

La administración estatal y municipal en el Estado de México en
los procesos de globalización, apertura e intercambio

Roberto Moreno Espinosa

Con la colaboración de Ma. de los Angeles García Martínez y
Refugio González Valdez

La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio.

Roberto Moreno Espinosa

Primera edición 1996.

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503, Col. La Merced,

Toluca, México, C.P. 50080.

Tels. (91-72) 14-38-21 y 14-06-89, fax 14-07-83.

ISBN 968-6452-18-4.

© Derechos reservados conforme a la ley.

Impreso en México.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	19
PRIMERA PARTE	
I. México y las tendencias mundiales de globalización e integración económica	25
1.1. El escenario histórico	27
1.1.1. El pasado mediato	28
1.1.2. El proceso irreversible de integración económica con Norteamérica	30
1.1.3. El pasado inmediato	31
1.2. El escenario externo: los procesos de integración y globalización económica mundial	32
1.2.1. La Unión Europea y su impacto en los procesos de globalización	33
1.2.2. La inserción de México en los procesos de integración económica mundial	50
1.2.3. La administración pública mexicana en los umbrales del año 2000	62
SEGUNDA PARTE	
II. El proceso de negociación, firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Implicaciones para México	67
2.1. Los antecedentes inmediatos	67
2.2. La tesis: posiciones favorables al Tratado de Libre Comercio de América del Norte	70
2.3. La antítesis: las resistencias y planteamientos adversos al TLCAN	71
2.4. La síntesis: perspectivas del TLCAN	74
2.5. Lo fundamental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte	77
2.6. El acuerdo paralelo de cooperación ambiental	86
2.7. Implicaciones para México del TLCAN	90
2.7.1. Implicaciones económicas	91
2.7.2. Implicaciones jurídico-legislativas	95
2.7.3. Implicaciones laborales	100
2.7.4. Implicaciones político-administrativas	104
2.7.5. Implicaciones en el sector educación	112

TERCERA PARTE

III. Las administraciones públicas en México en los procesos de globalización	119
3.1. Las transformaciones en el ámbito federal: hacia una nueva racionalidad gubernamental.....	123
3.1.1. La desincorporación de entidades paraestatales de la administración pública federal.....	125
3.1.2. Saneamiento y modernización de las finanzas públicas	128
3.1.3. Las relaciones con la sociedad civil en el ámbito de los procesos descentralizadores	131
3.1.4. Simplificación administrativa	133
3.1.5. Desregulación económica.....	136
3.2. Las administraciones estatal y municipal en el marco de la reforma del Estado. Cambios y adecuaciones en la última década	138
3.2.1. La modernización de las administraciones estatales	139
3.3. Situación actual del municipio mexicano.....	168

CUARTA PARTE

IV. La administración estatal y municipal en el estado de México de cara a la integración económica con norteamérica.....	173
4.1. La administración pública del estado de México en los procesos de globalización y apertura comercial	174
4.1.1. La desincorporación de organismos auxiliares en el Estado de México	182
4.1.2. La labor de promoción y fomento de la administración pública del Estado de México	190
4.1.3. Modernización y simplificación administrativa en el Estado de México	206
4.1.4. Descentralización y desconcentración	217
4.1.5. Democratización de la administración pública	222
4.1.6. Productividad social de los recursos públicos	225
4.1.7. La profesionalización de los servidores públicos	230
4.1.8. Vigorización de las relaciones intergubernamentales.....	234
4.2. La administración municipal: de la reforma al artículo 115 constitucional al momento actual en el Estado de México	240
4.2.1. Fortalecimiento municipal	240
4.2.2. Autonomía municipal.....	243
4.2.3. Nuevas fuentes de financiamiento.....	246
4.2.4. Formas alternativas de prestación de servicios públicos	248
4.2.5. Capacitación y desarrollo de recursos humanos.....	252
4.2.6. Participación social en la gestión administrativa.....	256
4.2.7. Perspectivas de la modernización municipal	260
EPÍLOGO.....	267
FUENTES EMPLEADAS.....	281

Agradecimientos

Quiero expresar un amplio agradecimiento al Consejo Directivo de nuestro Instituto y a su presidente Dr. Guillermo Haro Bélchez por el decidido apoyo y auspicio brindados para que el presente trabajo llegara a feliz término. Asimismo, a Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra y a Martha Mejía Márquez, quienes en sucesivos momentos se han hecho cargo de la compleja y ardua tarea como Secretarias Ejecutivas del IAPEM, y al equipo de trabajo de éste, toda vez que su cotidiana y constante labor contribuye de manera definitiva a hacer posible nuestros trabajos.

Hilda Tinoco Sánchez, Víctor Manuel Ramos Ríos y Alejandra Jablonska participaron en alguno de los apartados de la obra, o bien en la revisión crítica de ésta, lo que sin duda contribuyó a brindarle mayor consistencia, les dejo también constancia de mi agradecimiento. Un reconocimiento muy especial manifiesto a mis colaboradores Ma. de los Angeles García Martínez y Refugio González Valdez, quienes no escatimaron tiempo, esfuerzo y dedicación para llevar a cabo diversas labores en el proceso de investigación que culminó con la terminación de la obra.

