exenta de riesgos que es necesario prever y enfrentar decididamente: en diversos foros se ha manifestado el temor que la descentralización contribuya **a la formación** de pequeñas repúblicas o **de grupos que traten de allegarse privilegios o mantener los** ya existentes. Michelis, al formular la "Ley de hierro de la oligarquía" previa que "la aplicación de un esquema deliberado de descentralización a partir de una organización **estatal centralizada** — **que por cierto es el caso de nuestro país**— corre el riesgo de que se fomente no la creación de organizaciones democráticas sino de estructuras oligárquicas al servicio de intereses autoritarios". Si bien el riesgo existe ya **que el fortalecimiento del federalismo mediante la descentralización** política -redistribución de poderes- puede conducir al robustecimiento de las autocracias estatales pero también puede ser un pretexto "ad hoc" para inhibir o limitar el impulso descentralizador. Al respecto, el presidente de México, Salinas de Gortari, expresaba que "descentralizar no es crear pequeñas repúblicas. Es, sobre todo, fortalecer al federalismo y con él, a la nación". En estos momentos, cuando la complejidad y extensión de los problemas socioeconómicos de las entidades federativas se agravan en un contexto de crisis nacional no nos podemos dar el lujo de **permitir que intereses sectoriales y localistas se antepongan** a la voluntad nacional que ha refrendado su voto por la **descentralización**.

Además, el fortalecimiento municipal a raíz de las reformas constitucionales del Art. 115 en 1983 contribuirá, **con el apoyo de las autoridades estatales, a erradicar los cacicazgos regionales y municipales que tanto daño le han hecho** al avance de la democracia en estas comunidades. Comentaba Luis González, investigador de El Colegio de México, que "en México, si se vigoriza al municipio, se acaba con el caciquismo y se siembran semillas de democracia".

Por otra parte, en el esfuerzo por fortalecer al federalismo, la modernización de los mecanismos de asignación de **recursos fiscales es uno de los instrumentos que más impacto** tienen. El Convenio Unico de Desarrolla al definirse como el

instrumento jurídico-administrativo por el que el Gobierno Federal se propone dar respuesta a las necesidades de los estados, se convierte en instrumento básico para descentralizar la vida nacional al adecuar la estructura de la administración pública a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad. A nivel estatal se establecieron los COPLADEM que a través de la concertación federación-estados se fijaran propuestas anuales de inversión, delineando criterios para orientar y ubicar el gasto. Con ello se buscaba, más que redistribuir, en cierta medida, el ejercicio de la inversión pública entre las 3 instancias de gobierno, que se decidiera en las entidades el destino de la inversión según el alcance de los problemas. Paralelo a ello se establecieron los Convenios de Desarrollo Municipal. De esta manera se creía que a través del reforzamiento de la capacidad de decisión, de los estados y los municipios **en las inversiones** federales, se revertiría en el fortalecimiento del federalismo. Lo que es totalmente cierto, puesto que el desarrollo de las partes fortalece al todo.

Sin embargo, a poco tiempo de funcionamiento se ha advertido el imperativo de perfeccionar los instrumentos de coordinación, señalándose que el CUD debe evolucionar, adecuándose a las necesidades actuales de cada entidad. Y lo que es más importante, incrementar los recursos financieros que se destinan por esta vía. Por señalar un caso, el año pasado el delegado de la SP y P en la entidad, Salvador Ortiz Pérez, informaba a los medios de comunicación que los 44 mil millones de pesos otorgados al Estado de México a través del CUD, resultaban insuficientes para satisfacer las necesidades de una de las entidades más pobladas de la federación. De igual manera el investigador Lic. Jacinto Faya Viesca expresaba en una conferencia realizada en esta ciudad, que las participaciones federales a los estados, y sobre todo a los municipios, son muy exiguas, y agregaba que se requería un compromiso político del Gobierno Federal para que estados y municipios participen de manera **más intensa en la** administración y ejecución de fondos federales. Propuso también que las entidades federativas tengan, de nueva cuenta, facultades constitucionales de origen en materia fiscal. En efecto, a estados fuertes corresponde una federación **potente**.

Pero el problema de la descentralización no sólo se refiere a la relación federación-estado. Al interior de los propios

estados se dan también fenómenos importantes de centralización que merecen ser revertidos en favor de 1 municipio. Si aceptamos la premisa que estados fuertes harán una federación poderosa, nos parece absurdo la creencia de algunos de que fortalecer al municipio es debilitar al Estado. El municipio será mejor promotor de su desarrollo integral si amplía, en el marco del federalismo descentralizador, sus capacidades políticas, económicas, administrativas y financieras. Es necesario, por ende, que el Gobierno Federal y las entidades federativas descentralicen al municipio capacidades para promover actividades productivas y económicas, tanto en el medio rural como en el medio urbano. El Sistema Nacional de Planeación debe descender realmente hasta el municipio haciendo operativos los COPLADEM, evitando continúen como figuras decorativas. A través de éstos debe asegurarse una mayor participación y asignación de recursos a los municipios. Deben buscarse los mecanismos que favorezcan el desarrollo del municipio rural, pues la reforma municipal de 1983 ha beneficiado fundamentalmente al municipio urbano. Faya Viesca precisaba que el federalismo puede perfeccionarse solamente en la medida en que los municipios sean centros autónomos de decisión y forman parte de todo el proceso de descentralización política. Propuso, en ese sentido, revisar cuáles son las atribuciones del ámbito estatal que deben trasladarse constitucionalmente a favor de los municipios.

En diversos foros y reuniones se ha planteado -y aquí insistimos en ello- en la necesidad de profundizar las reformas al Art. 115 Constitucional para proporcionar al municipio los mecanismos e instrumentos que le permitan asumir con mayor libertad la promoción del desarrollo integral de sus comunidades. Es así que se ha pedido que mediante las reformas legales conducentes, el impuesto predial y las funciones catastrales se transfieran totalmente a los municipios; que los servicios públicos, como el agua potable sean responsabilidad municipal; y que la seguridad pública y tránsito se transfieran operativa y administrativamente a los municipios, aun en las capitales de los estados. Asimismo, se ha subrayado la necesidad de intensificar la coordinación entre municipio de un estado y entre municipios de diferentes estados, puesto que dada la cantidad, lo heterogéneo y disperso de los municipios, sobre todo en algunos estados, no hay más alternativa que el desarrollo regional para generar obras comunes que aprovechen al máximo la escasez de in-

versiones. Aunado a ello, los ayuntamientos tendrán que modernizar sus estructuras administrativas e impulsar la capacitación de cuadros técnicos para ayudarles **a mejorar la prestación** (de servicios públicos que ahora brindan, y los que seguramente se irán incorporando en el transcurso de los siguientes años como consecuencia de la profundización de la **reforma municipal**).

En suma, federalismo y descentralización no son términos antagónicos, al contrario, son la fórmula para continuar avanzando por el camino del fortalecimiento democrático de nuestras instituciones nacionales en sus 3 ámbitos de Gobierno. Hoy observamos con certeza de que no hay otra vía para la vigorización del pacto federal si no es a través de la descentralización de responsabilidades, funciones y recursos de la Federación hacia el estado y del estado al municipio, éste es un proceso irreversible fundado en una necesidad social, de replanteamiento del desarrollo nacional.

Estos no son planteamientos aislados, son propuestas que han sido comentadas y sustentadas en una diversidad de foros. En noviembre de 1988 en nuestra entidad se efectuó el foro de Análisis y Perspectivas de la Administración Estatal en México con la presencia de destacados especialistas y estudiosos de la materia, de todo el país. Entre las múltiples **conclusiones a las que se llegó, quisiéramos referirnos a una** en especial: se demandó una distribución más justa de corpotencias que sólo podrá darse a través de la reducción de la dimensión atributiva federal a favor **de estados** y municipios. Se recomendó revisar qué atribuciones del ámbito federal deben trasladarse constitucionalmente a favor de los **estados**.

Sobre este punto, Faya Viesca ya comentaba **en su texto**, "El Federalismo Mexicano", la necesidad de que las entidades federativas tengan, de nueva cuenta, facultades constitucionales de origen en materia fiscal, así como la necesidad de que nuestro país avance hacia un federalismo cooperativo, solidarista, para establecer entre federación y estados, facultades concurrentes, tareas compartidas y responsabilidades comunes.

De igual manera, en el foro de Consulta sobre **Descentralización para el Desarrollo Regional celebrado en el Estado de México** el mes de marzo del presente año, se denunció que las prácticas centralistas se han convertido en **obstáculos que distorsionan la democracia**, **acentúan la desigualdad**

e impiden el desarrollo económico de las diferentes regiones del país. Siendo la inversión federal uno de los instrumentos principales del desarrollo regional, sugirieron que los recursos que la federación destina a los Estados vía el Convenio Unico de Desarrollo, se incrementen, en razón de que en los últimos años — por hacer alusión al Estado de México- se ha venido reduciendo en términos reales. Paralelo a ello, se exigió flexibilizar los mecanismos de su utilización y distribución, que sin soslayar metas y programas federales, se avoquen a atender prioritariamente las necesidades locales.

Esto en razón que en no pocas ocasiones la descentralización ha derivado en el reforzamiento del centralismo político y administrativo sobre las entidades federativas, por los controles que establecen las representaciones federales en la instrumentalización de los convenios de desarrollo.

Otro punto que se trató es referente al mejoramiento de la aplicación de criterios para la distribución de recursos al desarrollo regional ya que se han observado desequilibrios y favoritismos. Aunado a ello, pidieron que se ampliara el número de programas federales operados por los estados.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se menciona que la modernización demanda la descentralización de decisiones y la descentralización geográfica de la actividad para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente, a lo largo y ancho del país, los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional.

En el Acuerdo Nacional de Ampliación de la Vida Democrática se propone, entre otros objetivos, revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, es decir, liberalizar el potencial creativo de las entidades federativas.

El Plan se compromete a avanzar gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y responsabilidades. Indica que los instrumentos fundamentales de la planeación regional (CUD'S, COPLADES, CODEM ' S) serán revisa-

dos y perfeccionados. Se propone la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Regional para que el esperado desarrollo económico se distribuya equitativamente. Se preve estrechar la coordinación entre los 3 ámbitos de gobierno.(1).

Este es, a grandes rasgos el proyecto que para la modernización del pacto federal vía la descentralización se propone efectuar Salinas de Gortari en el sexenio actual. Es un proyecto que no admite demoras ni vacilaciones, la descentralización no es un discurso retórico ni moda sexenal, al contrario, sintetiza las aspiraciones de desarrollo del país.

El objetivo es crear una cultura de la descentralización que permita reorganizar la administración pública federal, descentralizando facultades y recursos.

Si bien la descentralización no es panácea ni encierra las respuestas a todas nuestras dificultades, es la alternativa más viable y realista para el fortalecimiento del pacto federal.

(1) Para mayor información al respecto, recomiendo la lectura del artículo **El Plan Nacional** de Desarrollo 1989-1994 y las relaciones de **coordinación** federación-estado" elaborado conjuntamente con el Lic. Roberto Gómez Collado y que aparecerá en el No. 34 de la **Gaceta Mexicana de** Administración Pública Estatal y Municipal del I. N. A. P.

**PROYECTO NEOLIBERAL Y EL FUTURO
DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION
PUBLICA EN MEXICO**

Raúl Salyano Rodríguez

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

El presente ensayo nace de la honda preocupación que tiene la comunidad universitaria, particularmente la de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública por explicarnos la relación que tiene el proyecto neoliberal (impulsado tan vehementemente por el gobierno de la República) con el Estado y la Administración Pública de México.

Se parte del problema de que el tránsito de un Estado regulador, rector o intervencionista, en su fase del viejo modelo de acumulación capitalista, a otro de Estado regulado, encierra mitos y contradicciones que van más allá del mecanicismo economicista bajo el cual se esconde la estrategia del proyecto neoliberal. Otra cauda de mitos y contradicciones está implicando la transición de un mercado regulado a un mercado regulador. Estas ecuaciones entrañan no sólo paradojas semánticas, sino más profundo aún, yuxtaposiciones políticas y sociales de gran relieve y trascendencia para una nación como la mexicana.

A siete años de haberse puesto en marcha el proyecto neoliberal en México, es posible no sólo realizar un balance somero de los efectos que ha tenido este modelo de desarrollo en las estructuras políticas, económicas y sociales del país, sino intentar también proyectar el futuro del Estado y la administración pública.

Estas tareas nos implican revisar los fundamentos de los sistemas cerrados que implicó el modelo de acumulación nacionalista y bajo el influjo definitorio de la revolución mexicana. Esto es, que repasando los postulados del modelo de industrialización bajo el esquema de la sustitución de importaciones, es posible entender la naturaleza de la crisis mexicana, que bien a bien, no es sólo de naturaleza económica como ha quedado ampliamente demostrado, sino que implica también ajustes políticos profundos para redefinir la estructura social en su conjunto.(¹)

Asimismo, entender y explicarnos la naturaleza del proyecto neoliberal implementado en este país, es preciso caracterizar y comprender los cambios que ha venido experimentando el sistema capitalista mundial. Precisar las modalidades del estadio actual del desarrollo capitalista, así sea en forma breve, nos permite ubicar y entender mejor las dificultades que supone la estrategia neoliberal para reimpulsar la acumulación en una escala que trasciende, pero con mucho, los niveles y fronteras, los tiempos y espacios no sólo de la economía "nacional", sino incluso de la economía regional.

Hasta ahora, el blanco de ataque y motivo racional para cuestionar el Estado y todo su aparato de gobierno y administrativo, ha sido relativamente su tamaño y por tanto, el volumen del gasto público para sustentar las funciones que durante el siglo XX fue acumulando. Se mide y cuestiona el tamaño del déficit fiscal como la causa y no efecto principal del Estado en movimiento, gobernando y administrando no sólo la acumulación de capital, sino todo lo que implica esta función. Es decir, que para la lógica conservadora y neoliberal, ¿dónde quedan las otras funciones del Estado? En efecto, el tránsito de un estado regulador a otro de tipo regulado, bajo la apertura del sistema económico, sugiere no sólo la discusión del dogma del mercado como el mecanismo supremo de las decisiones públicas y privadas, sino en los sustentos serios y firmes en lo que descansa este proceso de transformación de toda la formación económica y social. O

Si concebimos el Estado contemporáneo como una red de fuerzas políticas que postulan diversas correlaciones de

- (1) Ver Raúl Salyano Rodríguez. *La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano*. Ed. INAP, México, 1985. Caps. 1, 2 y 3.
- (2) Para revisar las funciones del Estado capitalista, véase a Marcos Kaplan. *Aspectos del Estado de América Latina*. Ed. UNAM. México, 1985. Caps. 2, 3, 4 y 5.

poder, más allá de los confines de la economía nacional, es deducible que el problema central de asunto no consiste en menos estado y más mercado; en menos empresa pública y más agentes privados; en menos gasto público y más gasto privado; en menos gobierno y administración de los asuntos públicos. No, el meollo de problema sugiere pensar en elementos más allá de los límites cuantitativos de la racionalidad del Estado bajo una economía mixta, para ubicarnos en las proporciones y modalidades concretas que asume ese mismo Estado en el gobierno y administración de un proceso de acumulación de capital que conlleva, en una sociedad dividida en clases, contradicciones en el terreno de cuatro campos decisivos para la viabilidad de cualquier proyecto político de desarrollo, a saber: El proceso y particularidades de la dominación política; la legitimación social del proyecto; la ideología que sustente y amalgame los dos puntos anteriores y, las alianzas que se organicen en el terreno concreto para operar el proyecto en cuestión. (")

En su tiempo y bajo las circunstancias históricas del mercado mundial, los sistemas cerrados y protegidos, inspiraron en las clases dirigentes latinoamericanas esperanzas y visiones de una región industrializada, bajo los auspicios de la intervención del estado en la regulación de la producción, a través, por ejemplo, de la planificación y aplicación de decisiones, tendientes a forjar una burguesía emprendedora y de visión histórica capitalista ('). Ahora este viejo modelo de industrialización se ve lejano y agotado en sus potencialidades para reanudar el proceso de acumulación y para insertarnos en los nuevos circuitos de la economía mundial,

Pensemos ahora, en un brinco mecánico y altamente influido y condicionado por los candados de la deuda externa, que no hay otro camino que invertir los términos de la fórmula para reiniciar el crecimiento y la acumulación en gran escala. Es decir, que menos estado y más mercado, que menos protección industrial y más apertura, que más eficiencia, productividad y, en fin, más racionalidad económica son los caminos para hacer viable el proyecto de desarrollo "hacia fuera". La asignación de los recursos y factores económicos

- (3) Norberto Bobbio. **El futuro de la democracia**. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- (4) Albert O. Hirschman. "Desarrollo económico y América Latina: Obstinación de la esperanza" **El trimestre Económico**. Ed, Fondo de Cultura Económica. Abrió junio de 1974.

se piensan ahora no en función de "intereses populistas", de criterios corporativistas, de desequilibrios sociales, o de compromisos políticos transitorios; no, sino ahora en función de ventajas comparativas y competitivas con el mundo económico del exterior.

Así, en el contexto de ésta lógica productiva, se sugiere que es mejor importar todo tipo de mercancías, cuando el costo de producirlas internamente resulte mayor al costo de importarlas. Este razonamiento es justamente la guía filosófica principal que sustenta y articula los demás elementos de la estrategia para impulsar el modelo neoliberal. Sin embargo, se supone que no sólo cambia el papel tradicional del Estado, que es el de regular, a través de diversos mecanismos de política económica, el mercado, sino que la función histórica de la industria se altera radicalmente. En efecto, el modelo modernizador, de cambio estructural o neoliberal, precisa de una industria dinámica y abierta, competitiva y eficiente, productiva y exportadora. Hipóticamente este tipo de industria ya no requiere de estímulos y regulaciones (léase subsidios y prebendas de todo género) del Estado, en tanto que la racionalidad y niveles de rentabilidad y de costo/beneficio lo determinan supuestamente el mercado nacional e internacional.

De ahí que en apariencia relativa el sistema productivo y distributivo de los bienes y servicios ya no precisen de un Estado tan "grande", tan diverso en su instrumental de gobierno y en su accionar administrativo. Sin embargo, como no se pueden desmantelar de la noche a la mañana las estructuras gubernamentales y administrativas, incluidas las productivas y de servicios públicos, entonces el Estado aparece y se configura como un ente asociado y subordinado a la lógica de los intereses particulares. Es entonces cuando el Estado desaparece como rector para enquistarse como director simplemente, es decir, la polivalencia, del interés colectivo se reduce a la univalencia de los intereses particulares.

Ahora la filosofía del Estado de servicio, benefactor o populista como se le domina en latinoamérica, se altera radicalmente. En efecto, —sí lo que es bueno para la empresa privada es bueno para la sociedad en su conjunto—, para que seguir con la misma cantaleta de las funciones subsidiadoras y socializadoras del Estado, si el mercado es la única vía para crecer y distribuir.

Así, sostiene el razonamiento neoliberal; ¿para qué planear, organizar, dirigir y controlar a la sociedad, si ésta es autoregurable, a través de mecanismos "naturales" como lo es el mercado? ¿Para qué, se preguntan los panegiristas de la modernización, regular hacia arriba o hacia abajo, los precios, costos, utilidades, fisco, salarios, aranceles, entre otros factores económicos, si al fin el mejor guardian de éstos son los mismos ciudadanos interesados en equilibrar siempre sus costos y beneficios?

Quizás cabría revisar el pensamiento filosófico sobre el que descansan estos razonamientos que han inundado no solo la cultura de las ciencias sociales en occidente, sino aun y con mucha fuerza evangelizadora en el mismo oriente. Por lo pronto es evidente la relación que existe entre el pensamiento de la economía clásica y darvinismo evolucionista, así como con el pensamiento selectivista de Herbert Spencer. Asimismo es pertinente revisar las corrientes filosóficas que vienen animando desde hace más de una década el neoconservadurismo europeo, principalmente en los países capitalistas avanzados. (r')

Sin embargo, éste último punto rebasa los objetivos de este ensayo, por lo cual sería tema en otro espacio y circunstancias.

1. Estado y acumulación de capital.

En la historia del capitalismo Inexicano, el estado ha desempeñado un papel determinante en la planeación, organización, dirección y control del proceso de acumulación que se emprende desde 1521, pero más enfáticamente a partir del régimen liberal del siglo XIX. (")

Durante el porfiriato, el proceso de acumulación gravito, en gran medida, del régimen de privilegios que dispense el estado liberal oligárquico a los grupos de capitalistas extranjeros, caciques hacendados, caudillos militares y curas. (7)

(5) Para las nuevas concepciones filosóficas del neoconservadurismo y neoliberalismo en Estados Unidos y los países industrializados de Europa Occidental, véase Michael W. Hughey. 'The new conservatism' Political Ideology and class. Estructure in America and Europa' Social Research, Abstract el Journal, No. 3, autumn 791-829, 1982.

(6) Enrique Semo. **Historia del capitalismo en México**. Ed. Siglo XXI. México, 1978. Caps. 1 y 2.

(7) Al respecto, ver. Jesús Silva Hersog. **Breve historia de la revolución mexicana**. Tomo 1, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

El Estado que emerge de la revolución social de 1910 es un complejo orgánico y funcional de intereses políticos que de una u otra forma van quedando amalgamados en la Constitución Política, dando a la vez el sustento y dirección a un modelo de acumulación de inspiración y esencia capitalista pero bajo los lineamientos hegemónicos del mismo Estado.

En cierta forma la Carta Magna de 1917 es contestataria al régimen de privilegios que se conforma bajo el porfiriato. En efecto, si bien se garantiza en todo momento y circunstancias las relaciones de propiedad y acumulación capitalistas, éstas, sin embargo, se definen en función del interés general de la nación, reservando para esto el control de los recursos naturales y otras funciones estratégicas (por ejemplo, los ferrocarriles, la generación de electricidad, la emisión y acuñación de papel moneda, entre otros). El capital extranjero queda sujeto a una función subordinada, asociada y complementaria al capital estatal y privado nacional. Además, queda restringido a ciertas áreas solamente de la economía.

Se rompen los privilegios de los curas y de las iglesias en general. Se somete al ejército a cumplir funciones pacíficas y se asegura un régimen político de transición ordenada e institucional; garantizando la no reelección del titular del ejecutivo y se afirma, además, que la persona que ocupe la jefatura del Estado sea mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos.

Se confirman otros derechos y garantías no menos importantes. Se define un sistema educativo laico y gratuito (a nivel básico solamente), democrático y de inspiración universal; se reconocen un conjunto de derechos fundamentales para los trabajadores tales como el derecho de huelga, de asociación, seguridad social, derecho a la vivienda, a participar en las utilidades de las empresas; salario mínimo; jornada de 8 horas máximas; protección especial al trabajo de mujeres y niños, entre otros).

Se reestablece la justicia agraria para los campesinos despojados de sus tierras por los oligarcas de siempre. Se definen los límites máximos de la propiedad de la tierra; se prohíbe el latifundio y se define enfáticamente que las formas de tenencia de la tierra son: el ejido, la comunal y la pequeña propiedad.

Se definen , inclusive, otro conjunto de garantías individuales y sociales fundamentales **para legitimar el modelo de dominación** política y de acumulación. En efecto, **se garantiza la libertad de tránsito**, de comercio, **de empresa**, de trabajo, **de imprenta**, de asociación, de petición **pública**, de **manifestación de las ideas**, **de ser juzgado por tribunales de justicia** con procedimientos **y prerrogativas para detenidos e inculpados**.

Más tarde se adicionarían otros derechos **no menos importantes para la población**. Así se señalan **los de información**, de salud, de trabajo, a la capacitación **de los trabajadores**, **de planeación** y rectoría económica del Estado.

En síntesis se señala que la propiedad **privada tendrá en todo momento** las libertades **y garantías para su reproducción**, pero que el poder público **impondrá a ella y a todo el régimen social las modalidades que imponga el interés general de la nación**. **Para ello se establece el derecho de amparo para todo ciudadano que se sienta lesionado en las garantías señaladas** por actos del poder público.

A nivel político, el estado mexicano **se afirma en dos momentos cumbres para legitimar la dominación del bloque en el poder**.

Por un lado, la creación del Partido **Nacional Revolucionario en 1929**, y por otro, la corporativización **de los grupos campesinos, obreros, populares**, burócratas, militares y **empresarios en la estructura de la organización del entonces Partido de la Revolución Mexicana, en 1938**. Estas acciones **junto a las facultades constitucionales otorgadas al presidente de la República, se constituyeron en los pilares esenciales del sistema político mexicano**.

Es innegable **que bajo la presencia de un Estado fuerte en lo político y económico se dieron las condiciones para la reproducción ampliada del capital**. El régimen de economía mixta sirvió y motivó crecimiento económico **con algo de bienestar social, por varias décadas**.

A partir de **la quiebra del modelo de acumulación primario exportador que se había dado en México en las postrimerías del siglo XIX** y que había **perdurado hasta la década de los años treinta de este siglo, es posible pensar en otro modelo de acumulación basado ahora en un sistema cerrado**. En efecto, a partir de la caída de los **términos del intercambio, por la baja sensible del valor y volumen de las exportaciones** mineras y agrícolas, se vislumbra **en los gobier-**

nos de la revolución la voluntad de industrializar al país bajo la presencia destacada del Estado. Esta posibilidad se ve incrementada por la crisis capitalista de 1929 y por el surgimiento de las tesis Keynesianas sobre la ocupación, el interés y el dinero. (')

Otros factores se sumarían a la viabilidad de industrializar al país bajo el esquema de la sustitución de importaciones. En efecto, adviene la Segunda Guerra Mundial que posibilita el impulso de industrias livianas y la proliferación de negocios de diverso giro, asimismo, la guerra civil española propicia la expulsión y migración de capitanes de empresa hacia México, lo cual favorece la creación de negocios industriales, comerciales y de servicios. (')

Este patrón de acumulación descansó en el papel central que desempeña el Estado, al apoyar, por diferentes medios de política económica, la reproducción del capital. Asimismo, el Estado se encarga de absorber los costos sociales que trae consigo todo impulso inicial a todo modelo de acumulación que se emprende. Sobre todo éste en que requería ciertamente de un régimen de protecciones, subsidios y estímulos de todo tipo para propiciar la creación de esa añorada burguesía industrial que en la lógica de los gobiernos de la revolución impulsaran con decisión y visión el desarrollo capitalista mexicano.

Una vez que se transita de un régimen de caudillos a otro de instituciones, la estabilidad política no se hace esperar, lo que en su conjunto favorece la creación de unidades de producción, principalmente de bienes de consumo.

El Estado promueve y regula la industrialización y con ello se implementan todo género de políticas tendientes a proteger y subsidiar la creación y operación de negocios privados. La economía privada se reproduce a costas de la economía pública. A nombre de toda la sociedad, el gobierno de la República avala la creación, funcionamiento y hasta quiebras de aquellos negocios mal administrados por los particulares.

- (e) **John Maynard Keynes. Teoría general de la Ocupación , el interés y el dinero. (Traductor: Horacio Flores de la Peña.) Ed. Fondo de Cultura Económica. 1970.**
- (9) Por ejemplo, **bajo el liderazgo** de Antonio Sacristán Colás, se forjó el **Grupo industrial Somex, el cual logró perfilar la creación de 300 empresas, la mayor parte de ellas claves en el desarrollo industrial del país.**

El Estado es el artífice de la modernidad industrial y con ello de la extensión y transformación de las clases sociales. La burguesía industrial, bancaria, agraria, comercial, rentista; los obreros, campesinos, los militares; los curas que siguen respirando y haciendo política, a veces velada, a veces abierta, pero al fin política. Las clases medias se ven ampliadas exponencialmente, a partir de que la administración pública crece cualitativa y cuantitativamente. En fin, comerciantes en pequeño, transportistas, concesionarios de los servicios públicos y todo género de grupos populares se ven influidos también por las políticas de industrialización.

A diferencia de los países industrializados, donde las clases sociales suelen crear y determinar el rumbo del Estado y del propio desarrollo capitalista, en países atrasados industrialmente es el Estado quien suele crear no sólo las condiciones políticas, sino aun las económicas, para la reproducción del capital. (10)

Así, la industria sustitutiva de importaciones fue el sujeto activo y fundamental del patrón de acumulación. Todo el conjunto de la política económica de los gobiernos de la revolución giraron en torno a un objetivo obsesivo: Impulsar la industrialización, sin importar los costos o los medios para ello. Se hizo depender de la industria a todos los sectores de la economía, sin importar tanto los beneficios, principalmente sociales que arrojará, menos aún los costos diversos que implicara el proceso. El lema de este modelo de acumulación fue, "crecer primero, para distribuir después". La formación de capital primero, el desarrollo social y político después, pareció ser la consigna de cuatro décadas de desarrollismo.(11) .

No obstante, durante el período 1940- 1988 se pueden advertir tres etapas diferentes pero dentro de una sola añoranza: Crear y madurar a una burguesía con visión histórica capitalista, que fuera el pilar en su momento de toda la estrategia de reproducción, capaz de invertir productivamente y a largo plazo; capaz de "valorar los esfuerzos" de los gobiernos emanados de una revolución que había costado a la nación un millón de vidas, sacrificadas para emprender un desarrollo con justicia social, resguardado entonces por un

(10) Sontag y Valecillos. **El Estado capitalista contemporáneo**. Ed. Siglo XXI, México, 1978.

(11) Antonio Ortiz **Mena**. "**El desarrollo estabilizador**". El trimestre Económico. Julio-septiembre 1972. Ed. Fondo de Cultura Económica.

Estado que tendría como misión fundamental propiciar el equilibrio entre las clases sociales; de asegurar un desarrollo capitalista pero nacionalista, de vocación de equilibrio social, capaz de mantener el control del desarrollo, justamente **a partir** de una Carta **Magna** que no sólo recogía las demandas sociales de un pueblo ensangrentado, sino que además permitía el desarrollo del capitalismo con tintes sociales y con garantías individuales y colectivas, con democracia representativa y soberanía popular.

1.1. El período 1940 - 1954. Durante esta etapa se gesta un proceso de crecimiento con inflación, propiciada fundamentalmente por el florecimiento de negocios nuevos y dirigidos al mercado del exterior. El volumen de divisas provenientes del comercio internacional y el flujo de capital directo extranjero motiva presiones inflacionarias que obligan al estado a devaluar la moneda en dos ocasiones: En 1948 y en 1954 (12). Por otro lado, el estado logra **sentar las bases para el** modelo de sustitución de importaciones de industrias livianas, destinadas a la producción de bienes de consumo **final para** los crecientes grupos urbanos de ingreso medio y alto. Este esquema de acumulación fue posible, a partir de varias estrategias gubernamentales, tendientes a confirmar la modernidad urbana e industrial. Entre otras, destacan las siguientes:

a. **Dinámica del producto agropecuario**. En efecto, la agricultura desempeña un papel trascendental en la estrategia industrializadora, al cumplir tres funciones claves. Por un lado, libera fuerza de trabajo del campo a las ciudades, a partir de la firme y decidida política de reforma agraria que emprende el régimen cardenista ("). Por otro, el logro de tasas de crecimiento del producto por encima del 6% anual permite no sólo cubrir la demanda de alimentos de una población que crecía a ritmos inferiores al 2% anual, allá por los años cuarenta, sino que aún es factible exportar excedentes de bienes agropecuarios, lo cual genera divisas suficientes para refaccionar a la industria, principalmente de bienes intermedios y de capital. La tercer función consiste en abastecer de materias primas baratas a la misma industria, lo cual propicia en su conjunto tasas de rentabilidad muy atractivas para la

(12) Roberto Torres Gaytán; **Medio Siglo de Devaluaciones en México**. Ed. F.C.E. México, 1982.

(13) Jaime **Boites**. **Industrialización y desarrollo agrícola en México**. Ed. Plaza y Valdés y UAM Xochimilco. México, 1989. pp. 20-80.

instalación de plantas industriales, la mayoría de ellas de capital nacional, empero, las más dinámicas controladas por el capital extranjero directo, tales como las manufacturas, minería, comercio y servicios.

L. Instrumentos de política económica. Desde entonces, el Estado mexicano ha sido un bastión fiel a la voluntad de proteger de manera indiscriminada, generalizada y por largos ciclos a la burguesía industrial, pensando siempre que lo **que es** bueno para ella será bueno seguramente para las otras clases en general. (11)

A partir del extenso instrumental que compone la política económica del Estado, ha sido posible la creación de economías de escala y sobre todo externas, para las empresas asentadas en territorio mexicano. Este país siempre ha sido una tierra ideal para hacer negocios de todo cuño. Las perspectivas de tasas de ganancia, retorno y seguridad de las inversiones, han sido más que razones suficientes para "arriesgar" los capitales en un mercado por lo demás sumamente protegido, cerrado e ineficiente.

Así, la política fiscal desde entonces siempre ha favorecido el capital en detrimento del trabajo. Primero para crecer y formar capital; después para salir de la crisis; ahora para recuperar el crecimiento. (De todos modos Juan te llamas). Estímulos, subsidios y prebendas de todo género se acompañaron desde entonces con una fuerte dosis de impunidad fiscal. Favorecida además, por complicadas telarañas de legislación fiscal, que ha sido, por otro lado, el área más conflictiva de la relación de los gobiernos con la burguesía nacional y extranjera. (")

Reformas fiscales postergadas han sido, a la postre, las causantes directas de los desequilibrios recurrentes de las finanzas públicas. Han sido las responsables, en gran parte, de la ingobernable deuda externa que hoy por hoy sigue agobian-do al pueblo trabajador y, desde luego, el factor incorregible en el déficit presupuestal del gobierno.

En esta etapa de acumulación, la política comercial del gobierno sirvió para mantener cerrada la frontera, a través de permisos previos de importación y controles arancelarios ele-

(14)	Acerca de la formación y papel de clase de la burguesía industrial , ver. Mario Ramírez Rancaño. La burguesía industrial. Ed. UNAM
	Nuestro Tiempo. México, 1974.
115)	Acerca de la importancia de la legislación fiscal en México, ver Raúl Salyano Rodríguez . Op. cit. Caps. 2 y 3.

vados, a fin de garantizar el mercado cautivo para los ineficientes industriales nacionales y extranjeros. Durante varias décadas los consumidores nacionales hemos sido los paganos directos de las ineficiencias y frivolidades de una burguesía que sólo lleva el nombre puesto, en tanto incapaz de innovar, desarrollar tecnologías confiables y adecuadas a sus plantas; mejorar métodos de producción; capacitar a su mano de obra, vincularse en serio con las universidades del país para promover conjuntamente la productividad tan necesaria en un mundo de guerra comercial sin cuartel.

Durante este período que se analiza, la política monetaria se orienta a favorecer las exportaciones a partir de un peso sobrevaluado con relación al dólar estadounidense, situación que se ve corregida en dos ocasiones, en 1948 y en 1954, fecha esta última que se extiende hasta 1976 para garantizar estabilidad de cambios y libre convertibilidad de la moneda sin sobresaltos devaluatorios.

La política del crédito que adopta el gobierno se orienta, a través de la Nacional Financiera y otros fideicomisos públicos que en ese entonces empezaban a florecer, para apoyar las industrias nuevas y necesarias, que fue como se denominó el Programa de Financiamiento para la Industrialización.

No obstante estos y otros apoyos del gobierno a las empresas, el patrón de acumulación engendró diversas contradicciones, tales como recurrentes déficits fiscales, déficits comerciales, déficits en la cuenta corriente y de la cuenta de capitales.

1.2. El período 1954 - 1970. En esta etapa del mismo ciclo de acumulación bajo sustitución de importaciones, se gesta uno de los procesos económicos más prósperos y estables (el menos para los grupos de dirigentes y propietarios del país) en la historia contemporánea de la nación. En efecto, el producto crece a tasas de 6.5% anual en promedio, combinado con estabilidad de precios (alrededor de 5% en promedio). Se logra transitar de una fase de sustitución de importaciones de bienes de consumo final a otra de bienes de consumo intermedio.(")

Sin embargo, la agricultura empieza a perder dinamismo en las funciones de subsidio que otorga a la industria y

(16) Leopoldo Solís. México: **Realidad económica y retrospectiva**. Ed. Siglo XXI. México, 1975. Los tres primeros capítulos.

a la reproducción de la población urbana, la cual propicia la búsqueda de otras alternativas para generar divisas necesarias para comprar las materias primas y bienes de capital para refaccionar a la industria.

La política proteccionista persiste en este período. La política de subsidios fiscales y de precios y tarifas del sector público se acentúan aún más, en la dirección de apoyar indiscriminadamente a la industrialización.

Aun y cuando la tasa de ahorro interno, público y privado aumenta significativamente (alrededor de un 20% anual) en la composición de la inversión fija bruta, no obstante resulta insuficiente para sostener una estrategia de industrialización en vías de agotamiento por estarse reduciendo paulatinamente el mercado interno para productos dirigidos fundamentalmente para grupos de medianos y altos ingresos. La política de restricción de salarios inhibe por este lado la expansión de la demanda efectiva, así como la pérdida de dinamismo de la industria y la agricultura para generar empleo suficiente, en momentos en que la política de población es expansiva y, por tanto, presionante para una economía dependiente y subordinada a los lineamientos de los países industrializados.

El desarrollo estabilizador no logra resarcir los costos sociales de una sociedad cada vez más desigual en la participación del ingreso y la riqueza generadas. Por ejemplo, durante esta etapa, el 10% más rico de la población percibe el 40% del ingreso; en tanto que el 40% de la población percibía el 10% del ingreso **nacional. (17)**

1.3. El período 1971 - 1988.

En este ciclo de acumulación que podemos denominar de crisis, puede ser dividido en tres fases:

a. Fase baja (1971 - 1975); b. Fase media (1976 - 1982) y c. Fase alta (1983 - 1988).

La primera fase que denominamos de crisis baja, se caracteriza por un proceso de crecimiento con tendencias moderadas de inflación, aunque ya preocupantes para el sistema, en tanto que los precios remontan el dígito que perduró durante el desarrollo estabilizador. En efecto, en esta etapa de cuasi agotamiento del patrón de acumulación por medio de la sustitución de importaciones, el índice de precios al

(17) Ifigenia Martínez. "La distribución del ingreso en México en el perfil de México en los años ochenta". Ed Siglo XXI. México, 1972.

consumidor de diciembre a diciembre fue en promedio de 11.5%

La segunda fase que tipificamos de crisis media, se **caracteriza por una etapa de crecimiento económico pero con mayores niveles de inflación que el proceso anterior**. Se destaca también por la quiebra, en 1976, de la estabilidad de cambios que perduró desde 1954, momento cumbre en que inicia el desarrollo estabilizador. Aquí la inflación promedia **23%, con tasas de crecimiento en promedio de 8.1%, la más alta registrada en la historia económica del país**.

La etapa que comprendemos como de crisis alta, se ubica en el período **1982 - 1988**, donde el promedio de inflación llega a niveles de tres dígitos y con estancamiento en la economía. Los indicadores macroeconómicos más sobresalientes de este período pueden apreciarse en el cuadro siguiente, donde se destaca el **deterioro y pobreza generalizadas de las fuerzas productivas de la nación**. Un sexenio perdido en dos frentes dialécticamente reproducidos: Por un lado la gravosa deuda externa y, por otro, las medidas de política económica emprendidas por el gobierno de la República para transitar finalmente a otro patrón de acumulación, basado ahora en una inversión de fórmula: Menos Estado, proteccionismo, subsidios, ineficiencia, "populismo", gasto público y "déficit fiscal", y, por el contrario, más mercado, agentes económicos particulares, apertura comercial, eficiencia, productividad, "transparencia de costos precios y, sobre todo, mayor dinamismo exportador de mercancías no petroleras, con acentuado superávit en la balanza comercial y en la cuenta corriente. No obstante con un panorama social desolador, al constreñirse alimentación, nutrición, salud, vivienda y en general el bienestar social de la población mayoritaria.

Durante este ya largo periodo de crisis, se puede advertir que, justamente el patrón de acumulación seguido desde la década de los cuarentas, vive su más alto nivel de contradicciones. Se culmina así su fase próspera con estabilidad de precios y otros agregados económicos, para entrar de lleno en crestas recesivas, con pendulantes tasas de crecimiento económico y niveles de inflación persistentes.

Para esto, la agricultura ha sido descapitalizada, principalmente la más extensa e intensa en superficie agrícola y miseria acumulada. La absurda e irreal estructura de producción agrícola termina por deformar el patrón de acumulación proteccionista, en tanto que sus precios y sistemas de costos pierden dimensión y sentido, en un mercado medio regulado y medio anárquico. El problema central del llamado sistema de economía mixta en México, es que ni hemos vivido un mercado realmente planeado y dirigido por el estado, ni tampoco hemos alcanzado la madurez clasista para regir un mercado que regule sus esencias y contradicciones productivas. Un régimen de economía mixta sin sentido y claridad, tanto para el Estado como para la sociedad, ha sido la constante en el patrón de acumulación.

El eje histórico de reproducción del sector agrícola ha sido agotado. El paternalismo político al campesino se vuelve detonante de la crisis financiera del Estado mexicano. El costo económico de este esquema de control político se vuelve inoperable, bajo los estentores de una deuda externa ingobernable, que absorbe el 40% del presupuesto de egresos, tan sólo el darle servicio año con año. Si a esto le adicionamos la también gravosa deuda interna, la situación financiera del gobierno se vuelve desastrosa y, por tanto, inviable para continuar priorizando la racionalidad política a la económica.

Se pierde así, la capacidad de exportación de alimentos y, en menor escala, de café, azúcar, hortalizas y frutas. Nos volvemos importadores de granos básicos, de leche en polvo y otros productos y materias primas agrícolas. Amén de esto los niveles de desnutrición de amplias capas de población se agudizan.

Se agravan así los déficits de la balanza comercial y de cuenta corriente, ante los crecientes volúmenes de importaciones de todo tipo de mercancías, desde agrícolas hasta los tradicionales bienes intermedios y de capital. Ante un esquema de producción así, es difícil detener la explosión

de la crisis. Además, los términos del intercambio se vuelven más aún desfavorables para los países que como México son tradicionalmente **exportadores** de materias **primas**.

La baja producción y productividad en promedio del sector agrícola presiona el aumento de salarios, por lo que el gobierno no sólo **tiene que** contratar más créditos para compra de alimentos, sino que tiene que subsidiar su consumo, principalmente en los centros urbanos, con el incremento del déficit fiscal y deterioro en general de las finanzas públicas.