Francisco Gil Villegas quien me distingue con su amistad aceptó prologar la obra, mi perenne gratitud para él.

Por supuesto, los errores y omisiones son sólo del suscrito.

Roberto Moreno Espinosa

PRESENTACIÓN

La dinámica mundial ha adquirido un ritmo impetuoso y difícilmente predecible. Hoy los diferentes continentes son partes de un todo articulado, en donde ningún país puede permanecer ajeno a los acontecimientos suscitados en las distintas latitudes del planeta.

La integración de Canadá, Estados Unidos y México en el marco del Tratado de Libre Comercio; el proceso de integración europea, el cual trasciende el ámbito meramente comercial para insertarse en las esferas política, social, cultural y de defensa común; así como la conformación de la región del Pacífico asiático, la más activa en el concierto internacional en esta década, en torno a la poderosa economía japonesa y los llamados “tigres asiáticos”: Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán, constituyen algunos de los fenómenos mundiales más importantes de nuestro tiempo.

En este contexto, como parte de una nueva estrategia de desarrollo, a partir de 1986 con la firma del Protocolo de Adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), México inicia el tránsito de una economía relativamente cerrada a una más abierta a la competencia exterior. De tal manera se emprenden negociaciones para la firma de acuerdos y tratados de libre comercio con países de América Latina, de Europa y de la Cuenca del Pacífico, entre otros. En 1992 se concreta el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, entrando en vigor en 1994.

La formación de la zona de libre comercio más grande del mundo en América del Norte, se caracteriza por profundas desigualdades culturales, lingüísticas y las enormes asimetrías entre las tres naciones, particularmente de México respecto a Estados Unidos y Canadá —dos de los países más influyentes en la economía internacional y en las finanzas mundiales— debido a diferencias en tamaño económico, tasas de crecimiento, grado de

industrialización, competitividad y avance tecnológico, por ejemplo.

Si bien el Tratado tiene un carácter fundamentalmente comercial, sus implicaciones se extienden a prácticamente todos los órdenes de la vida social: política, administrativa, educativa, laboral etc., como queda de manifiesto en esta investigación.

El Tratado se enmarca en una tendencia mundial de formación de bloques comerciales, empero también en la perspectiva de lograr beneficios significativos para nuestro país tales como, un aumento considerable de las exportaciones principalmente a Estados Unidos; mayores flujos de inversión e incremento de la productividad asociada con economías de escala y a los esfuerzos internos que se hagan, para mejorar la competitividad en el ámbito internacional.

Expectativas muy alentadoras, sin embargo a dos años de haberse firmado el Tratado y otros acuerdos comerciales, en México todavía no se observa una elevación importante de la eficiencia que, de haberla, se reflejaría en crecientes niveles de ahorro, en la inversión y en el crecimiento del conjunto de los factores de la producción. En su lugar, cada vez más la productividad está ligada a la mano de obra barata.

Los efectos del TLC sobre las tasas de crecimiento económico de México, incluso de Estados Unidos y Canadá, son mínimos si se les ubica en los alcances de una operación estratégica, política y económica de la magnitud del Tratado. Tampoco ha cumplido con la esperanza de estimular el desarrollo mexicano por tratarse del primer acuerdo recíproco de libre comercio suscrito entre dos países desarrollados y uno emergente.

No obstante, el comercio intrarregional crece con fuerza consolidando este proceso que no se detendrá. La experiencia mexicana dentro del TLC, puede otorgar al país un vigor renovado y mejores ideas en los emprendimientos nacionales de integración con otros Estados. Además, aún cuando persisten diferencias importantes en relación con las estrategias óptimas hacia regímenes de comercio e inversión más libres, se piensa que

éste es el camino a seguir, por sobre una economía cerrada, ajena al devenir internacional.

Bajo estas circunstancias y como brazo ejecutor de la política estatal en la sociedad, la administración pública del Estado de México enfrenta enormes retos, a fin de adaptarse a las nuevas realidades e identificar los riesgos y oportunidades presentes y futuros en una época de revolución tecnológica y globalización económica sin precedentes, así como estimular un desarrollo económico-social para toda la población, especialmente para la de menor capacidad económica.

Los tiempos actuales nos obligan a desempeñarnos en forma responsable, efectiva y oportuna; a desentrañar las causas y consecuencias del abrupto cambio interno y externo; a reflexionar y proponer alternativas a los grandes problemas vigentes. Así, es esencial avanzar en la configuración de un gobierno y administración pública estatal y municipal más atentos a las demandas y expectativas sociales; movilizar y aprovechar cada vez más y mejor el potencial económico y de organización de la sociedad; lograr una distribución de la riqueza, del capital y del ingreso más justa social y económicamente; continuar diversificando las relaciones comerciales con el propósito de alcanzar una mínima equidad e igualdad de derechos, tanto con los Estados Unidos y Canadá como con los demás países de la Unión Europea, de la llamada Cuenca del Pacífico y del resto del Tercer Mundo, principalmente los latinoamericanos por su cercanía geográfica.