Se enfrentan así crecientes contradicciones que agravan **aún más** la crisis. En efecto, por un lado y para mantener bajos los salarios, el gobierno subsidia vastos volúmenes de consumo de alimentos **para la** expansiva tasa de población, principalmente urbanas. Por otro, para mantener a un nivel atractivo la tasa de ganancias de los capitalistas, se ve precisado a sostener precios ficticios de los productos agropecuarios, con la consiguiente quiebra del modelo de acumulación basado en un tipo de industrialización heterogéneo, desintegrado a su interior y demasiado dependiente del exterior; improductivo e incapaz de generar sus propios medios de **pago para** financiar su reproducción ampliada.

En medio del ya declarado agotamiento del patrón de acumulación, irrumpe el boom petrolero, quien sirve de escaparate momentáneo para retrasar lo que finalmente se ha dado: El cambio estructural, el advenimiento de un modelo de acumulación de corte neoliberal, mismo que se haya en vías de consolidación bajo el régimen de Salinas de Gortari. (1a)

Durante este período de crisis y pese **a las pingües ganancias** que obtienen las empresas, no se logra sostener e incluso incrementar la tasa de ahorro interno y el coeficiente de inversión productiva. Entramos en una fase de crecimiento económico con inflación y, por tanto, con un dominio absoluto de la especulación, el rentismo y el parasitismo de las clases dirigentes y propietarios **del país**, incluso de crecientes camadas de inversionistas extranjeros.

Durante este lapso se prodiga el nacimiento y compra de empresas públicas de todo cuño, desde las básicas y estratégicas para la economía (siderúrgicas, petroquímicas, fer-

(1B) Carlos Tallo y Rolando Cordera. **La disputa por la nación**. Ed. Siglo XXI, México, 1979.

tilizantes, de bienes de capital, por ejemplo), hasta las accesorias e innecesarias (inmobiliarias, hoteles de paso, textiles, entre otras).

En consecuencia, el gasto público de inversión se amplía sin una base sana de recursos internos y fiscales, lo que acelera aún más el déficit presupuestal y, por tanto, el endeudamiento público externo. Si a esto le agregamos un ambiente exterior de bonacible ampliación del crédito en los mercados internacionales de dinero y capitales, se tienen las condiciones coyunturales y estructurales que hicieron posible la crisis de la deuda externa de países como México. (te)

Asimismo, el incremento exponencial del gasto corriente del gobierno no se hace esperar, ante la incesante migración de fuerza de trabajo del campo a las ciudades y el acelerado crecimiento de la población, con la consiguiente expansión de la oferta de trabajo, misma que, ante la pérdida de dinamismo de la industria y el febril fracaso de la reforma agraria, no puede absorberse sino a través de la expansión del empleo burocrático y el florecimiento exponencial del subempleo comercial y de servicios.

La transición de la estructura social rural a otra urbana, así como la explosión de las demandas de servicios públicos y otros satisfactores aceleraron el déficit fiscal del gobierno, quien de nueva cuenta tuvo que recurrir al financiamiento inflacionario del gasto y a contratar crecientes préstamos al exterior, principalmente de los bancos comerciales, quienes lógicamente operan con criterios de cobro de intereses más rígidos que los créditos contratados con las agencias internacionales.

En este último período del patrón de acumulación, el debacle del modelo de sustitución de importaciones se acelera por la crisis capitalista mundial, que emerge precisamente en 1971, cuando Richard Nixon, a la sazón Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, devalúa el dólar y se rompe con el tratado de Breton Woods, que desde 1945 había establecido el patrón de intercambio oro - dólar. La guerra de Viet Nam y el gasto público destinado a la carrera armamentista aceleraron el déficit fiscal del Estado, amén del oneroso sistema de bienestar en que descansó la prosperidad del sistema capitalista norteamericano a partir del periodo de la posguerra. La pérdida de competitividad en los merca-

(19) Raúl Salyano Rodríguez, **Op. cit.**

dos del exterior pronunciaron también los déficits recurrentes de la balanza comercial, mismos que se prodigan incluso con el inefable régimen de Ronald Reagan.

La revaluación del petróleo en 1973, a partir del embargo promovido por los países árabes en contra de Holanda y los Estados Unidos de Norteamérica, aceleran el proceso inflacionario mundial, e inclusive motivan la reconversión industrial de los países industrializados e importadores de petróleo. En efecto, el incremento de los costos de producción, sobre todo en industrias con tecnologías atrasadas y fuertemente consumidoras de hidrocarburos, apresuran el cambio tecnológico a efecto de ahorrar energéticos, lo cual acelera la crisis mundial del capitalismo y el consiguiente efecto posterior, ya en la precipitación de los precios internacionales del petróleo, de los países que como México habían hecho depender demasiado su crecimiento económico de las divisas generadas por la exportación de volúmenes crecientes del crudo desvalorizado. (").

2. El proyecto neoliberal (1983-?).

El proyecto neoliberal o también llamado de cambio estructura o de modernización económica, surge de las contradicciones siguientes:

a. El deterioro generalizado del modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones, en donde el Estado es la fuerza motriz del crecimiento, es severamente cuestionado. El esquema de subsidios y protecciones desmedidas a la industria es también señalado como uno de los detonantes de la crisis.

b. La existencia de organizaciones públicas y privadas ineficientes, son sometidas ahora a un esquema de apertura comercial, a fin de alcanzar los niveles de productividad y competitividad en un mercado regido ya no por normas nacionales, sino ahora internacionales.

c. La tutela de los derechos laborales y sociales de las grandes masas de obreros, campesinos y clases medias, se ven seriamente cuestionados en el razonamiento de las clases dirigentes y propietarias. Se intuye más no se demuestra que el exiguo gasto social del Estado es improduc-

(20) ;ibid.

tivo y, motivante por tanto, del déficit presupuestal del gobierno.

d. La ineficiencia supuesta del sector público, **origina** el proceso de privatización de las entidades **estatales**.

e. El atraso tecnológico y científico como el causante relativo de la heterogeneidad de los sectores productivos y de la pérdida de competitividad industrial, **origina la apertura** de capital extranjero en prácticamente todas las actividades económicas del país.

f. Los reacomodos del sistema capitalista mundial condicionan, en gran parte, los programas **de ajuste en los** países deudores y los consecuentes proyectos de cambio estructural.

g. La estructura de la deuda externa acelera la liquidación del viejo patrón de acumulación proteccionista y nacionalista que otrora promueve y sostiene el Estado mexicano por más de cuatro décadas de desarrollismo.

h. La pérdida de dinamismo del comercio mundial y los obstáculos a la reproducción ampliada del capital de los países industrializados, induce y acelera los cambios estructurales en los países capitalistas subdesarrollados y deudores.

i. Para ello la gravosa deuda externa sirve de justificación y arma de presión en manos de **los países industrializados** para someter a los países altamente endeudados a que promuevan programas de ajuste (vía convenios con el Fondo Monetario Internacional) y proyectos de cambio estructural (vía programas de apoyo financiero con el Banco Mundial).

j. Países como México quedan situados en un lugar intermedio en la división internacional del trabajo, desempeñando ahora un papel de exportador de manufacturas, ya no sólo de materias primas.

k. A pesar de las vehemencias de países como México que negocian la reestructuración de su deuda **externa, esta** perdurará como problema central y limitante al **crecimiento** económico. En efecto, en tanto no se alcance la plena madurez y consolidación del ordenamiento del sistema capitalista mundial en su conjunto, el fenómeno de la deuda **externa seguirá** siendo el arma más poderosa, en manos de los **países** industrializados, para ganar o preservar intereses de lderazgo hegemónico.

l. Los países industrializados saben muy bien que en la medida en que subsista el problema de fondo de la deuda

externa, en esa medida los países deudores tendrán que alinearse por la derecha, a fin de seguir fielmente las instrucciones que precise el algoritmo de depuración y ajuste permanente del sistema capitalista mundial. Sabedores ahora que el capitalismo ha logrado poner de "rodillas" a esquemas de socialismo o de economía popular. El desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas han logrado romper el cerco de los otrora sistemas cerrados de oriente.

j. El neoliberalismo económico, impulsado en estos momentos por el sistema capitalista mundial, induce la reconsideración del mercado como el espacio decisional por excelencia para orientar el futuro de las fuerzas productivas. Como punto contradictorio, éste esquema ofrece la transformación radical del Estado y sus aparatos de gobierno y administrativo. Sostenemos que el papel central del Estado **permanecerá**, esto **es, el de asegurar** la reproducción ampliada del capital. Sin embargo, ahora, las funciones de vinculación y alianza con las clases sociales dominantes se hará de un modo cualitativo y cuantitativamente distinto. En efecto, la reducción obsesiva del déficit financiero del gobierno como condición sine qua non para operar el esquema neoliberal, impone **severas** ataduras para la movilidad otrora del Estado y sus agentes de gobierno y de administración.

k. Si partimos de que el gasto público en sus modalidades de inversión y corriente, son los puntos que posibilitan el dominio político y la estructura de alianzas de la clase dirigente con las otras clases dominantes y subordinadas, es explicable entonces que al reducirse el margen de maniobra financiera del Estado, el otrora esquema de control y legitimación políticas no es operable ya, al menos, bajo los supuestos de un régimen de gobierno y administrativo de carácter patrimonialista, esto es, sumamente corrupto y prebendario.

1. La revolución científica y tecnológica que esta operando la transformación acelerada del sistema capitalista mundial y la división de países inmersos en la estructura del mercado internacional vino a liquidar con mayor fuerza aun **los sistemas** económicos cerrados que predominaron durante el período de la posguerra a nuestras fechas. Así el viejo modelo de acumulación basado en la presencia fuerte del Estado en la conducción de la economía y el irrestricto proteccionismo industrial que privó por varias décadas de crecimiento ininterrumpido, son ahora la antítesis de un nuevo patrón de reproducción ampliada de capital que descansa

fundamentalmente en los agentes privados de la economía. No obstante que ahora empiezan a ser los particulares los ejes principales de la acumulación, el Estado se depura y reduce, pero no se extingue. Las empresas estatales seguirán siendo el puntal para garantizar las condiciones materiales y sociales de la reproducción del capital, en una escala que trasciende ya las fronteras de lo nacional, para insertarse en lo transnacional.

2.1 El proyecto neoliberal y sus principales estrategias de acción.

a. Nivel político. A nivel de la superestructura de la sociedad, se busca reacomodar la estructura y objetivos del sistema político mexicano. Particularmente interesa crear un sistema de consensos (ya no solo uno como antaño) que afiancen el nuevo "contrato social" que preconiza y requiere el cambio estructural. Entre las principales líneas de acción están las de reestructurar la organización, estatutos y principios doctrinarios del Partido Revolucionario Institucional. Se busca que el sistema de acuerdos y negociaciones políticas entre los sectores, grupos y clases que integran el partido en el poder sean lo menos onerosas posibles para las finanzas públicas y el sistema financiero en general.

Se pretende asimismo, que la inminente oposición y costo social y político que ha traído consigo la crisis y ahora la implementación del cambio estructural, se absorban ya no por la vía del prebendalismo y patrimonialismo del sistema político, sino que se restituyan agravios a las masas en función de una gesta y lucha partidista más abierta, empero, que no pongan en peligro la estabilidad social, en tanto que sigue siendo requisito indispensable para reactivar la inversión de capital productivo, que requiere, como es sabido, de condiciones de cierta certidumbre de largo plazo.

Llegar a un régimen de partidos más competitivo, de mayor trabajo político con las bases, de mayor largo alcance, que permita, en el marco de una legislación electoral más legitimizadora, son los ideales de la clase dirigente. Si bien se acepta ya una geometría política definida en los tres niveles en que parece que se ubican las ideologías y la práctica política (derecha, con el Partido Acción Nacional; el centro con el PRI; y la izquierda con el Partido de la Revolución Democrática) no obstante, para la clase dirigente y la misma

burguesía, no están dispuestos a que éste esquema trascienda los marcos impuestos ya por el régimen liberal de la economía en que nos hallamos envueltos. Por eso el pavor que producen las movilizaciones de masas y la virulencia con las que el cardenismo "defiende" el viejo proyecto nacional y revolucionario de desarrollo. En este contexto la alternativa del poder entre partidos no sólo distintos en ideología política, sino en antitéticos proyectos de acumulación, se vuelve cada vez más lejana, en tanto que un cambio de mando, de esta naturaleza, implicaría, no solo dos formas de gobernar, sino de implementar proyectos de desarrollo diametralmente contradictorios.

En síntesis, las clases dirigentes y propietarias estarían dispuestas a jugarse un esquema de lucha política y electoral más abierto y competido, incluso con la posibilidad de la alternancia del poder, en tanto los partidos contendientes no alteren ni en su forma ni en su contenido el proyecto neoliberal de desarrollo, menos aun la remota posibilidad siquiera de un proyecto socialista. De ahí, la contradicción suprema del movimiento cardenista y de los grupos y clases que sustentan el régimen neoliberal. Quizás, bajo estas reflexiones, habría negociación en tanto el cardenismo se matice en un neocardenismo, estos se, asimile y defina en su proyecto algunos supuestos del neoconservadurismo y neoliberalismo que involucran las nuevas tendencias del mundo occidental e incluso oriental. (Ahí están los casos de Menem en Argentina; con Andrés Pérez en Venezuela, donde el justicialismo peronista y el internacional socialismo respectivamente se matizaron con las nuevas tendencias del sistema capitalista mundial). (11)

El proyecto neoliberal implica para México y otros países con un régimen de Estado fuerte y decisivo en el otrora patrón de acumulación, la ruptura de la vieja estructura de alianzas y sistema de negociaciones con los grupos y clases dirigentes y subalternas. En efecto, en el marco de los ajustes políticos del salinismo, es patente observar ya la redefinición de las relaciones y alianzas del Estado mexicano con las organizaciones obreras, empresariales, campesinas y de sectores medios. Así, la lucha por la hegemonía política y sobre todo ideológica aun no concluye, estando ciertos que

(21) Ver el periódico **El Clarín**, año XLIV-no. 15-373, 26 de noviembre de 1988, Buenos Aires Argentina, pp. 10 y 11.

los mejores capítulos de este proceso por la consolidación del proyecto neoliberal en este país están por escribirse.

2.2. Nivel económico.

A nivel de la base material de la sociedad se busca consolidar las medidas de cambio estructural iniciadas más definitivamente por el régimen de Miguel De la Madrid y abrir otras en el gobierno de Salinas de Gortari, también de carácter fundamental para la consolidación del proyecto neoliberal en este país,

a. Reducción del papel interventor del estado en la economía y sociedad, a efecto de reducir el déficit presupuestal, a un nivel de un dos o tres por ciento del producto interno bruto, con lo cual, supuestamente se controlaría —definitivamente- la inflación.

b. Papel activo y determinante de los agentes privados no sólo en las ramas más dinámicas de la economía nacional, sino aun en renglones reservados otrora para el Estado, tales como infraestructura económica y servicios públicos,

c. Sostener un sistema de apertura de la economía nacional, regulada de acuerdo al comportamiento del sector externo.

d. Transnacionalización de la economía nacional en el perfil intermedio de la división internacional del trabajo.

e. Apertura y promoción de la inversión extranjera directa, como el principal agente dinamizador que permita, en asociación con el capital privado y estatal nacionales, impulsar los procesos productivos bajo un esquema de modernización tecnológica y de conquista de mercados del exterior. Dicho sea de paso, esta estrategia del Estado mexicano alterará las densas relaciones del gobierno con los grupos empresariales mayoritarios, que quedarán en calidad de subordinados a los lineamientos de acción de las grandes corporaciones extranjeras, quienes por su naturaleza y posición estratégica en el sistema capitalista mundial, son los únicos que pueden detonar, como ha estado ocurriendo ya, la fuerza exportadora de bienes no petroleros.

f. Centralización y concentración del capital aun más en los sectores líderes o holding, para impulsar la estrategia modernizadora, con tecnologías de punta y, con suficientes

mercados para sostener el ritmo del nuevo patrón de acumulación.

g. Liberación del mercado laboral, a través de una legislación del trabajo que permita flexibilidad en la contratación, remuneración, promoción y liquidación de mano de obra. Asimismo, supone la reducción del papel de los **sindicatos** en la negociación colectiva y en la intervención en los asuntos administrativos y productivos de las empresas.

h. Liberación del sistema de costos y precios relativos de las mercancías, a efecto de racionalizar el sistema económico en su conjunto.

i. Liberalización del sistema financiero nacional, a efecto de reducir costos por intermediación y aumentar la asignación de recursos a la inversión productiva. Este esquema supone también, la apertura de los servicios del mercado de dinero y capitales a corporaciones extranjeras, mismas que forzarán también, se supone, la mayor productividad del sistema financiero en su conjunto.

2.3 Nivel **administrativo**.

a. Redimensionamiento del tamaño del Estado. Este proceso ha implicado la desincorporación de entidades públicas a través de ventas, liquidaciones, fusiones y transferencias de aquellas empresas, organismos, fideicomisos y consejos supuestamente no estratégicos o prioritarios, para la acción que supone el proyecto neoliberal.

b. Mejorar la eficiencia y productividad del sector público en su conjunto, a efecto de reducir subsidios y transferencias fiscales. Esto supone un manejo más estricto de la dirección y control de las dependencias y entidades **públicas**, a partir de un esquema de mayor exigencia competitiva tanto al interior como al exterior de las organizaciones. Esto supone la redefinición de los sistemas financieros, de producción, compras, ventas, de planeación y sobre todo de relaciones laborales con la mano de obra y sindicatos.

c. Simplificación y desregulación de la administración pública. Este proceso implica la revisión y depuración exhaustiva y profunda del sistema jurídico del Estado mexicano, desde la Carta Magna hasta las leyes u ordenamientos inferiores. De este aspecto dependerá el grado de legalidad y sobre todo de legitimidad constitucional que se logre investir la im-

plementación y consolidación del proyecto neoliberal, Esta estrategia implicará, no cabe duda de ello, la alianza factible del PRI con el Neopanismo, a efecto de modificar la Constitución General y acercar el sistema regulador jurídico a los supuestos del mercado y el desarrollo de las fuerzas productivas de carácter liberales. De esta forma **se explican las** concesiones últimas del sistema político mexicano al Partido Acción Nacional. En efecto, el reconocimiento de algunos triunfos electorales a este partido, explica en gran **parte la** simbiosis establecida entre los principios doctrinarios del PAN con las estrategias del Gobierno por instaurar un proyecto de desarrollo que coincide plenamente con las posturas tradicionales de estas corrientes políticas, V)

d. Liderazgo funcional. Esta estrategia supone el desarrollo de una mentalidad creadora e innovadora en todas las organizaciones públicas y privadas, a efecto **de ajustar decisiones** de largo plazo y en posibilidades de competir con el universo de empresas del exterior. Estrategas productivos es lo que requiere el proyecto neoliberal, lo **cual urgirá un** cambio radical en las obtusas mentes de los administradores que han detentado el poder de las organizaciones por varias décadas de evolución bajo los principios rectores de sistemas económicos cerrados, protegidos e ineficientes. Las conciencias localistas y los liderazgos cautivos se **verán así** arrasados por las exigencias de una economía **insertada rápidamente** en la lógica de reproducción del mercado mundial, **Este es** el máximo desafío a que se verán sometidos, en el futuro inmediato, los grupos dirigentes y propietarios de este país. Si no funcionara el supuesto de formar o convertir a nuestros administradores y políticos nacionales a la altura de las circunstancias, tendremos que "importar" también todo género de especímenes humanos a efecto de acelerar la acumulación de capital bajo los principios del neoliberalismo económico. Así, tal vez nos veamos impuestos a importar no solo mercancías sino también conciencias, que para el caso de una economía abierta también puede ser una mercancía, **sujeta a las** leyes del mercado.

e. Filosofía y pensamiento administrativo. Este proceso implica el desarrollo de una nueva concepción **y la adaptación** de las ya existentes líneas de pensamiento **administra-**

(22) **En este** contexto, es explicable el triunfo electoral del Partido de Acción Nacional en la gubernatura de Baja California, en julio de 1989.

tivo, que permitan sustentar más científicamente el tránsito de un sistema de economía cerrada a otro de economía abierta y bajo los principios de una formación económico y social que se está insertando muy rápidamente en la división internacional del trabajo. Así, se requieren nuevas concepciones **teóricas** y prácticas del arte de planear, organizar, dirigir y motivar la producción, las finanzas, las compras, las ventas, las relaciones laborales. Requerimos transitar de una administración arcaica en su pensar y rudimentaria en su accionar a otra de carácter productivo, de largo plazo, donde podamos referir a una historia de la administración que supo superar el corto plazo y la coyuntura especulativa para hablar, allá, a mediados del siglo XXI, de una administración y economía que lograron servir al hombre y a la sociedad, y no como ahora, que estamos en vueltos en la retórica despersonalizada de los directores de todo cuño.

f. **Cultura de una administración productiva y social.** Finalmente es previsible la transformación de la cultura en general de las élites y de los otros actores de las organizaciones, en un bastión de interés por producir bien, y mejor, con pocos recursos y tiempos y máximas utilidades no sólo de los socios inversionistas, sino de toda la sociedad, **así sea** pensada ahora en niveles que rebasan las fronteras de lo nacional. El máximo desafío que tendrá que superar y demostrar la ideología neoliberal que prácticamente se está imponiendo no sólo en el mundo occidental sino aun el oriental, **es de** que el mercado y sus leyes "inmaculadas" podrán sacar de la miseria a más de 3/4 de la población mundial, ubicada no solo en los países pobres, atrasados y ahora exorbitadamente endeudados del Africa, Asia, o América Latina, sino de la misma Europa y los Estados Unidos y Canadá.

4. Nivel social. En este ámbito, el proyecto neoliberal requiere de los ajustes **siguientes:**

a. Mantener y profundizar el control del crecimiento de la población, a efecto de que la tasa de formación de capital no se "desvíe" demasiado a gastos de carácter social.

b. Equilibrar mejor el crecimiento de las ciudades y distribuir más adecuadamente los asentamientos humanos. De aquí depende también el revertir las tendencias centralizadores, que pese a los esfuerzos del Estado, aún persisten, e incluso se han acentuado por la crisis económica. **De este** esfuerzo depende también que las unidades de producción alcancen niveles de escala más eficientes y, por tanto, me-

nos inflacionarios, al trabajar con costos directos e indirectos menos gravosos.

c. **Descentralización y desconcentración de decisiones.** Para **contrarrestar** el proceso en centralización y **concentración del** capital que ha traído consigo la crisis y ahora la implementación del proyecto **neoliberal, se** priorizan **medidas contrarias**, es decir, medidas descentralizadoras y **desconcentradoras**, en los ámbitos de decisión ejecutivos y operativos de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. **No obstante** y a manera de insistencia reiterarnos que este proceso implica necesariamente un esquema de mayor **democracia** y equilibrio de los poderes del Estado, así como en los poderes ahora de las empresas privadas del **país.** Es decir, para hacer más rentable el proyecto neoliberal en México, es preciso dotar de mayor autonomía decisiva a la sociedad en su conjunto; a los estados y municipios; a las empresas pequeñas; a las empresas públicas; a la comunidad **en general**, a efecto no sólo de reducir **los efectos negativos** de la industrialización y urbanismo caótico que ha implicado el viejo modelo de acumulación, sino que ahora, hacer viable en su propia lógica el nuevo modelo **de desarrollo** de las fuerzas productivas, bajo el proyecto neoliberal.

d. **Ciencia, tecnología y educación.** Es evidente que la **transnacionalización** de la economía mexicana demanda el replanteamiento del sistema educativo nacional. Este precisa **líneas de acción** diametralmente diferentes a las que sostuvo una economía que se desarrolló bajo los principios de los **sistemas cerrados**, de crecimiento "hacia dentro". La poca calificación y escasa competencia del mercado de trabajo **determinaron** pocas exigencias en los programas educativos del país, profundamente decantados de la realidad científica **y tecnológica** no sólo del exterior, sino aún del propio país. La poca importancia relativa de una educación más eficiente **y la asignación** de mayores recursos pecuniarios para la **investigación** científica y tecnológica en los gobiernos de la revolución, cerraron la pinza de una economía ineficiente y

sumamente dependiente del exterior. En este sentido el problema se torna tan grave, que no sólo somos incapaces de desarrollar la mínima infraestructura científica y tecnológica que demanda el desarrollo de las fuerzas productivas, sino que aún no sabemos seleccionar la tecnología adecuada a las necesidades de la planta productiva nacional. (-")

Es evidente también que la **austeridad** financiera del Estado, hará difícil que por la vía tradicional **se mejore** el gasto destinado **a este** sector. De ahí, que la comunidad espera una reacción más propositiva del sector productivo, a **efecto** de vincular más efectivamente, más allá de la retórica **empresarial** y gubernamental, el universo de las instituciones de educación, especialmente las superiores. Asimismo, es esperable una transformación del sistema educativo, a efecto de hacer **viable los** supuestos del proyecto **neoliberal**.

3. El futuro **del Estado** y la administración **pública** en México.

La definición de un nuevo esquema de economía mixta podrá vislumbrarse con más claridad cada vez que el gobierno de la república impone la voluntad de seguir adelante con el proyecto liberal de desarrollo. Cabría precisar que esta nueva fórmula de accionar el patrón de acumulación, no anula a ninguna de las dos partes en cuestión: Por un lado el Estado y su papel en la reproducción del capital, ni por otro, el mercado y sus leyes que no son tan inmaculadas como algunos candorosos quisieran ver.

El futuro del Estado mexicano está cada vez más en función de los recursos financieros que dispone para seguir cumpliendo incluso el papel estratégico y prioritario que dice desempeñar a partir de la Constitución General de la República. Es decir, que de continuar (como es casi seguro) la gravosa transferencia neta de capitales al exterior, el gobierno no tendrá siquiera recursos para invertir en las empresas otrora estratégicas como es el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales. En este sentido, podemos notar que el proceso de privatización de amplios sectores de la economía pública ha sido di-

(23) R. Sagasti y C. Cook. "Ciencia y tecnología en América Latina" *Revista de Comercio Exterior*. diciembre de 1987. Banco Nacional de Comercio Exterior. México.

rectamente proporcional, entre otros factores, al comportamiento de las finanzas públicas.

El flujo negativo de recursos financieros del exterior ha limitado seriamente las funciones de apoyo a la acumulación y el sostenimiento del sistema de dominación política que otrora cumplió eficazmente el Estado mexicano. Por otra parte, el hecho de que el monto de la deuda interna haya crecido en más de 10 veces en los últimos años, y que hoy constituye el 60% del monto de la deuda pública externa (**alrededor** de 95 mil millones de dólares) significa un deterioro serio a la soberanía que en materia de política económica fue capaz de articular otrora el Estado.

Sin embargo y aquí está la mayor contradicción del proyecto neoliberal: Para cambiar el patrón de acumulación el gobierno ha tenido que descansar, en gran medida, en el viejo pacto social, mismo que no ha podido ser todavía sustituido por otro, menos oneroso económicamente hablando y más funcional políticamente a la lógica de un mercado ya no regulado como antaño, sino ahora pretendidamente regulador.

Una diferencia notable entre el viejo patrón de acumulación de tipo proteccionista, cerrado, y el emergente, basado en una mayor integración al mercado mundial, está en el papel del capital extranjero. Antaño este fue de carácter relativamente pasivo, asociado minoritariamente y subordinado al capital nacional y estatal. Ahora, se pretende que el **detonante en la** estrategia neoiberal sea de carácter dinámico, mayoritario e indiscriminado en prácticamente todas las ramas de la economía nacional. Traer capitales, tecnología **moderna** y acceso a mercados del exterior son la consigna en la apertura a la inversión extranjera directa.

Este esquema traerá la quiebra no sólo de la alianza corporativista del Estado con los trabajadores, campesinos y **sectores** medios, sino aún con los grupos dominantes, especialmente con los empresarios que destinaban su producción al mercado nacional y que no están minimamente ligados a los monopolios y oligopolios. Si partimos de la base que éste contingente se integra por un 90% de **microempresarios, que** pese a la crisis todavía generan el mayor número de empleos formales e informales, que su papel en la utilización de insumos nacionales para la producción es **sobresaliente, luego** el impacto de una nueva estrategia que toma

como eje las exportaciones no petroleras, será de gran relieve en la composición del nuevo pacto social.

Hasta ahora el tránsito del viejo patrón de acumulación al proyecto neoliberal se ha dado no sobre la base del mercado y sus supuestas leyes, sino sobre una fórmula de "concertación social" entre el gobierno y los dirigentes de los grupos obreros, campesinos y empresariales. El Pacto para la Solidaridad Económica que arranca en diciembre de 1987 y las versiones subsiguientes, en 1988, **1989** y el primer trimestre de 1990, expresan la capacidad de negociación política del grupo dirigente que encabeza la consolidación del proyecto neoliberal.

Los supuestos de este proyecto son la estabilidad de precios y de los demás agregados macroeconómicos, tales como las tasas de interés, circulante monetario, salarios, expectativas de rentabilidad financiera, paridad cambiaria y un cambio de mentalidad especulativa por otro de carácter productivo. A nivel político, se requiere de un clima de paz social y un marco político electoral que le imprima confiabilidad y legitimación nuevamente al sistema político mexicano.

Quizás el obstáculo número uno en importancia para la viabilidad del proyecto neoliberal en México, sea la incertidumbre que se padece por un proceso de renegociación de la deuda externa que pese a los esfuerzos sobresalientes del gobierno de la república, no alcanzan a configurar un perfil para la planeación siquiera del mediano plazo. El corto plazo en el ambiente financiero nacional e internacional desmotiva el accionar del cambio de patrón de acumulación y, por tanto, implica mayores desgastes del pacto social en ciernes. Así, la contradicción mayúscula parece sintetizarse **en el razonamiento** siguiente: **Para** crear un ambiente propicio para la inversión productiva se requiere de un contexto financiero de largo plazo; sin embargo, para que se den estas expectativas en los ahorradores e inversionistas se requiere de un clima financiero estable y de largo plazo, que no parece consolidarse pese, insisto, a los esfuerzos encomiables que en materia de negociación de la deuda externa se han efectuado en el régimen de Salinas de Gortari.

Asimismo para alcanzar un estado de inversión productiva y estabilidad de precios es preciso mantener un medio político y social estables. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos es preciso reanudar el crecimiento y resarcir en parte el agravio social sufrido por los mexicanos en más de

siete años de crisis económica. No obstante, los niveles de tensión de la estructura política han llegado a límites difíciles de manejar en un ambiente de recesión prolongada. Ciertamente, el país necesita crecer económicamente y pronto, pero cómo, a través de qué recursos, si las expectativas no son muy halagueñas para atraer los capitales fugados (según el licenciado Fernando Solana alrededor de 45 mil millones de dólares); si el capital extranjero desea privilegiar el cambio de deuda por inversión, (sapws), que son inflacionarios y onerosos a las finanzas públicas; si los ahorradores e inversionistas nacionales desean seguridad, certidumbre, liquidez inmediata y rendimientos reales positivos; si la última renegociación de la deuda externa sólo implicará el ahorro estimado en 3000 o 3500 millones de dólares anuales por concepto de servicio de la misma; si el dinamismo superavitario del sector exportador no petrolero es débil aún y muy sensible a los niveles de depreciación del peso mexicano; si los precios internacionales del petróleo son erráticos e impredecibles; si, en fin, los niveles de intercambio comercial nos siguen siendo desfavorables, entre otros factores a considerar.

En este esquema de crisis y tránsito a un nuevo patrón de acumulación, el Estado y sus instrumentos de acción, el gobierno y la administración pública se están transformando rápidamente. En efecto, el gobierno parece cada vez menos monolítico en el arte de dirigir a una sociedad de las características de la mexicana. Los problemas sociales acumulados en el ciclo recesivo de la economía nacional ofrecen un marco difícil de gobernar, sobre todo con la vieja fórmula del proteccionismo industrial y tutelaje de los derechos obreros, campesinos y de sectores medios.

Por la quiebra de las finanzas públicas, el gobierno se torna cada vez más incapaz de conciliar los contradictorios y a veces insuperables intereses de los diversos grupos sociales tradicionales y los emergentes por la estela económica de la crisis. El viejo patrón de acumulación condicionó las conductas políticas de los mexicanos, al sentir y ver al gobierno como la única y más importante vía para resolver y conciliar todo tipo de intereses en pugna, de una población que no habiendo resuelto todavía sus necesidades primarias, ahora mira demasiado lejos en materia de satisfactores.

El caos urbano provocado por una industrialización heterogénea y dependiente del exterior acumularon exponencialmente las necesidades de una estructura social de población

en edad de demandar ingresos suficientes no solo para cubrir necesidades primarias, sino ahora de carácter diverso. Los ingresos públicos, por tanto, crecieron en una realidad **aritmética**, mismos que tuvieron que complementarse, y en **algunas** veces, sustituirse por ahorro del exterior.

Durante varias décadas el arte de gobernar este país, se dio sobre la base de una administración pública ineficiente e improductiva. Una administración de tintes históricamente patrimonialistas, donde la utilización de los recursos públicos como privados ha sido la consigna de su gestión. Una administración donde predominó una concepción jurídica, burocrática y excesivamente política en su accionar.

En efecto, la administración pública mexicana ha sido eficaz a los propósitos de un pacto social que descansó en los límites de un sistema cerrado de producción económica y de contienda política sin competencia real.

Sin embargo, ahora, el planteamiento es distinto. En efecto, con el proyecto neoliberal, la concepción, tratamiento y gestión de la administración pública se da sobre las bases de una racionalidad económica, donde predominan los **estilos** de conducción tayloristas y fayolistas. Esto es, ahora importan los medios de manera trascendente para alcanzar los fines del Estado. Maximizar ganancias y minimizar recursos es la consigna dominante en el devenir histórico de la administración pública.

En este contexto, es muy posible que el futuro de la administración pública se siga depurando aún más, esto es, simplificando, fusionando y liquidando más dependencias y entidades públicas. No obstante, sostenemos la tesis de que en la medida en que la emergente estructura política de control se posterga o bien, en tanto el nuevo pacto social entre **las clases sociales no sea tan eficaz como el corporativista**, en esa medida el gasto público tendrá que desempeñar una función más que supletoria al mercado. Además, en la medida en que la burguesía nacional y extranjera no acudan con la celeridad que reclama la implementación del proceso de acumulación bajo la hegemonía del mercado, en esa medida el Estado tendrá que garantizar de nueva cuenta la reproducción ampliada del capital y la inserción del país en la economía mundial.

Resulta claro comprender que las piezas claves en la **estrategia del proyecto neoliberal son justamente la recuperación de la inversión productiva, tanto la privada nacional**

como la extranjera . A nivel político la estrategia consiste en diseñar una nueva estructura política que imprima estabilidad social pero no tan onerosa para las finanzas públicas y la productividad general de la economía como la del pasado.

La hegemonía del proyecto neoliberal en México pasa todavía por serios ajustes ideológicos , en relación ha lo que quizo ser el Estado, es actualmente y será en el perfil del capitalismo mundial.

Es decir, que las clases dirigentes no alcanzan aún a compendiar y "explicar" a la sociedad el alcance, efectos y ventajas del pretendido proyecto neoliberal. Los grupos subalternos y aún los propios dirigentes y propietarios no alcanzan a digerir los resultados reales del esquema de la modernización económica.

Cómo explicar , que bajo el barniz del proceso de la modernización económica se está operando la internacionalización no sólo de la economía , sino aún del Estado mexicano. Cómo explicar y comprender internamente entre las clases dirigentes y subalternas que con la liberación de las fuerzas productivas , se esta transformando en el fondo las relaciones sociales de producción y las relaciones políticas que sustentaron los espacios tradicionales de los estados nacionales.

Lo que es preciso entender bien es que la redefinición del sistema capitalista mundial no solo es producto y causa de la revolución científica y tecnológica que está transformando los papeles de las economías y de los Estados nacionales en " variables de decisión internacionales ", sino que se esta efectuando dialécticamente la "revolución política de los Estados modernos ". Es decir, los otrora conceptos de soberanía, nación , gobierno, administración pública, régimen jurídico, contrato social, clases dirigentes y subalternas, bloque histórico , hegemonía política, entre otros, ya no tienen el mismo significado que le daban los libros clásicos de teoría política.

Por lo tanto , entender y comprender la realidad que lleva aparejados la revolución productiva con la revolución política es condición para pensar el futuro inmediato del Estado y de la administración pública, dominadas ahora por circuitos más abiertos e internacionales , pero al mismo tiempo impredecibles.

CONCLUSIONES

- 1.-El proyecto neoliberal impulsado en México y en prácticamente todos los países que están integrados a los circuitos de la producción y comercio de mercancías, dinero, capitales y flujos de personas, bajo el **sistema capitalista mundial**, responden a los ciclos renovados de la historia.
- 2.-La implementación del proyecto neoliberal descansa más que en las teorías clásicas de la economía, en los desbordes ideológicos del mercado, ya no como un ente regulado, sino ahora regulador.
- 3.-En el proyecto neoliberal aparecen como tendencias centrales la modernización de la economía, de cambio estructural o de reconversión industrial, todos estos sinónimos de un nuevo patrón de acumulación de capital basado en una integración total de las economías nacionales al mercado mundial.
- 4.-Con el proyecto neoliberal se pone **fin a los sistemas económicos cerrados del pasado**, que tuvieron como principal característica un régimen de protección desmedida por parte del Estado.
- 5.-Como el proyecto neoliberal induce un régimen de economía abierto y "competido" y de liberación de las fuerzas productivas, por tanto, el replanteamiento del tamaño y acción del Estado no se hacen esperar.
- 6.-**Bajo** este marco, la crisis de la deuda externa que irrumpe en 1982 en México y prácticamente todos los países deudores, señala con claridad la terminación del viejo esquema de acumulación proteccionista basado en la sustitución de importaciones y en la presencia fuerte y decisiva del Estado.
- 8.-La negociación de la deuda externa en el régimen de Miguel de la Madrid, precisa de convenios **de ajuste económico** y de cambio estructural incorporados al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- 9.-Como consecuencia de los dos puntos anteriores, se inicia la implementación del proyecto neoliberal en México en 1983, consistente en la reducción del tamaño del Estado; desincorporación de entidades públicas; equilibrio de las finanzas públicas; apertura de la economía; vitalización de los agentes privados de la eco-

- nomía; desregulación del capital extranjero **en las decisiones** fundamentales de la política económica.
- 10.-Los programas sucesivos de renegociación de la deuda externa se constituyeron en el instrumento de presión política más importante en poder de los países industrializados para forzar el proyecto neoliberal, a través de los convenios de ajuste avalados por el Fondo Monetario Internacional y los programas de cambio estructural firmados con el Banco Mundial.
 - 11.-En la medida en que prevalezcan los cambios **en el sistema** capitalista mundial, en esa medida se mantendrán las ataduras onerosas de la estructura y servicio de la deuda externa. Esto es, que en tanto no concluya el "saneamiento" de las economías de los países deudores y aún de los propios acreedores, en esa medida se mantendrán los "candados" que impone la deuda externa, a fin de forzar la depuración del sistema económico mundial.
 - 12.-La crisis de la deuda externa en 1982, no solo rompió **la extrategia** de acumulación que se sostuvo por más de cuatro décadas, sino que con ello fracturo también el "pacto social" establecido para ese fin **por el Estado** y los grupos de obreros, campesinos, militares, empresarios y sectores medios.
 - 13.-El proyecto neoliberal supone no sólo cambios en la estructura económica, sino un nuevo "pacto social", de carácter más selectivo y más depurado socialmente. En este sentido, la presencia del capital extranjero es la variable dependiente de la estrategia de acumulación, a fin de acceder a nuevas tecnologías, capitales y mercados del exterior.
 - 14.-Como consecuencia del punto anterior, la estructura de la propiedad de la empresa tiende a modificarse, en función de la estrategia de "ventajas comparativas" con el exterior y el mercado interno. La estrategia de exportar mercancías no petroleras, supone un sector externo dinámico y poderoso, capaz de sostener el proceso de acumulación y el ritmo de la apertura de inserción de la economía al mercado mundial.
 - 15.-No obstante, el tránsito de modelo de acumulación, ha implicado para la población mayoritaria del país, la caída del ingreso en cerca de 15%, así como el deterioro

de prácticamente todos los agregados macroeconómicos y sociales de la nación.

16.-El estancamiento inflacionario de los últimos siete años de cambio estructural, ha implicado la transferencia de recursos al exterior por cerca del 7% del PIB, nada más por concepto del servicio de la deuda externa.

17.-A pesar de la profundización del proyecto neoliberal, **México continúa sujeto a un mercado regulado, justamente a partir de los programas de ajuste económico.** La prueba mayor se enfrentará cuando se **pase a la etapa de un mercado regulador, esto es, que la lógica económica se imponga por la vía del mercado y ya no tanto por la concertación.**

18.-Uno de los supuestos fundamentales para el arranque en definitiva del proyecto neoliberal es la conformación **y presencia de una clase empresarial que efectivamente este dispuesta a asumir su compromiso histórico con el papel estratégico que le asigna el régimen de mercado regulador.** Esto significa deponer actitudes parasitarias, especulativas y rentísticas. El modelo supone una **clase que efectivamente emprenda, que asuma el riesgo de la inversión productiva, de largo plazo; dispuesta a actualizar sus plantas de producción; a innovar y adaptar tecnologías productivas y administrativas, que le permitan al país, asumir la competencia que significa la apertura comercial y la composición de la división internacional del trabajo.**

19.-Los obstáculos que enfrenta la viabilidad del proyecto neoliberal en México son de varios tipos y niveles. En **primer término, está la consistencia que alcance la evolución de un sector externo favorable, lo cual tiene que ver con el comportamiento de las variables involucradas no sólo con el superávit de la balanza comercial, de servicios y en la cuenta de capitales.** Esto es, significa revertir de inmediato la tendencia de los últimos años de exportador neto de capitales, por otra de un **equilibrio en las cuentas nacionales.** Significa, además, haber estabilizado de manera más "natural" el sistema de precios relativos de la economía nacional. Esto implica **la estabilización de los demás agregados de la economía:** Términos de intercambio, tasas internas y externas de interés, déficit financiero del gobierno, pa-

ridad cambiaría y expectativas favorables hacia la **producción de los inversionistas nacionales e internacionales.**

- 20.-Otro obstáculo al proyecto neoliberal, estriba **en la capacidad del sistema político para absorber por la vía pacífica los costos sociales del cambio de patrón de acumulación. Entre estos, está la capacidad y velocidad de cambio del Partido Revolucionario Institucional. La creación o adaptación de la estructura de control político hacia los grupos subalternos y, principalmente, hacia los sectores afectados por las medidas asumidas. Asimismo, esta ligado hacia la conformación de un nuevo "contrato social" entre los grupos dirigentes y subalternos. La legitimación de la estrategia neoliberal será crucial para mantener la paz social de manera política y pacífica.**
- 21.-Este último punto, dependerá de la correlación de fuerzas y de negociaciones que establezca el Estado con los países imperialistas, particularmente los Estados Unidos. Si mínimamente se aseguran mercados estables para las manufacturas y materias primas nacionales; si hay acceso al crédito externo, si fluye la inversión extranjera directa en condiciones ventajosas de tecnología, acceso de mercados y creación de empleos; si se estabilizan las relaciones diplomáticas en asuntos espinosos como el narcotráfico, indocumentados, integración del mercado común norteamericano, entre otros asuntos de trascendencia bilateral.
- 22.-Cabría, quizás, una última reflexión, en el sentido de que la discusión nacional ya no estribe solamente en la estrategia de desarrollo que ha elegido el Estado (población, gobierno y territorio), sino en los medios para su implementación, en su costos y beneficios no solo económicos, sino sociales y políticos. Porque si bien, el modelo de acumulación anterior se agoto en sí mismo, no podemos dejar de reconocer que pese a las contradicciones y a la misma crisis que nos envolvió, el país conoció de ciclos largos y continuos de crecimiento económico con estabilidad política y social. El proyecto neoliberal es una buena opción, pero no única, en su concepción "inmaculada" como la presentan algunos ideólogos de sus bondades míticas. Todo proyecto "nuevo" de desarrollo está lleno de ilusiones y

leyendas mesiánicas. Suele aparecer como el camino más certero, firme y conveniente. Sin embargo, plantearlo de manera acrítica, sumisa y con posiciones de desconocimiento total de la historia no sólo económica, sino también política, social y sobre todo cultural, puede ser la vía que detone no el desarrollo, sino la inestabilidad social y política, de un pueblo que vivió durante todo **el siglo** XIX y parte del actual el desorden y la desintegración nacional, que sólo sirvió a los intereses hegemónicos del exterior del ayer y del hoy.