El presente trabajo deriva del interés del IAPEM por promover investigaciones que coadyuven a modernizar la práctica publiadministrativa en nuestra entidad. Contribuye a un mejor conocimiento de las principales características del TLC y de otros acuerdos y tratados formalizados para promover el comercio nacional en el mundo; así como de las circunstancias y factores que los promovieron y fortalecieron; y, de los alcances e implicaciones sobre la administración pública estatal y municipal frente a los procesos de globalización, apertura e intercambio. Aún siendo una versión general y preliminar sobre estos

complejos temas, constituye una referencia útil para continuar y profundizar el debate a fin de encontrar vías objetivas y viables para la transformación cualitativa tanto de la sociedad como de la administración pública del Estado de México.

Guillermo Haro Bélchez
Presidente del Consejo Directivo
del IAPEM

PRÓLOGO

Francisco Gil Villegas M.
El Colegio de México

En los albores del nuevo milenio, se han expresado dos tendencias planetarias básicas referidas a los retos que afronta la humanidad en sus formas de gobierno, cooperación internacional y administración interna. Por un lado han surgido imperiosas fuerzas centrípetas tendientes a la integración de diversos Estados nacionales en grandes y competitivos bloques económicos y comerciales en Europa, América del Norte, la Cuenca del Pacífico y, más recientemente, en el MERCOSUR sudamericano. Por el otro, se han manifestado, y no con menor dinamismo impositivo, las fuerzas centrífugas de la autodeterminación regional y las descentralizaciones y desconcentraciones políticas y administrativas, mismas que, en sus versiones más extremas, han llevado a la disolución de grandes arreglos multinacionales del pasado, como son los casos de la ex-Unión Soviética o el de la ex-Yugoeslavia, pero que también tienen la capacidad potencial de llevar a formas más racionales y eficientes de administración cuando no desintegran la unidad estatal en la que operan.

La investigación de Roberto Moreno Espinosa y su equipo tiene el mérito de abordar el estudio de las causas y consecuencias de estas dos grandes tendencias, pero referidas a la vida política nacional de México. A partir de la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se planteó la ineluctable necesidad de reconsiderar y redefinir diversos programas de descentralización y desconcentración administrativas que se habían venido tratando de poner en práctica en México desde la década de los años ochenta. La reconsideración y redefinición de esos proyectos surge como consecuencia de las exigencias de adaptabilidad funcional impuestos por los mecanismos de integración comercial y económica, en el entendido de que también resulta imperativo

preservar nuestras tendencias y tradiciones de administración estatal y municipal.

Estas características propias, endógenas o autóctonas, se encuentran contempladas en las reformas, por ejemplo, del artículo 115 constitucional, y no deben considerarse como obstáculos a las nuevas exigencias de las fuerzas centrípetas de la integración económica planetaria, sino verse, más bien, como creativas ventajas comparativas para poder incorporarse, de la mejor y más adecuada manera posible, a ese proceso integrador.

Bien miradas las cosas, la compatibilidad potencial entre las fuerzas centrípetas y las centrífugas de este fin de milenio deriva, en realidad, de que ambas son manifestaciones de un mismo proceso modernizador el cual está poniendo a prueba, cada vez más, a la entidad del Estado nacional configurado por primera vez en la faz del planeta a partir del siglo XVI. Por el lado de la globalización, que es un fenómeno mucho más amplio que el de las necesarias integraciones de grandes bloques competitivos comerciales, el reto reside en cómo absorberlo sin comprometer la entidad básica de subsistencia en el ámbito internacional, constituido todavía por el Estado-nación.

“Globalización” en este contexto significa un complejo proceso caracterizado, tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y los nuevos actores políticos del orden internacional. Seis características circunscriben la delimitación de este complejo proceso, que introduce una radical transformación de los alcances y límites en la autonomía estatal tradicional:

1. Con la creciente interconexión global, a veces disminuye el número de instrumentos políticos y regulatorios de los gobiernos nacionales, así como la localización de su efectividad. Tal tendencia se genera por la pérdida de una amplia gama de controles fronterizos del Estado nacional que tradicionalmente restringían no sólo las transacciones de bienes, de servicios, de inversiones y de factores de la

- producción, así como la transferencia de tecnología, sino también el intercambio cibernético, cultural y de ideas. Como resultado disminuyen los instrumentos regulatorios que tradicionalmente permitían al Estado controlar diversas actividades dentro y fuera de sus fronteras.
2. Los gobiernos nacionales sufren restricciones adicionales en sus opciones de políticas públicas como consecuencia de la expansión de interacciones y fuerzas transnacionales, tales como los flujos migratorios, de narcotráfico y de inversión, mismos que reducen la capacidad de influencia regulatoria de este tipo de gobiernos, tanto sobre sus propios ciudadanos, como sobre los de otros países que actúan en el territorio nacional.
 3. En tal contexto de orden globalizado, no pueden llevarse a cabo muchas funciones tradicionales de la responsabilidad y actividad estatales (defensa, comunicaciones, incentivos a la inversión y el ahorro) sin recurrir a diversas formas de ayuda y cooperación con otros Estados y actores no estatales del ámbito internacional.
 4. Por ello, los Estados se ven obligados a aumentar su nivel de cooperación comercial e integración económica con otros Estados y con diversos organismos internacionales (FMI, OMC., etc.), a fin de poder controlar potenciales efectos desestabilizadores en sus ámbitos internos.
 5. Como resultado surge un enorme crecimiento de organizaciones, acuerdos comerciales e instituciones transnacionales que establecen las bases de un nuevo orden internacional cuya globalización implica, entre otras cosas, procesos de toma de decisiones multiburocráticas, nuevas formas de integración y cooperación entre los Estados y políticas impulsadas por agencias, fondos monetarios, empresas y fuerzas transnacionales.
 6. Los ciclos económicos de expansión y recesión ya no se circunscriben a las fronteras nacionales y, por ello, resultan ya abiertamente insuficientes e inadecuados los