El trasplante mecánico de modelos de desarrollo hacia el país, no siempre ha resultado la mejor alternativa de decisión. **Sin embargo**, debemos reconocer que quizás lo menos importante sean los esquemas mismos de desarrollo bajo los que un determinado pueblo se adscribe. Lo trascendental, **quizás sea**, fundamentalmente la constancia y perseverancia para caminar por la vía seleccionada. No titubear. Porque esta tal vez haya sido la constante en nuestro accionar histórico. Es decir, siempre hemos vacilado entre caminos **distintos**: **Realismo o insurgencia**, independencia o dependencia de España, Inglaterra y hoy los Estados Unidos; federalismo o centralismo, liberalismo o conservadurismo; estatismo o libertad de mercado.

Firmeza en las decisiones, voluntad y dirección política, organización y sobre todo nacionalismo y probidad en la sociedad en su conjunto, es lo que reclama el futuro de la nación.

DOCUMENTOS

**DISCURSO DE TOMA DE PROTESTA DE IGNACIO
PICHARDO PAGAZA COMO GOBERNADOR
SUSTITUTO DEL ESTADO DE MEXICO**

Honorable Legislatura.
Ciudadanos del Estado de México

Las palabras de la protesta que acabo de pronunciar pertenecen al texto original de la Constitución Local de Octubre de 1917; fue discutida y aprobada por el constituyente del Estado del que formaron parte modestos y por ello mismo ilustres hijos de nuestra entidad:

José López Bonaga
David Espinosa García
Prócoro **Dorantes**
Carlos Campos
Miguel Flores
Raymundo R. Cárdenas
Tranquilino Salgado
Gabino Hernández
Enrique Millón Cejudo
Isaac Colín
Germán García Salgado
Protasio I. Gómez
Malaquías Huitrón
Isidro **Becerril**
y Carlos Pichardo
este último fue mi padre.

Por esa razón, ciudadanos diputados, la protesta del cargo, en adición **a sus** términos jurídicos, me obliga personal y moralmente.

En este momento de trascendencia para el Gobierno del Estado y para mí, envío un saludo personal e institucional al licenciado Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República, amigo del pueblo del Estado de México; audaz y valiente conductor de los mexicanos. ¡Enhorabuena! al Primer Magistrado de la Nación.

En mi nombre y en el de la investidura que hoy represento, dejo constancia de reconocimiento al trabajo y a la dedicación del licenciado Mario Ramón Beteta; su paso por el gobierno ha sido el de un hombre culto, con intención indeclinable de servir al pueblo que gobernó, **del cual se lleva gratitud.**

Responsabilidades nacionales reclaman hoy su experiencia. Las desempeñará con la voluntad que ha mostrado siempre en su vida de servidor público.

Soy militante convencido del Partido Revolucionario Institucional; actúo en sus cuadros **desde las lejanas épocas juveniles.**

Mi partido me dio la oportunidad de representarlo para cargos de elección popular, por distritos del Estado de México; me permitió formar parte del gabinete del Gobierno de la República. **Hoy, la Legislatura del Congreso Estatal, mayoritariamente priísta, me confiere la distinción más elevada de que puede ser objeto un ciudadano del Estado de México.**

En la lucha electoral directa he aprendido a conocer, a practicar y a exigir **la democracia política.**

Como Gobernador Constitucional actuaré con la invariable convicción de respetar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas. Más aún, fomentaré la actividad legítima de los partidos políticos; y, exhortaré a las instituciones públicas y sociales para que fortalezcan las formas democráticas en su vida interna.

Desde hace muchos años la administración del Estado goza de bien ganado prestigio de ser eficaz y estar organizada para servir a la población. **Estoy convencido que hoy la administración tiene que salir del palacio y de los palacios de gobierno.**

Los administradores estamos obligados a acercarnos a la población; no a la inversa. Haremos una administración simple, austera, sin privilegios ni ostentaciones, dedicada a atender al ciudadano común y corriente.

Históricamente el Estado de México ha estado inserto en el corazón y en la encrucijada de los caminos de la patria.

En tierras del Estado de México vivieron y viven los descendientes de texcocanos, acolhuas, nahuas, aztecas, chichimecas, matlatzincas, otomís, mazahuas y pirindas. Allí está la asombrosa huella que dejaron los teotihuacanos, patrimonio universal.

Más tarde, en tierras del Estado de México los franciscanos, agustinos y dominicos esparcieron la palabra y edificaron, con inigualado sentido estético, sólidos templos y sombríos claustros. Dígalo así quien haya admirado los retablos de Tepozotlán y Ozumba, la fachada de Acolmán, la Cruz atrial de Zinacantepec, los corredores de Malinalco, el mínimo claustro de Oxtotipac o el casi inaccesible Santuario de Ma mat la.

Siglos después las tierras del Estado retumbaron con la primera y mayor batalla por la emancipación: la que llevamos grabada en nuestro Escudo, la del Monte de las Cruces.

El Valle de Toluca fue cementerio de los cuarteles de Calleja; y las umbrías barrancas de la Goleta, en el sur profundo, dieron resguardo a Pedro Ascencio y a los Galeana.

El Estado de México fue crisol de grandes liberales y reformistas: José María Luis Mora y León Guzmán, entre otros. Entonces nació el Instituto Científico y Literario de Toluca, cuya enseñanza y filosofía positivista irradió luz durante todo el siglo XIX.

Esta es la tierra de Sor Juana, de Alzate, de el Nigromante, de Pagaza, de Zúñiga, de Andrés Molina Enríquez, de Narciso Basols, de López Mateos, entre docenas de nombres ilustres que se vienen a la memoria.

Pasaron los años y hoy igual que ayer el Estado de México está en el corazón y en la encrucijada de los caminos de la patria.

Más que ninguna otra porción del territorio nacional, el Estado de México es espejo y reflejo del país. Con sus problemas y retos, con sus aciertos y esperanzas.

A sus antiguos lagos y valles, a sus tupidas arboledas, a sus suaves colinas, a las orillas de sus ríos, han llegado mexicanos de todos los confines.

Juntos hemos cubierto la superficie de nuestra tierra con productivas fábricas, con útiles talleres, laboriosas escuelas, moradas lujosas, modestas casas y también, lamentablemente, con paupérrimas viviendas.

Nuevos ciudadanos del Estado se asientan en el fondo arenoso del extinto lago dulce de Chalco o cabe el centena-

río albarradón de los indios, en Ecatepec, o en las salitrosas parcelas de Chimalhuacán y Texcoco; han venido al Estado de México porque saben que aquí anida la esperanza. No están equivocados.

Somos capaces de doblegar la adversidad y edificar el progreso, literalmente, con nuestras manos. Ya lo hemos hecho antes. Lo volveremos a hacer.

Los nuevos pobladores son por derecho propio oriundos de esta tierra. Dejaron la suya para buscar mejores perspectivas. Millones las han encontrado y otros más las van a encontrar.

Necesitamos sólo una cosa: Voluntad para trabajar juntos y en paz.

Me pregunto a que parte del Estado debo ir cuando salga por primera vez del Municipio de Toluca: ¿A la antigua Villa del Valle? ¿A la gran Nezahualcóyotl?, ciudad a la que quiero porque sí no nací allí, en cambio la vi nacer; ¿Al poderoso Naucalpan, cuyas potencias y dimensiones asombran?

He decidido que mi primera visita sea a Xico, en Chalco, donde antiguamente terminaban los pastizales de Ixtapaluca.

Allí como hace 20 años en Nezahualcóyotl, todo está por hacerse, por edificarse; allí se carece prácticamente de todo menos de la voluntad de cambio.

Ya logramos una vez, los habitantes del Estado, el milagro de Nezahualcóyotl. Lo haremos nuevamente en Chalco y Chimalhuacán.

En el resto del Estado no vamos a detener el trabajo un minuto; tenemos planes, programas, proyectos, obras en marcha. Vamos a continuarlos.

Si hubiera necesidad de corregir, lo haremos sobre la marcha.

Al iniciar mi ejercicio de gobernante recordaré siempre un consejo y un ejemplo. Decía Adolfo López Mateos, cuando aconsejaba a los políticos: Si tienen duda sobre cual deba ser el camino regresen al pueblo, escúchenlo, consúltenlo; nunca se van a equivocar. Pienso hacerlo. Dispongo, por otro lado, del ejemplo de Carlos Salinas de Gortari: Para el Presidente no hay intereses ilegítimos intocables.

Para el Presidente, la razón superior del Estado, está por encima de afectos y afinidades ideológicas, cuando va de por medio el bienestar del pueblo.

La esencia de la política social del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es la lucha contra la marginación, contra la pobreza extrema y la búsqueda de solidaridad entre los sectores de la sociedad mexicana.

Y esos son precisamente algunos de los graves problemas que aquejan al Estado. **Trabajaremos al lado del Presidente de la República para abatir la pobreza y la marginalidad en nuestras ciudades.** Más todavía: Cuando hablamos de indigencia en el Estado, con frecuencia pensamos solo en los nuevos asentamientos del Valle de México; pero todos sabemos que infortunadamente persisten carencias muy antiguas entre nuestros hermanos otomíes y mazahuas.

No muy lejos de aquí, en Suchi, en Calvario del Carmen, en Vare Chiquichuca, en Cabecera de Indígenas, en Mañi, en Pozonstepec y en otros muchos sitios, **las comunidades étnicas esperan nuestra acción para aliviar el peso de las necesidades ancestrales; aún cuando sólo sean las más elementales. Acudiremos con los recursos del Gobierno del Estado; pero si no son suficientes, pediré sin recato el apoyo del Programa de Solidaridad que encabeza el Presidente Salinas.**

Cuenta el Estado con un sector productivo muy avanzado. Lo estimularemos y alentaremos en la modernización. Eso significa propiciar un clima de trabajo para los sectores productivos: para los industriales, para los comerciantes, para el pequeño empresario que no debe sentir en el gobierno una competencia sino por el contrario, apoyo a sus tareas.

Mi gobierno será un gobierno atento siempre a los derechos de los trabajadores.

Nos unimos al esfuerzo del país en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, que ha permitido abatir la inflación.

Preguntaré incansablemente que puede hacer el gobierno para eliminar obstáculos al trabajo productivo; para mejorar la vida cotidiana. Preguntaré también, como puede la población por sí misma, construir su destino superior.

Visitaré todos los ayuntamientos para escuchar con respeto sus programas y conocer sus obras. Nos pondremos de acuerdo sobre el trabajo común, el esfuerzo compartido.

Vamos a limpiar el rostro de nuestros pueblos, una vez más; queremos pueblos limpios, alegres; que dejen atrás la desidia, la basura y el polvo de la negligencia.

En días no muy lejanos los recursos naturales del Estado eran excepcionales, por su belleza, su riqueza y su variedad.

A pesar del esfuerzo de sucesivos gobiernos, hoy corren el riesgo de extinguirse. Y hablo de la fauna, del agua, del bosque, del aire, de la tierra productiva misma.

Convocaré a todos los sectores a un gran pacto para defender la naturaleza y sus recursos. Vamos a cuidar los bosques que aún nos quedan; hacer que crezcan nuevamente en aquellos montes que se erosionaron por completo. Vamos a cuidar nuestras fecundas tierras de cultivo.

Vamos a limpiar nuestros ríos y lagunas, usar el agua del subsuelo con prudencia. Nos quedan sitios donde la naturaleza ha sido pródiga y ubérrima. Invito a mis conciudadanos a que los conozcan para que los amen y los cuiden.

Conozcamos la naturaleza en su esplendor primigenio: La barranca honda y el Cerro del Cacique, en Xoconusco, las huertas de Mamey en Santo Tomás y en Pungaranchó; la Laguna de San Antonio, las Cañadas de Nanchichitla, la Cañada de Lobos en Timilpan, los Manantiales de Monte de Pozo, el Cerro de la Bufa y el de la Catedral; Monte de Peña, la Peña Nado, la Presa Brockman, y así hasta llegar tal vez a los manantiales de San Juan Teotihuacán o los de Soyaniquilpan.

El horizonte y el paisaje deben ser lazo de identificación entre nosotros.

Saludo con respeto a los anteriores gobernantes del Estado. Todos sin excepción han contribuido a dar a la entidad la destacada posición central que guarda en el concierto nacional. Son para mí, en tal sentido, un ejemplo.

Mi agradecimiento a quienes ya fallecidos, me dieron las primeras oportunidades de servir; al gobernante que me enseñó cómo se trabaja con alegría y con inigualada visión histórica; a otro más que me mostró con apasionado detalle la geografía del Estado; a aquél que dirigió con energía y espíritu de eficiencia; después, a quien condujo con caballerosidad y respeto; y por último, a quién deja una imagen de dedicación y servicio.

Estoy obligado a fomentar la unidad política de la entidad, porque en ella se sustenta la seguridad y prosperidad del Estado, esta será tina de mis tareas principales.

Envío un saludo a nuestro gran paisano Fidel Velázquez; Don Fidel es un hombre a quien sus enormes responsabilida-

des sociales no le han hecho olvidar nunca su amor a la tierra que lo cobijó. Enhorabuena al gran líder de los trabajadores de México.

En esta tribuna, ante los representantes del pueblo del Estado, en el más solemne momento de mi vida política y con la veneración que heredé de mis antepasados hacia esta tierra, me comprometo a velar por la integridad física de cada centímetro del territorio del Estado.

El código con el que me propongo gobernar es simple; se inspira en el espíritu republicano y austero de los liberales juaristas.

- **Atender a los habitantes más pobres.**
- Actuar con absoluta honradez y exigirla a mis colaboradores.
- **No permitir que se mezclen las actividades públicas de los funcionarios con los negocios particulares.**
- Respetar escrupulosamente la voluntad de los electores.
- **Abrir las puertas del Palacio, para el diálogo, la concertación y para escuchar al pueblo.**
- **Buscar con vehemencia la participación de quienes aman al Estado, sin importar credo político o condición social.**
- **Edificar las obras que la gente pida, aunque no sean de lucimiento.**
- **Actuar siempre, en cada uno de mis actos de gobierno, con estricto apego al derecho.**

Ciudadanos Diputados:

Expreso mi respeto político al Poder Legislativo; manifiesto igualmente mi respeto constitucional al Poder Judicial; reitero mi convicción democrática a los ayuntamientos del Estado.

Solicito a los otros poderes y los 121 ayuntamientos, con toda sencillez, que me ayuden a gobernar con justicia.

A partir de este momento empeño mi palabra, mi pensamiento y mi corazón al servicio del Estado de México. ¡Salud!

CURRICULUM VITAE

NOMBRE: IGNACIO PICHARDO PAGAZA.
EDAD: 53 AÑOS.
LUGAR DE NACIMIENTO: TOLUCA, MEX.

ESTUDIOS REALIZADOS

- Licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. (1953 - 1958).
- Posgrado en Administración en Dartmouth College, Nueva Hampshire, E.U.A. (Beca Fullbright del Gobierno de los Estados (1957 - 1958).
- Maestría en Administración y Finanzas Públicas, Escuela de Economía de Londres; Beca del Gobierno de la Gran Bretaña (1962 - 1963).

CARGOS DESEMPEÑADOS

- **Director de** la Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior (1964-1967).
- **Diputado Federal** por Toluca (XLVII Legislatura), Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública. (1967 - 1969).
- **Director General** de Hacienda del Gobierno del Estado de México. (1969 - 1970).
- **Secretario General de Gobierno del Estado de México.** (1971-1975).
- **Subsecretario de Ingresos** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Diciembre de 1976-Enero de 1978).
- **Diputado Federal** por Nezahualcóyotl (LI Legislatura); Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. (1979-1982).
- **Subsecretario** "A", de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (1983 a febrero de 1987).
- **Secretario** de la Contraloría General de la Federación. (Febrero 1987 a noviembre 1988).
- **Procurador** Federal del Consumidor. (Diciembre 1987).

ACTIVIDADES POLITICAS

- Coordinador del TEPES/PRI, durante la campaña del Licenciado José López Portillo (1975-1976).
- Presidente de la Comisión de Descentralización de la Vida Nacional (TEPES/PRI Campaña Presidencial del Licenciado **Miguel de la Madrid**).
- Delegado del P.R.I. en diversas entidades.
- Miembro de la Comisión Política del CEN de la C.N.C.
- Miembro del Consejo Consultivo de la C.N.C.

ACTIVIDADES ACADEMICAS

- Antigo Consejero, Vicepresidente y Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- Ex-Vicepresidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas.
- Miembro Honorario de la Asociación Académica Nacional para la Administración Pública de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública.
- Antigo Consejero de la Sociedad Mexicana de Planificación.
- Profesor de El Colegio de México.

PRINCIPALES LIBROS PUBLICADOS

- 10 Años de Planificación y Administración Pública en México: Instituto Nacional de Administración Pública. (1970).
- Política Fiscal de México: Gobierno del Estado de México. (1971).
- Administración Pública y Desarrollo Urbano. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C. (1975).
- Introducción a la Administración Pública de México. 2 Vol. CONACYT-INAP (1984).

PICHARDO PAGAZA Y EL PERFIL DE SU GESTION ADMINISTRATIVA

El pasado 11 de septiembre de 1989, Ignacio Pichardo Pagaza protestó como nuevo gobernador sustituto del Estado de México para los próximos 4 años, luego que la Legislatura Local aprobara la licencia que con carácter definitiva solicitara Mario Ramón Beteta con el objeto de atender nuevas responsabilidades en el Gobierno Federal.

La designación de Pichardo Pagaza, gobernador número 115 de nuestra entidad, causó beneplácito en amplios sectores de la población no sólo por ser originario del Estado de México, sino también porque para todos es un brillante académico y experimentado administrador con una amplia trayectoria en el servicio público. Su prestigio como funcionario honesto, leal y capaz, está fuera de toda duda.

El presente análisis sobre el discurso que pronunció ante el Congreso Local como Gobernador sustituto, para concluir el sexenio 1987-1993, también se apoya en textos en los cuales dejó constancia de su pensamiento publiadministrativista. A partir de esos documentos hacemos un esbozo sobre el probable derrotero que seguirá su gestión gubernamental. El análisis no pretende ser un estudio exhaustivo ni mucho menos un ensayo de futurología política o administrativa, nuestra intención es aportar datos que nos permitan conocer y comprender su probable desempeño como gobernador de una de las entidades federativas más importantes del país.

En su discurso de toma de protesta, hizo referencia a la gravedad de la problemática que aqueja a nuestro Estado, que reproduce y amplifica en alguna de sus regiones las carencias que sufre la nación. Su primera visita a Xico, en Chal -

co, revela su gran interés por atender a las zonas marginadas ante lo cual no dudó en solicitar el apoyo de la Federación, vía el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para la erradicación de la pobreza extrema que la administración de Carlos Salinas de Gortari ha implementado para promover el bienestar social de quienes más lo necesitan.

El Estado de México asume características especiales que se presentan en el fenómeno del crecimiento desequilibrado que genera presiones considerables en la estructura político-administrativa estatal, observándose plenamente cuando se parte del hecho de una insatisfacción plena de la demanda de servicios públicos.

De los 121 municipios del Estado de México, cerca del 13% de ellos, de acuerdo a cifras publicadas en medios informativos locales, carecen de los servicios públicos más indispensables, como agua potable, alumbrado público, escuelas, centros de salud y vigilancia, no obstante los esfuerzos del gobierno en este renglón. La problemática se presenta principalmente en la zona conurbada con el Distrito Federal, lugar en donde la mayor parte de los inmigrantes buscan su residencia luego de subemplearse o colocarse de manera eventual en los parques y corredores industriales de la zona.