mecanismos tradicionales del Estado nacional para intentar timonear el control regulatorio de estos ciclos. El diseño de políticas macroeconómicas puede llegar a rebasar las fronteras nacionales, de la misma manera que los efectos económicos y sociales del desempleo constituyen ya fenómenos transnacionales. Los flujos de capital que apuntalan y expanden las economías nacionales en su fase de expansión, las vulneran, socavan y destruyen en su fase recesiva, y esto ocurre en dimensiones desconocidas e inauditas hasta antes del inicio del último sexenio de este siglo. Las grandes oportunidades de bienestar económico que la globalización abre en su fase de expansión, permitiendo entre otras cosas mantener equilibrada la balanza de pagos mediante el financiamiento con ahorro externo de los déficit en cuenta corriente, se convierten en efectos catastróficos cuando se inicia la fase recesiva, alcanzando, primero, dimensiones hemisféricas y, de no atenderse mediante “paquetes de rescate financiero” o simplemente estrategias de cooperación globalizada, el efecto planetario tiene la potencialidad de manifestarse tan brutal y subrepticamente como cuando se gestó el estallido original. Por ello, los planes de recuperación económica, basados en recetas ortodoxas de aumentos de impuestos, recorte al gasto público, incrementos en precios y tarifas, así como elevadas tasas de interés, corren el riesgo de ser insuficientes en caso de no incrustarse en un amplio marco de cooperación globalizada capaz de rebasar los aspectos meramente comerciales y financieros.

Estos son, a grandes rasgos, los retos que el complejo proceso de globalización presenta a los estados nacionales, y por ello es necesario empezar a realizar estudios de prospectiva con respecto a cómo puede hacerseles frente en todos los niveles de interacción y administración. La reflexión sobre cómo puede realizarse esto, desde el ámbito de la administración estatal y municipal en México, constituye no tan sólo un buen comienzo,



sino también un espléndido ejercicio que acabará por tener una importancia literalmente vital.

Pero el proceso modernizador contemporáneo no tan sólo se manifiesta en las fuerzas centrípetas de la globalización, sino también en las centrífugas de la descentralización, ámbito que ha representado tradicionalmente el campo natural de los estudios de administración estatal y municipal. ¿En qué sentido puede decirse que este tipo de estudios aborda directamente, aunque a veces sea de una manera no intencional, la cuestión de la modernización en su aspecto “centrífugo”?

La modernización en su manifestación de desarrollo político es una noción que requiere de una definición relativa, según exprese en diversas circunstancias históricas una concentración, una expansión o una distribución pluralizada, racional y diferenciada del poder. El porfiriato representó en México la forma histórica por excelencia de una concentración del poder estatal. Después de la fase armada de la Revolución mexicana, el reto de la modernización se expresó en la necesidad de expandir el poder por medio de instituciones políticas capaces de movilizar una creciente participación política. La transición de la era de los caudillos a la de las instituciones, la creación del PNR-PRM-PRI y la consolidación de un eficiente sistema corporativo, expresaron el reto, las metas y los medios de la “modernización” en la fase de expansión del poder. En esta fase, la “rectoría del Estado” quedó delimitada por su necesidad de intervenir en la vida nacional para asegurarse la lealtad legitimatoria de las masas, generando un gran Estado, obeso, patrimonial y propietario que entró en una grave crisis con la estatización de la banca, al final del gobierno de José López Portillo. A partir de ahí, la necesidad de la distribución pluralizada del poder empezó a surgir como el gran reto “modernizador”.

Los proyectos de una calculada racionalidad administrativa para frenar la expansión estatal se vieron reflejados en un “adelgazamiento” del Estado; en una “devolución” a la iniciativa privada de varias áreas que ya no deberían estar sujetas a la

lógica estatista, sino de una racionalidad económica; en un proyecto, en fin, de descentralización administrativa, mismo que llegó a presentarse como requisito indispensable para la democratización del país. Con el tiempo, el reto de la distribución pluralizada, racional y eficiente del poder, en cuanto proyecto modernizador, se ha reflejado en la serie de reformas electorales y políticas que culminó con la “definitiva” de julio de 1996. Pero en el ámbito administrativo, los resultados se han expresado en la devolución de funciones a los gobiernos de la federación y a los municipios y en importantes reformas constitucionales, por ejemplo, al artículo 115, que han contribuido a consolidar una nueva cultura política conciente y exigente de la necesidad de llevar a su culminación el proceso de distribución pluralizada de poder en las nuevas condiciones que presenta la transición del siglo, entre las cuales se encuentra en primer lugar el complejo proceso de globalización al que ya nos hemos referido. Las dos dimensiones de las fuerzas centrípetas y centrífugas del proceso modernizador no tienen por qué ser necesariamente excluyentes entre sí, pueden llegar, incluso, a ser complementarias sin destruir la unidad del Estado nacional en el cual operan todavía en cuanto actor principal del ámbito internacional. El reto es enorme, pero no imposible de superar, y sobre todo no es más grande que los retos, ya superados, del proceso modernizador en sus fases de concentración o expansión institucionalizada del poder.