Marginación, asentamientos humanos irregulares, insuficiencia de vivienda, carencia de agua y de drenaje, subempleo y desempleo, dispersión rural, macrocefalia urbana, son tan sólo algunos de los múltiples problemas que afronta nuestra entidad y que se constituyen en un auténtico reto para la gestión de Pichardo Pagaza, que ahora inicia. Las carencias son grandes pero de ese mismo tamaño es la voluntad del actual gobierno para combatirlas.

Problemática que se ha configurado en varios lustros no se solucionarán en cuatro años, lo que sí se garantiza es que se agotarán todos los recursos y se dedicarán los mayores esfuerzos por revertir esta inadmisibles situación.

En su emotivo discurso de toma de protesta, Pichardo Pagaza expresó su anhelo por "sacar— la administración de los palacios de gobierno y acercarla a la ciudadanía, así como su manifiesta preocupación por la aguda problemática de algunas regiones estatales como es el caso del Valle de Chalco.

Siendo presidente del INAP (1983-1988) promovió la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos de México, comprendió, en toda su dimensión, la necesidad de que los gobiernos, no importando ámbitos,

contaran con aparatos administrativos eficientes y honestos. Incluso muchos años antes ya advertía que " ...Uno de los problemas que dificulta la ejecución de los planes de desarrollo es la carencia de adecuados mecanismos administrativos... Es menester aprender de la experiencia de otras naciones que han encontrado en la falta de planeación administrativa, el más grave obstáculo a la eficaz ejecución de sus programas de desarrollo económico". (1)

En su nuevo y trascendente cargo de gobernador tendrá la oportunidad histórica de vincular la teoría con la praxis. La conformación de su gabinete con distinguidos colaboradores, la mayoría de ellos con estudios de postgrado en el país y en el extranjero y que han probado su eficiencia y vocación de servicio en diversas responsabilidades públicas encomendadas, da testimonio y garantía de la eficacia con la que habrán de desempeñarse. De ellos solicitó apego a la ley en el ejercicio de sus funciones, advirtió que no permitirá que mezclaran sus actividades públicas con los negocios particulares, les demandó escrupulosa honestidad y que se apegaran a un código de ética administrativa que impidiera abusos de poder y enriquecimientos ilícitos. Les pidió que fueran más receptivos al diálogo y la concertación con el pueblo. Prometió predicar con el ejemplo.

Llama la atención su insistente llamado para que los funcionarios públicos, sin descuidar su trabajo de escritorio, atendieran de manera directa los reclamos populares. Citó a Adolfo López Mateos, quien aconsejaba a los políticos consultar frecuentemente al pueblo para orientar su quehacer. Habría que gobernar para el pueblo y con el pueblo. Más que un populismo trasnochado, como equivocadamente se pudiera interpretar, sería una adecuada actividad que sensibilizaría a los funcionarios públicos sobre la problemática socioeconómica, coadyuvando, así, a una mejor toma de decisiones.

En su petición subyace la concepción de la Administración Pública como mediadora entre la sociedad civil y el gobierno. Se alienta y se reconoce la participación ciudadana como corresponsables de la solución de sus demandas. Se destierran caducas prácticas paternalistas que fomentaban la creencia de que sus problemas se resolverían "desde arri-

11) Pichardo Pagaza, Ignacio. "10 años de planificación y administración Pública en México (ensayos)". INAP. Méx., 1974. p. 97-98.

ba es decir, producto de las altas decisiones gubernamentales. Lo anterior es congruente con el planteamiento que hace poco más de 14 años hiciera Pichardo Pagaza en un libro que escribiera, **al señalar**: "Menos aún se aceptará la supuesta capacidad superior de la burocracia para decidir lo que le conviene saber o no al ciudadano sobre las grandes cuestiones de su país". (2)

De ahí que en su discurso de toma de protesta, se fije el compromiso de consultar, cuantas veces sea necesario, a la sociedad, para eliminar trabas al trabajo productivo y mejorar su vida cotidiana. "Preguntaré, también, cómo puede la población, por sí misma construir su destino superior", agregaba.

Sobre la necesidad de modernizar a la Administración Pública, Pichardo Pagaza comentaba que la orientación básica de la reforma administrativa debería ser la obtención de **un aumento general en** la productividad de la Administración Pública Mexicana. Mejorar la gestión pública haciendo un mejor uso de los recursos que dispone, sería su objetivo general. (3)

Se preguntaba en aquel entonces ¿qué tipo de aparato administrativo **necesitará** México **en los** próximos 15 ó 20 años? Hoy, desempeñándose como gobernador del Estado de México, indica que hará una administración "simple, austera, sin privilegios ni ostentaciones, dedicada a atender al ciudadano común y corriente". Algunas características más ya **fueron señaladas** con anterioridad al indicar el desempeño que espera de sus colaboradores así como en el resto de los servidores públicos del Estado de México. Otras más se incorporarán en el transcurso de su gestión al estimular e instaurar los cambios que sean necesarios en las estructuras, métodos y procedimientos **para** modernizar la Administración **Pública Estatal**.

No dudamos que como ex-secretario de la Contraloría General de la Federación y dado su particular interés de que los servidores públicos se conduzcan con legalidad y honestidad, la Secretaría de la Contraloría, de próxima creación, recibirá gran impulso.

Además, ha cundido el comentario de que la Secretaría de Planeación y Finanzas se integren en una sola. Esto podría

(2) Ibid. p. 215.

(3) Ibid. p. 118.

materializarse si recurrimos al expediente de consultar sus ideas plasmadas en sus libros, Al referirse a la duplicidad de funciones, expresaba que habría que analizar .. si existe una adecuada división de trabajo entre las dependencias del Ejecutivo; si las funciones y las atribuciones de cada una de ellas forman una unidad lógica y coherente; si no existe duplicidad en las funciones o invasión de atribuciones, y finalmente, si no hay la posibilidad de fusionar varias dependencias (inclusive Secretarías de Estado) en una sola unidad o si parece necesaria la creación de nuevos organismos" (1. Agregaría más adelante: "No más instituciones diferentes que desempeñan funciones similares, ni la inversa". ()

Con lo anterior no estamos dando por hecho la fusión, sino que es precisamente el estudio de su pensamiento publiadministrativo el que concede la posibilidad de que se realice. Si el Gobernador estima que efectivamente existe duplicidad de funciones, apoyará la fusión buscando un mejor desempeño de las actividades encomendadas, en beneficio de la sociedad mexicana.

Por otra parte sentimos que los cuatro años que dirigirá los destinos del Estado, su administración se caracterizará por ejecutar proyectos que pueda cumplir, sin ser necesariamente espectaculares. Ha dicho que edificará las obras que la gente pida, "aunque no sean de lucimiento" En este sentido, su propósito de efectuar una administración "siempre austera, sin privilegios ni ostentaciones" cobra su real significado. En los medios políticos se creía equivocadamente que el mejor gobernador era el que realizaba las obras más suntuosas y grandes, si bien su utilidad social no correspondía a la extraordinaria cantidad de recursos que para su construcción se canalizaban.

Por supuesto que existen sus excepciones, como es el caso de la rehabilitación de la laguna de Zumpango, lo que se conoce ahora como el distrito de riego "Los insurgentes", que cuando dé servicio, miles de familias de agricultores serán beneficiadas en 11 municipios del área, se reactivará el crecimiento económico derivado del notable impulso a la agricultura y ganadería.

Sin embargo en los próximos cuatro años no se avizoran obras de esta magnitud, lo cual no significa que el Estado

(4) Ibid. p. 97.

(51) Ibid. p. 216.

descuide sus funciones, al contrario, se dará un manejo escrupuloso y honesto de los recursos del erario público, destinado a la construcción de obras públicas que sin ser necesariamente espectaculares, ratifiquen, en los hechos, su beneficio social.

Sin buscar la notoriedad, la gestión de Pichardo Pagaza emprenderá proyectos que pueda cumplir en su mandato. Recuérdese lo que comentaba en su libro: "...no es conveniente intentar la ejecución de proyectos excesivamente complejos sin medir la capacidad real de la administración pública **para realizarlos**". (6)

Asegura que los estados son los caminos de acceso para que la Federación pueda ejecutar algunos de sus programas importantes. En este orden de ideas, cabe expresarse que Pichardo Pagaza buscará que a través del CUD, COPLADES y CODEM, la Federación destine una mayor cantidad de recursos al Estado de México para promover el desarrollo.

Otro de los asuntos que requerirá toda la atención y apoyo de Pichardo Pagaza es contribuir a la modernización de la Administración Municipal para que esté en condiciones de convertirse en auténticos agentes de desarrollo de sus comunidades. Su crónica falta de recursos económicos es un serio obstáculo a una de sus funciones primordiales: la dotación de servicios públicos. Fortalecer la hacienda municipal no sólo involucra al Estado sino de manera especial a la Federación.

Paralelo a la asignación de mayores recursos, Pichardo Pagaza se mostrará propenso a encabezar la renovación administrativa de los ayuntamientos mexiquenses, en razón de que existen palpables deficiencias que es necesario subsanar. Conocedor de la problemática de este nivel de gobierno, señalaba que "La mayoría de los municipios rurales, semiurbanos y aun los urbanos, excepto las capitales de los estados, carecen de estructuras administrativas y de personal especializado en términos de planeación y elaboración de proyectos, en el planteamiento de metas y objetivos e incluso en métodos de trabajo para formular acciones específicas".(7)

16) Pichardo Pagaza, Ignacio. 'introducción a la Administración Pública de México'. Tomo II (funciones y especialidades). INAP. México, 1984. p, 247.

(7) íbid. p. 305.

Los municipios del Estado de México son heterogéneos, presentan grados de desarrollo muy disímolos. Los municipios aledaños a la ciudad de México sufren graves disparidades sociales, Pichardo Pagaza tiene pleno conocimiento de ello y como señalábamos al principio, su primer visita como Gobernador al Valle de Chalco es la manifestación de su compromiso por atender a regiones ancestralmente marginadas. El reto por transformarlas es grande, pero no dudamos que existe voluntad política de su parte para promover su desarrollo equilibrado. Al final de su gestión no se resolverán los problemas que presentan, sería demagógico **afirmarlo, lo que** sí se puede comentar es que se habrán sentado las bases para revertirlos.

El documento no pretende ser una defensa apasionada y subjetiva de la administración de Pichardo Pagaza, su sólida preparación y eficiente desempeño en otros puestos de gran relevancia, hablan por si mismo del brillante desempeño que como mandatario estatal tendrá. Se esperan grandes logros de su gestión. Existe un marcado optimismo en todos los sectores de la población que el Estado arribará a una nueva etapa de desarrollo.

No queremos finalizar nuestra disertación sin antes citar los cuatro retos a los que se enfrentan los administradores públicos, de acuerdo a palabras pronunciadas por Pichardo Pagaza cuando fungía como presidente del INAP, éstos son: "en primer término el reto de la descentralización... el segundo reto es el de subordinar el interés particular al interés público, es decir, combatir el abuso, el fraude, la corrupción, desterrando las prácticas corruptas de la administración... el tercero, que es extraordinariamente difícil, es elevar la eficiencia, de ser eficaces respondiendo a las necesidades de las grandes mayorías en un escenario de grave restricción de recursos financieros... finalmente, es el reto de devolver a la administración pública un sentido humanista y humanitario, contamos con una estructura administrativa que, en parte, ha crecido más para servir a los administradores que para

servir a los administrados... hay que sacar a la administración pública de los palacios y llevarla a las calles y a las plazas, sirviendo al pueblo y devolviéndole la sencillez". (')

Conscientes de la necesidad de continuar transformando a la actual administración para acrecentar la acción y eficiencia gubernamentales, deseamos que los retos anteriormente planteados se conviertan en principios rectores de la gestión que ahora inicia Ignacio Pichardo Pagaza. Enhorabuena.

DISCURSO DEL LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA, PRONUNCIADO EN ATIZAPAN DE ZARAGOZA (1)

Los incontables logros del sexenio del Presidente Adolfo López Mateos, fueron obra de todo un pueblo: el amistoso y cálido pueblo en el que arraigaba y se nutría **ese estilo** de ser, ese carácter personal, emotivo y **generoso**, de López **Mateos**,

El gran político, paisano nuestro, imponía dondequiera los fueros de su personalidad carismática, por su autenticidad, por su raigambre popular, y hasta por la varonía de bien de sus maneras, como aquella peculiar forma de abrir los brazos para alcanzar a las multitudes o de inclinarse como rendido por el peso de las ovaciones que concitaba. La personalidad de López Mateos en el escenario del Gobierno de la República magnetizó al pueblo y convocó **en su torno a** muchos mexicanos de calidades excepcionales, algunos de ellos están aquí presentes y sirvieron a México al lado del gran presidente.

Los paisanos de Adolfo López Mateos no podemos olvidar a su compañero, el entonces senador y recio ex-gobernador, don Alfredo del Mazo Vélez, quien se encargó de ejecutar la gran obra hidráulica de aquel tiempo.

Tuvo Adolfo López Mateos confianza plena en las virtudes del pueblo, y esa confianza la contagiaba a millones de mexicanos a quienes conducía con intrepidez **y alegría**.

No es de extrañar la identificación del presidente Salinas de Gortari con la figura histórica de Adolfo López Mateos, porque el gobierno del Presidente Salinas está hecho de dos ingredientes: optimismo y audacia.

(1) Texto del Discurso pronunciado por el Gobernador del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagana, en la Ceremonia XX de la Muerte de Adolfo López Mateos. Atizapán de Zaragoza, México.

Ahora como en los años de López Mateos, el titular del ejecutivo motiva una gran seguridad en el pueblo y en su destino.

El político de Atizapán intuía con acierto que únicamente **en la unidad popular hay soberanía y paz social.**

Consiguió la concordia esencial de los mexicanos. Era un negociador y conciliador nato.

Nuestro tiempo ha reivindicado las virtudes de la concertación, conciliar intereses y concertar impulsos sociales -como lo hace el presidente Salinas de Gortari — es virtud política de mérito excepcional.

Al cumplirse 20 años de su desaparición prematura, pudiera parecer que evocamos la figura de Adolfo López Mateos deliberadamente antisolemne, cotidiana y entrañable. Y es que para las mujeres y los hombres del Estado de México, hay razones de convivencia que nos acercan a un López Mateos más íntimo y familiar: aquí, en Atizapán de Zaragoza, nació en 1910, aquí vivió y murió su padre, aquí doña Elena Mateos asumió los dolores de la viudez y los deberes de la madre ejemplar, que sabría formar a la familia amorosa y unida de los López Mateos.

De aquí partió el futuro presidente de México a cursar la secundaria en Toluca, en el Instituto Científico y Literario, de tanta prosapia y prestigio, que después habría de dirigir, estudió la preparatoria; y en la escuela Normal de Maestros enseñó historia universal.

Fue senador por el Estado de México, lo que vale tanto como decir que, partiendo de nuestra tierra irrumpió en los primeros niveles de la política mexicana.

Más tarde sería el secretario general del PRI, y en noviembre de 1957 se convirtió en el candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República.

El pueblo y el Gobierno del Estado de México agradecen al senador Luis Donald Colosío, presidente del CEN del PRI, su presencia en este homenaje a un estadista, distinguido priísta y militante de las filas de la Revolución, gracias, señor presidente de nuestro partido, por su presencia, apoyo y aliento.

En 1929, en 1946 ó en 1958, fue siempre Adolfo López Mateos consecuente con sus ideales. Cuando el joven revolucionario alcanzó la madurez y ejerció la plenitud del poder no dejó de ser progresista.

Fue un hombre comprometido con los propósitos de concordia internacional, valeroso en la difícil defensa de los principios de libre determinación de los pueblos y de no intervención, admirablemente sereno en la solidaridad -llena de escollos y de peligro — con el régimen de la revolución cubana.

Don Jaime Torres Bodet dijo hace 20 años en el Panteón Jardín, al enterrar a Adolfo López Mateos; será un "hombre que pasará a la historia como uno de los grandes presidentes de la República".

He dicho en otra ocasión que para orientar mi gobierno dispongo de dos ejemplos, uno del pasado reciente y otro del presente.

Recordaré permanentemente la figura de Adolfo López Mateos, prototipo del gobernante que vivió en y para el pueblo, mantendré la unidad política del Estado, como él lo hizo con la de la nación.

Buscaré seguir los principios de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, porque creo en su filosofía que, en una sola frase, se resume así:

Por encima del interés general de México no hay ninguno que prevalezca; mayor urgencia que la de atender solidariamente a los mexicanos pobres, no existe ahora.

Adolfo López Mateos, hermano mayor de los ciudadanos del Estado de México, no vamos a defraudar tu presencia luminosa.

En tu legado político inmenso, en tu figura histórica elevada, encontraremos tus paisanos, el camino hacia la concordia de nuestras familias, hacia el bienestar de nuestro estado y hacia la prosperidad de nuestra nación.

ADOLFO LOPEZ MATEOS, SU LEGADO HISTORICO

A 20 años de su muerte, el recuerdo y la figura de Adolfo López Mateos permanece en la memoria de nuestros **compatriotas**. En Atizapán de Zaragoza, donde naciera este **personaje** ilustre del Estado de México, los gobiernos federal, estatal y municipal, le rindieron merecido tributo en solemne ceremonia.

La obra de López Mateos trasciende en el tiempo por la certeza con que supo conducir los destinos de la nación, Su **gestión presidencial** recoge el legado histórico de los **principios que inspiraron** la Revolución Mexicana y se plasmaron en la Constitución de 1917. Las reformas sociales y el renovado impulso al desarrollo económico del país, son dos **características** que distinguieron a su mandato,

Podríamos escribir tomos enteros si nos dedicáramos a comentar su desempeño en las altas esferas políticas nacionales, Quizá resulte necesario, con motivo (le su 20 aniversario luctuoso, hacer un recorrido de las acciones más significativas que emprendió desde la Presidencia de la República

En el aspecto político sobresale su habilidad para la negociación y concertación para resolver conflictos entre los **factores** de producción. De ahí que el ex-presidente Adolfo Ruiz Cortines lo haya designado secretario de Trabajo y Previsión Social en 1952. Evitó la huelga general que amenazaba **declararse** con motivo de la devaluación monetaria en 1954,

Fue precisamente su personalidad carismática que lo **gró forjar la** unidad popular necesaria para la estabilidad social (). **En** su discurso en Atizapán de Zaragoza, el goberna-

- 11) "El nuevo presidente, con una personalidad **diferente**, se identificó **emotivamente con el pueblo**, creando una **corriente** de afecto y simpatía que supo cuidar y acrecentar IParlilla, Renberto, HISTORIA

dor del Estado, Ignacio Pichardo Pagaza, comentaba, al respecto, que mantendrá la unidad política de nuestra entidad, como López Mateos lo hizo con la de la nación,

A pesar de los conflictos políticos que se manifestaron durante su mandato, supo hacer prevalecer el interés nacional sobre intereses sectoriales e individuales.

Garantizada la paz social, promovió reformas **a la legislación federal electoral** para impulsar el desarrollo democrático del país. Considerando las alarmantes cifras de abstencionismo que se presentaban, producto, en parte, de un sistema de partidos escasamente competitivo, se propuso neutralizar la tendencia al desgaste de la imagen pluripartidista.

Con esa intención, promovió reformas para permitir la existencia de diputados de partidos en la Cámara de Diputados, por parte de partidos de representación minoritaria. "La Ley Federal de 1951 fue reformada y adicionada mediante decreto de 28 de diciembre de 1963, para ponerla a tono con las reformas constitucionales de los artículos 54 y 63. Este decretó también introdujo la figura de exenciones **fiscales** para los partidos políticos legalmente registrados y estableció algunos ajustes para el caso de las confederaciones y coaliciones de partidos tratándose de los diputados de partido'. (e)

En lo administrativo, promovió importantes reformas a la administración pública. La expansión y diversificación del aparato **estatal**, especialmente de las instituciones educativas y de los servicios de seguridad social, respondieron a la necesidad de adecuar las estructuras administrativas para responder a las demandas de una población cada vez mayor. Las diferentes formas de organización que adopta la administración pública a lo largo de la historia del país, reflejan **las respuestas** que dan los gobiernos a los problemas que enfrenta la sociedad.

López Mateos entendió, en toda su dimensión, los tiempos que vivía e introdujo las reformas y cambios que respondieran a los anhelos populares. En su período **se inaugura el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado-**

DE LA POLITICA MEXICANA. GOBERNANTES DE MEXICO, Ed. Edamex., México, **1988, p. 166).**

- (2) De Andrea Sánchez, Francisco, "Evolución de **las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea**", en De Andrea Sánchez, Et. Al., LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 99.

res del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI).

Promovió considerables reformas sociales en beneficio de amplios sectores populares: hizo efectiva la participación obrera en las utilidades de las empresas; se avanzó en el abatimiento del analfabetismo y se instituyó el libro de texto gratuito; se incrementaron sustancialmente los gastos **en materia** de educación y salud; se integraron programas de asistencia social, vivienda y servicios públicos. ()

En materia económica, se experimentó un proceso de expansión económica acelerada bajo los marcos del "desarrollo estabilizador", que significó crecimiento del Producto Nacional Bruto.

Sobresaliente fue su gestión dirigiendo la política exterior, defendiendo los principios de autodeterminación y de no intervención, que la han caracterizado históricamente. La recuperación del Chamizal fue uno de sus grandes logros, lo que fue posible gracias a la intensa actividad diplomática, y sobre todo, a la razón histórica que nos asistía.