El estudio de Roberto Moreno y su equipo constituye así una investigación pionera sobre la doble vertiente de la globalización y de la distribución pluralizada del poder en el ámbito de la administración estatal y municipal. Por ello constituirá con toda seguridad un punto obligado de referencia, conforme las tendencias globalizadoras y de distribución plural del poder reclamen más investigaciones de este estilo, es decir, caracterizadas por la nota fidedigna y precisa, la información relevante y pertinente, la imaginación sociológica y, sobre todo, la capacidad de prospectiva para empezar a abordar cuestiones y

problemas que reclaman una reflexión seria, oportuna y reposada en la era cada vez más confirmada de la “aldea global” en que vivimos, a fin de que el porvenir no nos tome del todo desprevenidos frente a los retos que pronto deberemos resolver.

INTRODUCCIÓN

Los cambios y transformaciones que se viven en el país, en el ámbito regional y local en la última década del siglo, producto de nuevas condiciones en el contexto interno y en el internacional derivadas de la actividad de la sociedad y del quehacer gubernamental, así como de los reajustes de la división internacional del trabajo, y nuevo patrón de acumulación, impactan sustantivamente a las administraciones públicas federal, estatal y municipal en cuanto a sus estructuras, relaciones, niveles de eficiencia, profesionalización, planeación y evaluación de sus actividades.

En lo interno, la sociedad civil mexicana ha entrado en un proceso de desarrollo político que la transforma en una sociedad más plural, abierta y diferenciada, dando lugar a la aparición de nuevas organizaciones políticas y civiles, así como a una multiplicación de demandas, imprimiendo una nueva dimensión al espacio público, ocupado tradicionalmente de manera esencial por las organizaciones gubernamentales y su actividad cotidiana, en virtud de la fuerte centralización aun prevaleciente en nuestro medio. Hoy el espacio público entendido como el hábitat común, como el espacio compartido por el Estado y la sociedad, sus organizaciones y sus individuos ha entrado en una nueva dinámica, tal como lo expresan la intensificación y diversificación de la participación ciudadana y social, la lucha por la defensa y preservación de las libertades políticas y civiles, y la promoción de límites a la acción estatal buscando eliminar favoritismos, privilegios y relaciones clientelares.

Ante lo anteriormente planteado, el Estado y la administración pública enfrentan y llevan al cabo su acción en un ambiente más complejo y exigente, los nuevos derroteros y cometidos del Estado requieren de una respuesta ágil, oportuna y de una calidad creciente y manifiesta; así en gran medida el quehacer gubernamental debe orientarse a lograr el bien público y la realización de la vida individual.

La esencia pública de la administración —ha subrayado Ricardo Uvalle— no es equivalente al contenido estatal, esto es, lo público de la administración tiene su origen en la vida en común que es donde los individuos trascienden su ámbito privado (lo tuyo y lo mío) para asociarse con fines de cooperación, información y responsabilidades compartidas que permitan dar vida al interés general. Por ello, de la eficiente administración de lo público depende la utilidad social, económica y política del Estado.

En lo externo hoy nos encontramos inmersos en la planetización conflictiva de las relaciones económicas, que presagian para varias áreas del globo una mayor integración regional inclusive en lo político, como ya nos lo muestra hoy la “Europa de los quince” que mediando el Tratado de Maastricht deja de ser la antigua Comunidad Económica Europea para denominarse simplemente Unión Europea, donde se conjuga una integración económica, política, de defensa común al igual que de política exterior, así como la ya muy próxima —antes de doblar hacia el siglo XXI— promoción de una moneda común. Asimismo se acentúan y exacerban los regionalismos cuyas consecuencias aun están emergiendo en el panorama.

La planetización aludida es la expresión visible de los reacomodos de las fuerzas y grupos económicos dominantes a escala mundial, pero también de la respuesta de los estados y de las sociedades de los aún prevalecientes estados-nación, donde se está imponiendo un nuevo concepto de soberanía, expresada en las formas, estrategias, mecanismos, reglas de cómo, con quién y hasta dónde desean relacionarse los citados estados en el ámbito mundial; a donde la soberanía está siendo compartida con organismos multinacionales y estructuras de gobierno internacional y global que rebasan los aspectos económicos y abrazan otros como la preservación del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos y civiles sumadas a otras que les precedieron como la Unión Postal Internacional (UPI), la Asociación Internacional de Tráfico Aéreo (IATA), la Organización

Mundial Meteorológica (WMO) y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

Las organizaciones citadas “han establecido orden y una muy deseable regulación de los servicios postales, los programas aéreos, el control y seguridad del tráfico aéreo, la predicción del clima y la supervisión de la proliferación nuclear, y lo que es más alentador, ninguna de estas agencias globales ha oprimido a los pueblos políticamente, debido a que sus jurisdicciones son muy estrechas y muy claramente circunscritas” (Henderson, 1994).

En el caso particular de México en sus relaciones económicas con el exterior, entrada la década de los ochenta promueve un nuevo proceso que culmina con la incorporación del país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en una primera etapa, que hace manifiesto el tránsito de un modelo sustentado en una economía cerrada y proteccionista hacia otro de una clara apertura económica que, en este primer momento corresponde a una apertura unilateral, para pasar en un segundo momento a una apertura negociada, a su vez expresada en la negociación, firma y puesta en marcha de los tratados de libre comercio con América del Norte, Chile, Colombia, Venezuela, Bolivia, y Costa Rica, así como con la admisión como socio de pleno derecho en la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico y a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Con base en la combinación de las nuevas condiciones prevalecientes en los ámbitos interno y externo señaladas, se han venido desarrollando una serie de ajustes en la estructura y accionar de las administraciones públicas que van desde la privatización y desincorporación de entidades paraestatales, racionalización de las finanzas públicas, control del déficit fiscal, simplificación administrativa, radicalización de los procesos de desconcentración y descentralización de la administración pública federal, desregulación, re-regulación administrativa y económica, reforzamiento del papel de promoción y fomento de la administración pública que modifican sustantivamente el

anterior papel del Estado como Estado propietario y lo sitúan como uno fundamentalmente promotor.

En el plano de las administraciones públicas de las entidades federativas, se están llevando al cabo acciones de modernización que involucran diversas estrategias, tales como la incorporación de las nuevas tecnologías con base en las potencialidades de los ordenadores, acciones de desconcentración hacia el interior de las entidades federativas, reducción de las administraciones descentralizadas (o paraestatales), simplificación administrativa, participación ciudadana y profesionalización de los servidores públicos. Sin embargo, lo anterior se promueve en un ambiente con dosis importantes de incertidumbre, contingencias y escasez de recursos que obliga a las administraciones a hacer más con menos o a descuidar aspectos fundamentales de política social con los consiguientes riesgos implícitos.

Respecto al orden municipal de gobierno y administración, se hace cada más mas evidente su relevancia creciente, por lo que se redimensionan y agigantan sus problemas ancestrales en cuanto a su tradicional y añeja limitada capacidad financiera, escasa profesionalización de sus cuadros políticos y administrativos; dificultad para canalizar, aprovechar y potenciar la participación ciudadana, a lo cual se añaden los cometidos que en el espacio local y comunal debe cumplir la administración municipal en materia de promoción y fomento de las fuerzas productivas.

Son pues amplios y diversos los retos presentes de las administraciones públicas estatal y municipal; en el Estado de México se ha planteado, calibrado y evaluado el contexto actual internacional y nacional, así a finales de 1993 se señalaba:

En el plano económico, la modernización ha significado una modificación radical del escenario, después de una década de crisis el saneamiento de las finanzas públicas y el control de la inflación son bases firmes para todo proyecto de crecimiento; el Estado ha replanteado su participación directa en la economía, por medio de un

exitoso proceso de desincorporación de empresas paraestatales y, gracias a un rápido y profundo proceso de desregulación, ha propiciado una mayor participación y responsabilidad del capital nacional y extranjero en actividades antes vetadas a los particulares —y se abunda—: Mediante la profundización de la apertura económica, ha impulsado el surgimiento de un dinámico sector, orientado a los mercados internacionales, y ha propiciado la reconversión del aparato productivo, de manera que vaya adquiriendo la capacidad de competir con productores de todo el mundo (*Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*).

En suma, la administración pública de la entidad no ha esperado a que los acontecimientos internos y los procesos internacionales la rebasen, ha ido ajustando su accionar a las nuevas condiciones, sin olvidar los vacíos y rezagos que es necesario superar, como la ampliación de los sectores de la población ubicada en la categoría de pobreza o pobreza extrema que es el otro lado de la creciente concentración de recursos económicos característicos del modelo que se está promoviendo y consolidando.

La presente investigación tiene como objeto fundamental efectuar un acercamiento a la situación actual y perspectivas que se presentan a los gobiernos y administraciones estatal y municipal en los procesos de globalización, y en particular en el caso específico de la integración económica con Norteamérica.

La investigación está dividida en cuatro partes: en la primera se plantea el lugar que corresponde a México en las tendencias mundiales de globalización e integración económica. Así se hace referencia a las relaciones de orden económico con Norteamérica, con la Unión Europea, a la incorporación mexicana al GATT, la perspectiva del país en el ámbito de los países de la Cuenca del Pacífico, con la OCDE, y con referencia a los tratados de libre comercio con centro y sudamérica.

La segunda parte corresponde al proceso de negociación, firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las implicaciones que tiene para

México en aspectos tan fundamentales como el económico, jurídico-legislativo, laboral, político-administrativo, y en el sector educación dada su trascendencia. Esta parte se inicia con una puntualización de las tesis que se esgrimieron en su momento tendientes a la firma del TLCAN, a las cuales se añaden las tesis adversas, y a manera prospectiva se plantea la síntesis de ambas posiciones; asimismo se incorpora lo fundamental del TLCAN y del acuerdo de cooperación ambiental.