Mención especial debe concedérsele a la nacionalización de la industria eléctrica ejecutada el 27 de septiembre de 1960. La trascendencia de esta encomiable decisión es **equiparable** a la nacionalización de la industria petrolera que llevara a cabo Lázaro Cárdenas.

Sirva este breve bosquejo para dar cuenta de la obra de gobierno realizada durante el mandato presidencial de Adolfo López Mateos. Ha dejado constancia de su brillante trayectoria como abogado, político y estadista, en aquellos cargos en los que desempeñó sus funciones públicas, sin olvidar, claro está, su contribución a la academia cuando llegó a ocupar la dirección del Instituto Científico y Literario de Toluca. Es bueno recordar que en 1983, cuando se instaura por primera ocasión la presea "Estado de México", máximo galardón a quienes se han distinguido en el desempeño de diferentes actividades públicas, sociales y privadas, se acuerde designar **a la Presea** a la Administración Pública con el nombre de

- (3) Otra serie de medidas buscaría reorientar las inversiones del sector público hacia los sectores prioritarios de la industria **y prestar mayor atención a** las llamadas obras de bienestar social" (**Guadarrama, Rocio**, "Los inicios de la estabilización, en Puga, Cristina, Et. Al., EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO. CONSOLIDACION 1940-1983. Tomo II, Ed. El Caballito, México, 1986, p. 93).

"Adolfo López Mateos", como un reconocimiento a su calidad de gobernante y estadista.

Es por ello que el homenaje rendido a la memoria y obra de López Mateos esté plenamente justificado. Pichardo Pagaza se refirió a él, como "prototipo del gobernante que vivió en y para el pueblo". Prometió que durante lo que resta del sexenio estatal guiará su gestión considerando el legado histórico de López Mateos: la unidad política y la reivindicación de la justicia social.

En el discurso celebrado en Atizapán de Zaragoza, el presidente del C.E.N. del PRI, Luis Donald Colosio, llevando la presentación del presidente de nuestro país, Carlos Salinas de Gortari, expresaría su satisfacción "por el seguimiento que a las acciones recordadas, dará el gobernador Ignacio Pichardo Pagaza. Su obra de gobierno, estamos seguros, será un reflejo revolucionario de combinar las mejores tradiciones, con una renovada visión y acción de futuro, su formación política, su compromiso humanista y su capacidad responsable, son la garantía".

Recurrir a la vida y obra de un distinguido ex-mandatario nacional e hijo ilustre del Estado de México, para guiar y coordinar las actividades de gobierno no es una pose o estrategia populista del gobernador Pichardo Pagaza, al contrario, es un reconocimiento público, franco y honesto, a la trayectoria de un hombre visionario y talentoso que coadyuvó a forjar el México moderno.

RESEÑAS DE LIBROS

CONZUELO FERREYRA, MA. DEL PILAR
Y ROLANDO BARRERA ZAPATA
"DESCENTRALIZACION Y ADMINISTRACION PUBLICA
EN LOS ESTADOS FEDERADOS (ENSAYO
ANALITICO-METODOLOGICO)"
(Premio de Administración Pública del Estado de
México, 1988). UAEM-IAPEM, MEXICO, **1989**. **209 pp.**

Por José Luis Albarrán Cruz

La obra que reseñamos en esta ocasión resultó **ganadora del** premio del Certamen "Administración Pública del Estado de México, 1988", organizado por el IAPEM. Sus **autores son** dos distinguidos académicos universitarios y brillantes servidores públicos.

A lo largo del texto se observa con claridad un severo enjuiciamiento contra la actividad centralizadora **que el gobierno federal** ha desplegado insistentemente **en los estados** federados, en detrimento de la eficiencia **de sus aparatos** administrativos. En este sentido, el libro manifiesta **en su contenido** un voto por el fortalecimiento de las autonomías **locales frente** al Gobierno Federal. Las decisiones y actividades **tendientes** a profundizar la descentralización y desconcentración, contribuirán, sin duda, al logro del objetivo mencionado.

Así como se denuncia al "centralismo federal" **de igual** manera se critica al "centralismo estatal" que **en perjuicio** de los municipios se viene desarrollando ancestralmente, a **pesar** de reformas legislativas de hace varios años. Un cambio de actividades de la Federación hacia los Estados y de éstos a los municipios sería altamente benéfico no sólo para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades encomenda-

das sino también para la democratización de nuestras instituciones.

El texto va más allá del análisis administrativo al hacer **explícitas añejas** demandas políticas: reestructurar el presidencialismo mexicano fortaleciendo al Poder Judicial y, esencialmente, al poder legislativo; configuración de un sistema de partidos más pluralista y competitivo a partir del desarrollo confiable y transparente del proceso electoral que anime la participación y la confianza de nuestros conciudadanos.

Por otra parte, los autores consideran sintomático el hecho de que las políticas de descentralización tengan su origen en el Gobierno Federal y no en los ámbitos gubernamentales estatal o municipal como resultado de un verdadero reclamo reivindicador del genuino federalismo.

En la investigación, los términos administraciones estatales y administración de los estados federados son usados como sinónimos, sin embargo, advierten los autores que, por **lo general**, el Gobierno Federal aplica fundamentalmente el término en **singular**, con lo que indirectamente reafirma su tendencia centralizadora y homogeneizadora.

Si bien desde 1980 a la fecha se le ha concedido renovados ímpetus al proceso de descentralización administrativa, **ello** no ha significado necesariamente mayor democracia ni el fortalecimiento federal ha derivado en una mayor capacidad político-administrativa de los estados de la Unión. Se reconoce el camino andado pero también advierten sobre el **enorme trecho** que nos espera andar.

La obra constituye un valioso aporte al desarrollo de **una posible** teoría de la administración estatal. Son los **primeros intentos** por configurar un marco explicativo de un objeto de estudio no suficientemente analizado por los estudiosos de nuestra disciplina. En este sentido, la obra en cuestión sienta importantes precedentes y abre interesantes líneas de investigación que de abordarse podrían contribuir no sólo **a explicar** la realidad político-administrativa de las entidades federativas, sino también a transformarla implantando mejores modelos administrativos, que respondan con prontitud y eficiencia a las demandas sociales a las que cotidianamente se enfrentan.

La obra se estructura en dos partes, con un total de cinco capítulos y un epílogo. En las siguientes líneas nos referimos genéricamente a ellos, rescatando ideas y planteamientos centrales.

La primera parte tiene por título "naturaleza político-administrativa de las administraciones estatales". Al abordar el tópico de la historia del federalismo mexicano, **los autores** fundamentan que si bien la Constitución de 1857 restauró el federalismo, a partir de ésta fecha las administraciones estatales fueron sufriendo cada vez más una amplia reducción de sus esferas de competencia y de su capacidad de gestión. En el período de la dictadura porfirista, el centralismo político y administrativo enegreció por completo el decadente federalismo, que renacería teórica y jurídicamente al promulgarse la Constitución de 1917. A pesar de ello, sostienen que el proceso centralizador continuó su marcha ascendente, reflejándose aún en reformas constitucionales que van legalizando la expropiación de facultades y competencias a los propios estados federados.

Por otra parte, comentan que la distribución de competencias no es meramente la expresión jurídica de la división del trabajo gubernamental, y ni siquiera una forma de revestir de legalidad la centralización del gobierno federal. Más bien, la distribución de competencias es una forma de **acotar el** reparto del poder político entre ámbitos de gobierno y una manera de reconocer la potencialidad político-administrativa de tales instancias. En otras palabras, es la expresión jurídica de las capacidades gubernamentales de las diversas entidades políticas de un régimen federal.

Las reiteradas modificaciones a los Artículos 27, 73 y 123 Constitucionales, demuestran la voluntad centralizadora federal y la concentración de los instrumentos de política económica y de bienestar social. La consecuencia de esta tendencia, se caracterizó por el menoscabo y detrimento de las competencias de los estados federados.

Los estados tienen cada vez menos capacidad para ejercer las facultades que constitucionalmente se les ha otorgado. Tal es el caso, por ejemplo, de la existencia de sistemas educativos en los estados, administrados totalmente por el gobierno federal.

La actual estructura de distribución de competencias y el desequilibrio en la división de poderes en los estados, no son sino las dos caras de la misma moneda: la concentración del poder en el Ejecutivo. Del ejecutivo federal sobre los ejecutivos estatales (por las competencias), y sobre los otros órganos gubernamentales estatales (por el desequilibrio de poderes).

Al abordar el capítulo de "autonomía y administración pública estatal", los autores expresan que en nuestra realidad político-administrativa, la autonomía de los gobiernos de los estados federados se explica en cierta medida, por el grado de autonomía que tiene el Gobernador, como titular del órgano ejecutivo, respecto del titular del ejecutivo federal, es decir, del Presidente de la República. Advierten que la autonomía debe trascender el mero aspecto jurídico e internarse en el ejercicio del poder político, de la capacidad administrativa y la disponibilidad de recursos económicos, como elementos que sustanciarán la formalidad de la norma, proporcionando vigencia real y positiva.

La autonomía política -que tiene que ver con la plena capacidad decisoria en asuntos de su competencia- entre ámbitos jurisdiccionales distintos, ha sido rebasada por el tipo de relaciones que se dan entre las autoridades de las administraciones **estatales** y la administración central, ya que cada vez más, éstas se fundamentan en base a una subordinación vía "imposición" y en el mejor de los casos de una "coordinación condicionada".

En lo político, la autonomía se ve limitada por los procesos de designación y elección de autoridades gubernamentales que no son sino reflejo del presidencialismo y la existencia de un partido dominante. Así, la centralización del poder político deviene en intromisiones de los funcionarios federales en asuntos de orden interno local.

El no disponer de recursos suficientes para la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades **locales, es el** punto medular donde subyace el origen del control y dominación que realiza la administración central sobre las administraciones estatales.

La política de inversiones es otro instrumento que limita la autonomía **estatal** ya que la misma no es equitativa ni **atiende** a los desequilibrios regionales, otorgándose, **al igual** que los subsidios y subvenciones, muchas veces con criterios de orden político.

Intromisiones en el proceso decisorio y sobre todo falta de recursos económicos para llevar a cabo planes y programas específicos, afectan el desempeño administrativo de las entidades federadas. Al crecimiento de la administración central federal no correspondió una acción de fortalecimiento de las entidades políticas autónomas (estados y municipios) que paulatinamente vieron disminuidas sus capacida-

des de gestión y administración , a lo que se sumó la escasez de recursos financieros suficientes para la atención de sus necesidades. El modelo federal de centralización político-administrativa ha entrado en su fase de rendimientos decrecientes.

Las administraciones estatales deben dejar de ser objetivos administrables delimitados territorialmente para convertirse en sujetos administradores de sus propios recursos y capacidades.

En otro orden de ideas, expresan que el presidencialismo produce el centralismo político, y el " gobernadurismo" lo reproduce en los estados federados , extendiéndolo hacia los municipios. Es la propia lógica del sistema político lo que induce a considerar a las administraciones estatales como instituciones o entidades administrativas territorialmente subordinadas. El presidencialismo y el partido dominante son elementos que inhiben la autonomía de los estados federados y consecuentemente su capacidad de autoadministración.

Los medios de control que ejerce el Presidente sobre los gobernadores , éstos pueden ser de cuatro tipos: políticos, militares , financieros y administrativos.

Ahora bien , los medios de control de que dispone el gobernador sobre los ayuntamientos , son muy semejantes a los del Presidente de la República . Son medios jurídico-políticos y financiero-administrativos , fundados , además, en la superior capacidad de la administración estatal, respecto de los ayuntamientos del estado correspondiente.

La administración estatal asume una posición de negociación ante las autoridades federales , dado que las políticas nacionales necesariamente tiene un impacto regional y local. Si la base de autonomía relativa de la administración estatal es significativa , entonces estará en una posición de mayor maniobrabilidad para adecuar las disposiciones del centro, a los requerimientos , objetivos y políticas del estado. En caso contrario , si la autonomía es precaria, el papel que juega es más de adoptar las decisiones del gobierno federal e instrumentales , tal cuales, en su jurisdicción.

Como resultado del análisis realizado , los autores llegan a la conclusión de que a mayor autonomía jurídico-política en los estados federados , respecto del gobierno central, mayor incremento de su capacidad económico-administrativa y viceversa.

De acuerdo a clasificación que torna como base **la relación** que las administraciones estatales tienen con la administración **central, las** agrupan en: Administración "**agencia**", que se caracteriza por la tendencia a privilegiar la función de reproducción-extensión del centralismo político, e **identifican** en este rubro a los estados de Oaxaca, Quintana Roo, Baja California Sur, Yucatán y Chiapas; la Administración "11 caciquil" que consiste en subordinar la **tarea gubernamental a los intereses** locales de los cacicazgos y monopolizar **las relaciones** con las autoridades centrales a favor **de tales intereses**, sitúan como ejemplos característicos a las administraciones de San Luis Potosí, Hidalgo, Guerrero, Guanajuato y Michoacán; por último, la Administración "Intermediadora" que cumple una función de intermediación política entre las fuerzas locales y las instancias político-administrativa **nacionales**, poseyendo mayor autonomía, convirtiéndose en auténticas mediadoras y no simples receptoras de las decisiones federales. Las administraciones de los estados de México, Nuevo León, Jalisco, Puebla y Veracruz son casos típicos de **este** modelo.

Derivado de lo anterior, proponen la hipótesis de que, **entre** más tradicionales sean las estructuras administrativas de un estado, reflejarán un mayor grado de centralización en su administración pública. Esta se configura por conjuntos de unidades administrativas que coexisten en pugna: estructuras tradicionales y centralizadas y estructuras modernizantes y descentralizadas.

La segunda parte del libro esta destinada **a analizar la** descentralización federal y las administraciones estatales. Al respecto, afirman que habría centralización política cuando los fines sociales sean establecidos por un sólo y único centro de poder y los medios **para su** consecución **estén bajo** el control y jurisdicción de dicho centro, lo que significa que la centralización política conlleva, necesariamente, una centralización administrativa. Existe descentralización política cuando se les reconoce a los demás ámbitos de gobierno, la **capacidad para decidir** por sí mismas sus fines políticos, es decir, atañe más a la acción de gobernar más que a la de administrar.

La descentralización política será el proceso de consolidación de la autonomía y capacidades de los gobiernos **regionales** (estatales) y locales (municipales) que por razones históricas fueron debilitados en aras de la unidad nacional,

lograr tal consolidación trasciende la mera apariencia administrativa y gubernamental y se adentra en procesos sociales y políticos.

La descentralización administrativa se manifiesta cuando la administración pública central transfiere sus atribuciones, competencias y recursos (concentradas de hecho en un solo punto) a las administraciones estatales y municipales para ejecutar políticas y programas federales que, en muchos casos, no responden a los problemas regionales y locales, con el consecuente mantenimiento de mecanismos de supervisión y control federales sobre los recursos y competencias asignadas.

La centralización-descentralización administrativa queda condicionada por la centralización-descentralización política. Cuando la centralización deja de cumplir su función de unificación coordinada y empieza a sustituir a las autonomías locales y a succionarles sus recursos, atribuciones y competencias, es cuando entra en una etapa de rendimiento decrecientes, contribuyendo al deterioro político y al debilitamiento administrativo.

Al referirse a la descentralización administrativa, afirman que ésta, independientemente de la forma que adopte, se vincula a la centralización, aun cuando pueda colocar ciertas bases proclives a la descentralización. La desconcentración puede constituirse en un aporte significativo al proceso descentralizador, a condición de no entrar en pugna ni suplantar a las administraciones estatales.

Los autores coinciden con Jordi Borja al aseverar que la modernización no pretende depender del Estado Central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que por el contrario quiere intervenir desde los entes descentralizados en la elaboración, reglamentación, toma de decisiones, programación, ejecución y gestión de las políticas más generales.

El último capítulo de la segunda parte, estudia las consideraciones sobre el proceso descentralizador en los estados federados. Las relaciones estado federación, pueden asumir diferentes formas en tanto su naturaleza político-administrativa. Se pueden hablar de relaciones esencialmente políticas entre los gobiernos federal y estatal: éstas son de intervención y control político. Asimismo, existen relaciones esencialmente administrativas: de coordinación y de colaboración.

La secuela del pretendido proceso federal de descentralización lo constituye la excesiva uniformización de las administraciones públicas de los estados federados. Dicha uniformización se ha visto justificada por la necesidad que tiene el gobierno federal de tratar asuntos de la misma índole, de manera semejante, con el objeto de imprimir coherencia a su actuación, y vigencia de sus políticas.

La uniformidad se manifiesta en las estructuras administrativas que, las más de las veces son adoptadas acríticamente como resultado de su implantación en el gobierno federal. Ese traslado indiscriminado y no suficientemente razonado, la mayoría de las veces inhiben la eficiencia de la gestión pública estatal y recargan el aparato burocrático haciéndolo más lento y burocrático.

Agregan que la descentralización no es un mero problema de disponibilidad de recursos, sino de capacidad de generación de sus propios medios y la posibilidad de establecer sus propios fines, por parte de las administraciones estatales.

Muchos estados carecen de una capacidad razonable para atender sus demandas. Si los estados federados no incrementan su propia capacidad de decisión-ejecución de sus políticas y, en última instancia, de subordinar los diversos y variados programas federales en los estados a la orientación, los objetivos y atención de las prioridades que el propio gobierno estatal determine, jamás podrán salir de su estado subordinado y arribar a la mayoría de edad.

Los estados no deben ser más objetos administrativos, sino dinámicos sujetos administrativos que sustenten demandas específicas de descentralización ante el gobierno federal. El proceso de descentralización no es un proceso homogéneo, lineal y totalizador. Antes al contrario, la descentralización deberá concebirse no sólo gradualmente, sino selectivamente.

Al igual que Aldo Piras, sostienen los autores que las múltiples formas de descentralización no sólo no han contribuido a mejorar la eficiencia y eficacia del aparato administrativo sino que, en la mayor parte de las veces, se han constituido en mecanismos reforzadores del proceso de centralización administrativa.

Confirman la existencia de una lucha entre la administración estatal y la administración federal desconcentrada; **es una lucha que** no sólo implica el obtener más recursos sino el obtener también la capacidad para decidir prioridades y

políticas específicas en cada rama de la acción pública estatal. Así pues, la proliferación de organismos federales en los estados, no es sino una cara del proceso descentralizador que ha regateado a las propias administraciones estatales la posibilidad de que ellas mismas se constituyan en agentes promotores del desarrollo regional.

Finalmente, el libro incluye un epílogo donde se aborda el concepto de administración territorial como elemento para el análisis de la administración estatal. Conciben a la administración territorial como una instancia a través de la cual se ejerce la acción administrativa gubernamental en un ámbito especial delimitado, y por ende, su función no es sino una extensión del ejercicio del poder del Estado, traducido en dominio político y dirección administrativa.

Se establece una morfología de la administración territorial en tres grandes conceptos: administración territorial autónoma; administración territorial centralizada y administración territorial delegada. La cual, a su vez, contiene otras subdivisiones.

Toda administración estatal, en mayor o menor medida, cumple con tres funciones: la de reproducción y extensión de la acción administrativa central, la de intermediación política y la propiamente gubernamental de dominio territorial. No obstante, el peso específico de una función respecto de otra, se establecerá por la diferencia entre las capacidades que manifiestan las administraciones estatales en razón de aspectos político-jurídicos y económico-administrativos.

En suma, el libro reseñado constituye un digno ganador del premio del Certamen "Administración Pública del Estado de México, 1988", organizado por el IAPEM, y no dudamos que será una gran aportación a la vasta bibliografía que sobre el tema se ha escrito. A los servidores públicos, investigadores, maestros, alumnos y personas interesadas en la materia, recomendamos ampliamente su lectura.

MALAGON VERA ALFONSO
"LA ADMINISTRACION DE LA DEUDA PUBLICA
EXTERNA. CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE
LA CRISIS DE LA DEUDA"
(Premio Nacional de Administración Pública 1985)
INAP. MEXICO, 1987. 126 pp.

Por José Luis Albarrán Cruz

En la presente obra, el autor se propone demostrar que la llamada "crisis de la deuda" se debió principalmente al creciente deterioro de los términos del endeudamiento, como consecuencia de la privatización de las fuentes de financiamiento internacional que nuestro país siguió de 1970 a 1982, así como a la liberación del crédito, producto de una sobre oferta de capital en el mercado financiero internacional y no únicamente, como se afirma en algunas instancias, por la falta de ordenamiento en el ejercicio de los créditos.

Apuntándose que dichas condiciones evolucionaron fundamentalmente en relación a tres factores: la liquidez del mercado internacional del dinero; la concurrencia interbancaria y la apreciación de los acreedores sobre el riesgo comercial que representaba el prestatario. Para ello distingue tres períodos: de finales de 1972 hasta mediados de 1974; de julio de 1974 a finales de 1976 y de 1977 a 1982.

El estudio del comportamiento de las instituciones nacionales, tales como Pemex, Nafinsa, CFE, Banobras, etc., en estos tres períodos, pone de manifiesto cómo, a partir del primer período, las condiciones de crédito cambian, afectando fundamentalmente el alza de las tasas de interés y la reducción del tiempo de los créditos, condiciones que crearon tensiones y desequilibrios para poder cumplir con el servicio de

la deuda y el pago oportuno en las condiciones pactadas, dado que bajo dichas condiciones se violentaba la reproducción capitalista; es decir, los ciclos de reproducción del capital no fueron tomados en cuenta para la fijación de las condiciones en que debería de retornar los capitales a los países desarrollados.