En la tercera parte de la investigación se efectúa un análisis de las reformas, cambios y procesos que han seguido las administraciones públicas federal, estatal y municipal en lo que denominamos los procesos de globalización, fundamentalmente en la última década; se hace una particular alusión a los casos de los estados de Sinaloa, Nuevo León, Coahuila, Durango y Guerrero.

La cuarta parte se dedica al estudio de la administración estatal y municipal en el Estado de México de cara a la integración económica con Norteamérica, por lo que se inicia ésta con una breve referencia a algunos aspectos del proceso de desarrollo de la administración pública de la entidad, al proceso de desincorporación de organismos auxiliares; como parte fundamental se plantea la labor de promoción y fomento de la administración pública, así como a aspectos específicos de profunda significación relativos a la calidad y productividad del aparato productivo en el estado; también se analizan los procesos de simplificación, descentralización y democratización de la administración pública; finalmente se estudia a la administración municipal en el período comprendido de 1983, año de importantes reformas al artículo 115 constitucional y el momento actual. Por último se incluye el epílogo de la investigación y las fuentes empleadas.

Toluca, Estado de México, verano de 1996.

PRIMERA PARTE

I.

México y las tendencias mundiales de globalización e integración económica



LOS PROCESOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS, SOCIALES Y culturales que caracterizan al mundo de nuestro tiempo se distinguen por el abandono paulatino de los parroquialismos y de los proteccionismos con los que nos encontrábamos familiarizados hace escasamente una década; sin embargo, la pauta marcada por la hoy Unión Europea (UE) desde sus antecedentes contemporáneos que arrancan con la declaración Schumann de mayo de 1950, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero de 1951, y los casos de integración más recientes de los países de la Cuenca del Pacífico Asiático, fortalecen las tesis de que la integración económica constituye un proceso creciente, por lo que debe ser debidamente estudiado y enfrentado con las estrategias y elementos suficientes y adecuados, si es que como país no se quiere quedar rezagado en el concierto de la economía mundial, dadas sus tendencias y dinamismo.

Los procesos a los que se hace alusión, dan cuenta y expresan los rumbos y la dirección por los que transita el desarrollo de la sociedades capitalista y postcapitalista en el plano global, la nueva división internacional del trabajo y los patrones de acumulación prevalecientes, sustentados en el grado de desarrollo de las naciones y bloques regionales, así como en el

empleo creciente e intensivo de las tecnologías de punta identificadas con la tercera revolución tecnológica (electrónica, telemática, biotecnológica, robótica, informática, etcétera).

A lo anterior se debe añadir la eliminación paulatina de las barreras de diverso género que tradicionalmente habían venido interponiendo los países buscando proteger sus economías y complementariamente, la promoción de un conjunto de medidas desreguladoras orientadas al fomento de la inversión y de la circulación de bienes, de servicios y de capitales lo que en conjunto constituye un proceso impulsado por el gran capital a través de sus organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

México como se sabe, se incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) a partir de 1986, iniciando una nueva estrategia de apertura económica hacia el exterior de manera expresa, proceso que se consolida con la negociación, firma y puesta en marcha del TLCAN.

La apertura de la economía mexicana constituye sin lugar a dudas un cambio radical en torno a las relaciones de producción e intercambio que se establecen con el resto del mundo, en especial con algunos países o bloques de éstos con los cuales se mantiene o tiende a estrechar relaciones comerciales.

Desde luego la estrategia señalada repercute profundamente en las diversas esferas de la vida del país. En el ámbito de las administraciones públicas agrega nuevas responsabilidades y retos que es necesario definir, precisar y analizar, con el objeto de proceder en consecuencia, además de situarse en una posición favorable para obtener los mejores beneficios de las condiciones derivadas de la integración económica que se persigue lograr de manera creciente, encontrándose actualmente en una fase correspondiente a una apertura comercial fundamentalmente.

En el presente capítulo nos proponemos estudiar brevemente las condiciones históricas que provocan en el país incrementar de manera paulatina sus relaciones económicas con

los Estados Unidos, así como las tendencias mundiales de globalización e integración económicas y económico-políticas y el lugar que corresponde a México en ese contexto, además de analizar las acciones y estrategias asumidas en el país ante la intensificación de los procesos integradores de fin de siglo.

Para efectos de exposición hemos organizado el capítulo en tres apartados. En primer término realizamos un análisis del escenario histórico en el que de manera sintética se hace referencia a la trayectoria de la economía mexicana, en la cual se observa un proceso de intercambio creciente y desigual con la economía angloamericana que, en la última década ha tendido a acentuarse.

En el segundo apartado se lleva a cabo una exploración en torno al escenario externo y los procesos de integración económica que lo caracterizan, lo que constituye uno de los signos fundamentales de los tiempos actuales; se analizan asimismo las relaciones, convenios y acercamientos de México con otros países de manera particular o con bloques de éstos. Por su trascendencia a nivel mundial iniciamos el estudio con el caso de la UE, a continuación abordamos la incorporación de México al GATT-OMC, sus relaciones con la citada Unión, con los países de la Cuenca del Pacífico Asiático, con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y con los países de centro y sudamérica.