Los acontecimientos sucedidos en agosto de 1982 no deben apreciarse como hechos ocurridos de manera repentina y derivados de aspectos internos exclusivamente, sino como la manifestación de una problemática de mayor alcance: la internacionalización de los bancos y de los grupos financieros. Es decir, la consolidación del euromercado. Sin fronteras internacionales y no limitado a Europa como su nombre pudiera suponer, engloba dos niveles financieros diferentes, de acuerdo a que las eurodivisas se utilizan a corto o mediano plazo. En el primer caso se habla del mercado monetario de eurodivisas, mientras que en el segundo caso se habla del mercado financiero de eurocapitales.

Al interior del mercado de eurocapitales se destacan dos tipos de operaciones: las euro-obligaciones y los euro-créditos. La década de 1970 es testigo de que estas técnicas revolucionaron al mundo de las finanzas internacionales; aparecidas recientemente, han invadido el universo financiero y hoy representan uno de los flujos más importantes del financiamiento mundial.

La abundancia de liquidez internacional, la competencia y la decisión gubernamental por diversificar las fuentes de crédito externo, se constituyeron en factores esenciales para que diversos organismos públicos mexicanos se introdujeran, en los primeros años de la década de 1970, en el mercado de eurocapitales. La evolución de la deuda externa pública de México, a partir de 1971 permite distinguir una tendencia dominante: la privatización de los créditos públicos, es decir, el peso cada vez más importante en la deuda pública externa de los créditos provenientes de fuentes privadas, obtenidas fundamentalmente en el euromercado.

Paralelo a ello, las cargas financieras de los créditos públicos provenientes de acreedores privados se incrementaron considerablemente a partir de 1976, en razón de que muchas obligaciones públicas con los bancos privados, se incrementaron considerablemente a partir de 1976, esto fue porque muchas obligaciones públicas con los bancos privados comenzaron a amortizarse en ese año. Asimismo, otro factor

que incidió en el incremento del costo de la deuda fue, sin duda alguna, el aumento **de las tasas** de interés que tendieron constantemente hacia el alza.

De otro lado, conviene señalar que la privatización de las fuentes de crédito público también influyó en la administración de la deuda pública externa. En efecto, a diferencia de lo sucedido con la administración de los empréstitos **de naturaleza** oficial, que por inscribirse en el contexto de la ayuda al desarrollo involucraban técnicas de gestión poco flexibles, la administración de los créditos de origen privado, particularmente los provenientes del euromercado, se caracterizó por una mayor liberalidad en sus técnicas de gestión.

De igual manera, los objetivos de la administración de la deuda externa se vieron afectados por el proceso de privatización de las fuentes de crédito público, en la medida en que dicho proceso, al deteriorar las condiciones de los préstamos obstaculizó la gestión de las metas, marcadas por el deber ser de una buena gestión de las obligaciones con el exterior.

En este sentido, precisamos que los objetivos primarios de la administración de la deuda externa se orientan a **alcanzar los siguientes** propósitos: diversificar los instrumentos de la deuda pública, reducir lo más posible el costo de los empréstitos, repartir equilibradamente el vencimiento de los créditos, coordinar las tareas de la administración de la deuda con las acciones de la política económica y conducir las operaciones de crédito de manera juiciosa.

Los acontecimientos ocurridos en 1982 demuestran que los objetivos de la administración de la deuda externa, no pudieron conseguirse plenamente. No obstante esta evidencia, un juicio explicativo que pretendiera atribuir el origen de la crisis a factores de administración interna sería demasiado aventurado.

El euromercado se encuentra en el centro mismo de la crisis de la deuda. No obstante ello, se establece una paradoja: los países que ocupan el primer lugar en el endeudamiento mundial son los que se han quedado **a la zaga en la** producción teórica al respecto.

Hoy más que nunca, el reconocimiento de la estructura, funcionamiento del euromercado se impone como prioridad para México y el conjunto de países deudores, esta necesidad no es necesariamente de orden técnico, obedece a razones prácticas que bien podrían llamarse de sobrevivencia.

De manera general, la comunidad financiera internacional y los gobiernos **de los países** acreedores visualizan la crisis de la deuda bajo criterios **unilaterales**, en donde se hace **énfasis** al hecho de que los problemas actuales del endeudamiento **se generaron**, fundamentalmente debido a **la insuficiente** administración de los empréstitos externos y a las **inadecuadas** directrices de política económica de los países deudores. Esta perspectiva apoya **una estrategia** de resolución: son los países deudores los que deben soportar el costo económico social y político de los ajustes. Ellos sostienen que el problema de la deuda externa y la crisis de la región se debe a malas administraciones internas.

El presente trabajo pretende dejar constancia de que la **crisis** de la deuda se debe a la privatización de las fuentes de crédito público. La hipótesis de investigación es que el acceso de México a los circuitos privados de financiamiento internacional --léanse euromercados- deterioró los términos del endeudamiento, provocando la "crisis de la deuda" en 1982.

Malagón Vera considera que las causas de la crisis deben ubicarse al exterior de los países deudores y no en su interior, si bien reconoce que en el desencadenamiento de dicha problemática se comprometen decisiones conjuntas que involucran la responsabilidad tanto de los países que otorgan los créditos como de aquellos que los utilizaron.

El autor reconoce que las pretensiones de la investigación son limitadas y no se pretende agotar las temáticas enunciadas. Comenta que su esfuerzo se orienta a desarrollar los aspectos **generales** de un objeto de estudio escasamente investigado, tanto en nuestro país como en el resto de los países deudores, como lo demuestra la bibliografía que sirvió de base para la realización de este trabajo.

Llama la atención sobre la necesidad de fomentar la producción científica en un renglón cuyo análisis se hace cada vez más imprescindible para la administración pública mexicana: el estudio de los mercados internacionales, **sean éstos** financieros, de materias primas o de servicios.

En un momento en que acreedores y deudores plantean cursos de acción para solucionar la crisis de la deuda, este trabajo se inscribe en el marco de las tesis y principios sostenidos por nuestro país: reconocimiento del principio de corresponsabilidad en la solución del problema, la necesidad de estructurar un conjunto de relaciones financieras internacio-

nales más equitativas, así como atender y fomentar el crecimiento y desarrollo económico para poder seguir pagando.

México, al igual que los demás países deudores, deberá seguir reclamando una solución irás profunda al problema de la deuda. Hoy más que nunca se hace necesario conocer qué causas y mecanismos desencadenaron los acontecimientos del 20 de agosto de 1982, y evitar, en el futuro, caer en los mismos errores. Recordemos que en materia financiera como de economía y administración sólo existe el fatalismo en la ignorancia.

PRIMERA PARTE: LOS EUROCRÉDITOS

El fenómeno del eurocrédito es inseparable de la realidad financiera del mercado de eurodivisas; los eurocréditos se constituyen en una prolongación de este mercado, que, a propósito, en la década de los setentas y de los ochentas ha tenido un crecimiento realmente espectacular.

El mercado de eurodivisas es un mercado a corto plazo y es extremadamente liberal, donde tiene especial acomodo la especulación monetaria internacional dado que no existe **regulación** oficial, y en cierto sentido, podría equipararse a lo que los clásicos definían como "mercado perfecto".

Además, es un mercado internacional no localizado ya que está conformado por una red de télex y de teléfonos que **enlazan las** principales plazas financieras de todo el mundo.

Los principales depositantes de fondos en el mercado de eurodivisas son los bancos centrales de los países industrializados, los particulares, los países exportadores de petróleo, así como las empresas transnacionales y bancos comerciales.

Por el lado de los prestatarios, pueden reconocerse las mismas categorías señaladas para los depositantes, si bien sus móviles económicos los impulsan a actuar de manera importante. Es interesante señalar que el utilizador final de los fondos del mercado de eurodivisas rara vez conoce quién es el proveedor inicial de los fondos.

De las características hasta aquí enunciadas para las eurodivisas es necesario retener dos aspectos:

- 1.-Los depósitos en eurodivisas son depósitos a corto plazo. En consecuencia, deben ser transformados por los bancos para poder ser utilizados en operaciones de crédito a mediano y largo plazo.

2.-Estos depósitos, independientemente del período de **colocación**, **son generadores de intereses para los depositantes**, por lo que los bancos se ven obligados a utilizarlos en operaciones de préstamo o crédito.

Si bien no existe una definición de aceptación **general** sobre el eurocrédito, los diferentes analistas coinciden en que éste es un préstamo bancario a partir de recursos obtenidos en el mercado de eurodivisas.

La tasa variable es una de las características esenciales de los eurocréditos; esto es en razón de que los bancos deben recurrir al mercado de eurodivisas tantas veces como se haga necesario para cubrir el período de préstamo otorgado a mediano plazo.

Por ser el eurodólar el comportamiento más importante del euromercado, nos referiremos exclusivamente a ciertas variables que influyen en la formación **de la tasa** de interés de esta eurodivisa: una acentuación de las tensiones inflacionarias a nivel mundial engendra una presión en la tasa de interés del eurodólar; el crecimiento de la demanda de eurodólares ligada a las crecientes necesidades de financiamiento de la balanza de pagos de los diferentes países, pueden **ejercer tensiones a la alza de dicho mercado; el desarrollo o** contracción del mercado mundial repercute directamente sobre el nivel de la demanda del eurodólar, en consecuencia sobre este mercado. La influencia de los factores mencionados hace que la tasa del eurodólar sea extremadamente sensible, **por lo general siempre hacia el alza.**

Si bien se reconoce que el eurocrédito se constituye en un empréstito de mediano plazo, generalmente superior a dos años, esta operación sólo tiene un criterio de duración en referencia al plazo máximo de otorgamiento, considerándose actualmente entre 7 y 8 años. A diferencia de los préstamos provenientes de fuentes oficiales, cuyos períodos **se alargaban** hasta 20 años o más, los eurocréditos se revelaron incapaces de financiar proyectos **a largo plazo.**

Invertir a largo plazo con créditos a mediano plazo engendró desórdenes y presiones de pago para los deudores, en la medida que los períodos de reembolso de las operaciones se redujeron considerablemente.

En el caso de los eurocréditos de dimensiones importantes, por lo general se constituye un contrato con contenido variable, entre el prestatario y el consorcio, que se orienta a proteger a los eurobancos, sobre todo de los riesgos de trans-

formación y los riesgos de insolvencia por parte del prestatario. Sobre este último aspecto, algunos autores han señalado que el contrato de eurocrédito representa una correlación de fuerzas que se encuentra en la mayoría de veces bajo dominación bancaria.

EL COMPORTAMIENTO DEL PRESTATARIO PUBLICO MEXICANO EN EL MERCADO DE LOS EUROREDITOS

De acuerdo al número de operaciones realizadas, resulta claro que sólo PEMEX, el Gobierno Federal, NAFINSA, la CFE y BANOBRAS logran establecer, de 1974 a 1982, un acceso permanente al circuito de los eurocréditos. Esto es no sólo frente al número de operaciones realizadas sino también al volumen colectado, (que fue del 87.2% del monto total).

Un rasgo característico del endeudamiento público mexicano fue su desmesurado crecimiento, que obedeció para esta época, contrariamente a lo que se cree, no al crecimiento del volumen de los empréstitos, sino a la deterioración de las condiciones de los préstamos.

Los créditos en eurodivisas fueron pilares de la expansión de la economía nacional en un momento de franca recesión de las economías industrializadas. Además, el otorgamiento de este tipo de crédito a los países en vías de desarrollo más avanzados, permitió que las economías de los países industrializados atenuaran los efectos de la recesión por cuanto que un volumen importante de estos capitales regresaban a las economías desarrolladas, vía importación de bienes, a cuenta de los prestatarios de los países en desarrollo.

Por otra parte, la expansión de la economía nacional facilitada por los eurocréditos hizo que México se convirtiera en un país extremadamente sensible a los impactos externos, representados fundamentalmente por el aumento de la tasa de interés, la disminución de los precios de las materias primas de exportación, principalmente el petróleo, así como las medidas proteccionistas de los países industrializados.

La condición de los empréstitos otorgados al prestatario público mexicano evolucionaron fundamentalmente en función a tres factores: la liquidez del mercado de eurodivisas, la concurrencia interbancaria y la apreciación que se configuraban los eurobancos sobre el riesgo comercial que representaba el prestatario. Al respecto, es posible distinguir **tres períodos**: de finales de 1972 hasta mediados de 1974, de julio

de 1974 a finales de 1976 y de 1977 hasta el momento en que hace explosión la crisis de la deuda, 1982.

La característica principal del primer período se centra en el hecho de que las condiciones imperantes en el circuito de eurocréditos favorece los empréstitos del prestatario nacional. Durante el segundo período cambiaron radicalmente las condiciones de los préstamos lo cual se refleja en márgenes más elevados y períodos de duración sensiblemente cortos.

En el tercer período, a partir de los primeros meses de 1977, se caracteriza por la fuerte actividad en el mercado de eurodivisas, que si bien hubo mejoramiento de los costos y duración de los créditos en relación al período anterior, se endurecieron las condiciones de crédito para el prestatario público nacional. Sobre este particular, cabe mencionar que el prestatario mexicano soportó tasas de interés extremadamente altas. El análisis de los elementos que conforman las condiciones de los préstamos de acuerdo a su naturaleza, refleja que fueron los créditos privados los que sufrieron en extremo el proceso de deterioro, afectando el término promedio de todo el volumen de la deuda pública externa, por cuanto estos créditos representaban el porcentaje más elevado de las contrataciones.

SEGUNDA PARTE : LAS EURO-OBLIGACIONES

Pese a la diversidad de criterios para definir una euro-obligación, éstas presentan invariablemente dos elementos comunes: a) La ausencia de un lugar de emisión nacional para sustituirlo por mercado de emisión internacional y b) La presencia necesaria de un sindicato bancario internacional.

El empréstito euro-obligatorio se caracteriza por realizarse en un mercado sin fronteras, lo que suprime todas las correlaciones habituales entre nacionalidad del prestatario, moneda del empréstito, lugar de colocación y lugar de cotización en bolsa. A título de ejemplo, será un empréstito euro-obligatorio el empréstito emitido por el gobierno mexicano en marcos alemanes colocado fuera de Alemania Federal y cotizado en bolsa en Luxemburgo.

Las características de la euro-obligación son las siguientes: un mercado que representa un circuito largo de financiamiento (El vencimiento promedio varía principalmente entre seis y diez años); un mercado flexible pero con acceso

muy flexible (se encuentra reservado para los prestatarios de los países desarrollados o bien a las empresas transnacionales); un mercado que presenta una relativa diversidad monetaria (a diferencia de los eurocréditos, donde la divisa de emisión es generalmente el eurodólar, una parte muy importante del mercado euro-obligatorio se libera en marcos alemanes y en otras monedas diferentes al dólar); un mercado con gran diversidad de fórmulas de emisión.

Las euro-obligaciones -lo mismo que los eurocréditos- descansan en una tecnología financiera extremadamente compleja, que tiene como centro de gravedad el comportamiento de la comunidad financiera internacional que actúa sobre la base de criterios de disciplina y cohesión.

11.-EL COMPORTAMIENTO DEL PRESTATARIO PUBLICO MEXICANO EN EL MERCADO DE EURO -OBLIGACIONES

No obstante la dificultad de acceso a dicho mercado, cabe destacar el rango privilegiado que se asignó al prestatario mexicano en el circuito euro-obligatorio, donde se evidenció el rol predominante de Pemex, Nafinsa y el Gobierno Federal en la emisión de euro-obligaciones, no tanto en el número de operaciones, sino al monto colectado (71.5%x).

En las euro-obligaciones, al igual que en los eurocréditos, se operó un proceso gradual de deterioro en las condiciones del crédito. Así refiriéndose a las operaciones concertadas en dólares, es posible observar dicha tendencia a tal punto que en el mes de diciembre de 1981 y en febrero de 1982, PEMEX y el Gobierno Federal, respectivamente, contrataron empréstitos a 17.50 puntos para obligaciones emitidas en dólares a tasa fija, lo cual se considera un porcentaje elevadísimo.

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

La crisis de la deuda, iniciada con el caso mexicano el 20 de agosto de 1982, se originó por decisiones conjuntas que involucran la responsabilidad tanto de los países que otorgaron los créditos como de aquellos que los utilizaron, así como por mecanismos inherentes al funcionamiento de los mercados financieros internacionales. La crisis de la deuda encuentra su explicación en el creciente deterioro de los términos del endeudamiento, como consecuencia de la privati-

nación de las fuentes de financiamiento internacionales y al neto dominio que han ejercido los bancos comerciales con vocación transnacional en la distribución del crédito externo. Esta comercialización de la deuda hizo que la economía mexicana se hiciera extremadamente vulnerable a los choques externos, representados especialmente por el aumento de las tasas de interés, el deterioro del intercambio comercial y las medidas proteccionistas de los países industrializados.

En términos nominales, en el período de 1970-1982 la deuda mexicana alcanzó niveles imprecendentes; en términos reales, sin embargo, y en relación a otras magnitudes económicas (inflación, v.gr.) la deuda se mantuvo en niveles **constantes en relación a la década de 1960, mostrando incluso en ocasiones lapsos de desaceleración. De esta forma, se concluye que contrariamente a la idea generalmente aceptada, la crisis de la deuda no se originó como consecuencia de un incontrolable acceso de los prestatarios mexicanos a los mercados financieros internacionales, sino como resultado de un constante proceso de deterioro de las condiciones y costos de los empréstitos, esto sobre todo a partir de 1970 donde se empieza a registrar un mayor costo de los créditos como consecuencia de una injustificada alza de la tasa de interés.**

Al analizar la distribución de los créditos por sector de actividad del prestatario público, se demuestra que el deterioro de las condiciones de crédito afectó profundamente los **programas de desarrollo de la economía nacional, ya que los préstamos cada vez más costosos y con menores períodos de duración engendraron presiones y desórdenes internos.**

Como resultado del deterioro de las condiciones de los préstamos en adición a la fuga de capitales, México se ha constituido en un exportador neto de capitales, contradiciendo la lógica del endeudamiento que supone que la **deuda externa es un complemento de recursos que implica, necesariamente, una transferencia real del prestamista al prestatario.**

La crisis de la deuda ha involucrado tres categorías de **responsables: los gobiernos de los países deudores, los bancos acreedores y los gobiernos de las instituciones acreedoras. Los deudores, por haber pedido capitales en exceso sin atender a su capacidad real de endeudamiento, los bancos acreedores por haber otorgado una gran cantidad de empréstitos en ausencia de una actitud prudente y cautelosa que disminuyera los riesgos comerciales de los créditos otorgados; los gobiernos de las instituciones acreedoras, por haber**

estimulado a los bancos para otorgar créditos y por su indiferente actitud para regular los mercados de eurocapitales. En consecuencia, los ajustes que se requieren para solucionar el problema de la deuda no pueden seguir recayendo unilateralmente en los deudores.

PROPUESTAS

- 1.-Vincular el servicio de la deuda con nuestra capacidad real de pago.
- 2.-Instrumentar un conjunto de medidas administrativas que pongan límite a la fuga de capitales.
 - Establecer a favor del deudor mexicano un doble sistema de financiamiento, fundamentado en la diferencia entre "deuda nueva" y "deuda vieja", partiendo de los acuerdos con el FMI del 22 de julio de 1986. Respecto de la "deuda vieja", debe pugnarse por un aligeramiento de su costo financiero a través, de una disminución de la tarificación y de las tasas de interés. Por su parte, la "deuda nueva" debe comprender mejores condiciones de préstamo.
Dar preferencia e incrementar el volumen de los créditos provenientes de fuentes oficiales.
 - Pugnar por el establecimiento de un sistema multilateral de garantía de los empréstitos, administrado conjuntamente por el FMI, el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo y por aquellos gobiernos de los bancos acreedores más importantes.
 - Fomentar en el sector público la investigación aplicada de los mercados internacionales, como una condición para prever futuros choques externos.

La deuda pública externa mexicana ha sido objeto de una diversidad de estudios, que desde su perspectiva ideológica, aportaron una serie de propuestas de solución. Pero sin duda, la magistral obra de Malagón Vera que recibiera merecidamente el Premio de Administración 1985, sienta precedente en las de su tipo. De hecho, abre el camino para futuras investigaciones que contribuyan a un conocimiento más pleno de la estructura y funcionamiento del euro-mercado, que se encuentra en el centro mismo de la crisis de la deuda que afectó a México a mediados de 1982, y que ciertamente no ha logrado superar.

Más que por un incontrolable acceso del prestatario mexicano a los mercados financieros internacionales o a las inadecuadas directrices de política económica, Malagón Vera demuestra que la crisis de la deuda encuentra su origen fundamental en el creciente deterioro de las condiciones de los préstamos -sobre todo de los proveedores del euromercado- cuyas tasas de interés resultaron ser demasiado elevadas generando fuertes presiones financieras que no pudieron ser atendidas a satisfacción de los acreedores.

La obra pretende, a través del análisis minucioso de los acontecimientos, advertirnos de cuáles fueron las causas y mecanismos que generaron la crisis de la deuda en 1982, para evitar que en el futuro se repitan.

De la solución que se dé a este problema depende en gran medida la soberanía y la integridad nacionales, así como la orientación del desarrollo y los niveles de bienestar de la población. Si el Libro de Malagón Vera permite orientar la discusión serena y juiciosa en torno al problema de la deuda en los círculos académicos y profesionales, habrá cumplido su cometido.

La Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., No. 3, se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1989 . El tiraje fue de 1,000 ejemplares , más sobrantes para reposición.