En el tercer apartado desarrollamos una primera reflexión en relación al papel de la administración pública mexicana en los umbrales del año 2000.

1.1. El escenario histórico

Las condiciones históricas y geográficas que caracterizan al país, lo convierten en el vecino, junto con Canadá, más cercano a la economía más fuerte en el plano mundial. En nuestro caso las diferencias en cuanto a grado de desarrollo son más evidentes que las observadas entre Canadá y los Estados Unidos. Más aun,

la historia registra una relación profundamente conflictiva que se proyecta retrospectivamente al siglo pasado y que incluso se manifiesta desde la época de la Colonia.

La historia de dichas relaciones se encuentra plagada de intervenciones en distintas esferas de la vida nacional, abarcando el plano político, comercial, cultural, social y territorial; por tanto, es indispensable efectuar un breve análisis histórico, con el objeto de situar la trayectoria que lleva al país a estrechar sus relaciones de carácter comercial con sus vecinos de norteamérica.

1.1.1. El pasado mediato

La época porfiriana marca en el país el despegue en torno a una vitalización de los procesos de producción e intercambio, sustentados esencialmente en la inversión extranjera. En aquella época proveniente de países como Inglaterra, Francia, Alemania, y en menor medida de otros de Europa occidental y de los Estados Unidos; sin embargo, en el presente siglo la inversión extranjera ha sido de origen estadounidense de manera creciente, al igual que el intercambio comercial que el país lleva a cabo con el resto del mundo.¹

A lo largo de nuestra historia económica y política, se han venido ensayando diversas estrategias para incentivar el crecimiento y desarrollo económico. Así, durante la segunda guerra mundial se adopta claramente una política de industrialización catalizada por la posibilidad coyuntural exportadora que se le presenta a México en aquellos años, en donde la participación directa del Estado mexicano fue determinante; además por la estabilidad que va logrando el país producto entre otras causas de la fundación del Partido Nacional

¹ Aunque ello debe situarse en relación a cada contexto histórico puesto que en el porfiriato la inversión extranjera directa se encontraba aplicada mayoritariamente en ferrocarriles y minas, en tanto que hoy lo es hacia la industria y la inversión de cartera.

Revolucionario (1929); asimismo en base a la organización corporativa de los sectores campesino, obrero y popular.

A partir de lo antes apuntado, se promueve un modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro; asimismo, a mediados del presente siglo se entra en la fase del denominado *desarrollo estabilizador*, modelo que se prolonga hasta inicios de la década de los setenta, durante los dos sexenios comprendidos entre 1970 y 1982 (encabezados por Luis Echeverría y José López Portillo), se ensayan otras estrategias de crecimiento que se transforman en las premisas inmediatas del modelo actual y que, se perfila desde inicios de la década de los ochenta y se hace manifiesto con la adhesión de México al GATT.²

Sobre el particular se han efectuado un conjunto de análisis, estudios, promovido polémicas, etcétera, así Peñaloza Webb apunta que:

Los profundos cambios que está viviendo México desde principios de los ochenta han implicado la necesidad de reconsiderar enfoques tradicionales de pensar y actuar ante los acontecimientos internos e internacionales.

En lo que se refiere al ámbito externo, durante estos años se han revisado profundamente los vínculos económicos de México en el exterior, actualizando la política comercial del país en correspondencia con el dinámico contexto internacional.

Un primer cambio de gran trascendencia en este sentido fue la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio en agosto de 1986, concretando una

² Carlos Alvear Acevedo y Alberto Ortega han señalado que "En unos cuantos años México osciló, en un amplio movimiento pendular, de un modelo económico keynesiano, llevado casi a la perfección —aun en sus desastrosos resultados—, a un modernismo neoliberal que de alguna manera se inaugura con la inscripción de México al GATT, el 24 de agosto de 1986." *TLC marco histórico para una negociación*. México, Jus, 1991, p. 161.

iniciativa que ya había comenzado a debatirse en el país en los años 1979 y 1980.³

Así pues, podemos observar un intercambio comercial creciente con el vecino del norte desde finales del siglo pasado que se incrementa en el presente; también una participación directa del Estado mexicano posrevolucionario en la economía, revertida a partir de la década de los ochenta cuando se adopta un modelo de crecimiento hacia afuera congruente con las tendencias integracionistas de los mercados regionales y mundiales, y ciertamente con la dinámica que observa el contexto internacional, en donde países que se han ido aglutinando como los llamados “tigres asiáticos” han tenido tasas de crecimiento elevadas en los últimos años.

1.1.2. El proceso irreversible de integración económica con Norteamérica

La extensa colindancia geográfica con la economía angloamericana, los antecedentes históricos, el asimétrico grado de desarrollo entre México y los Estados Unidos y el intercambio desigual, son algunas de las causas determinantes de la intensa relación económica e integración ascendente que, en los hechos se observa hasta antes de la firma y puesta en marcha del TLCAN, trayectoria iniciada hace ya más de 100 años y que tiende a fortalecerse en los tiempos recientes.

El intercambio aludido rebasa, desde luego, la mera inversión directa al través del establecimiento de empresas transnacionales de origen norteamericano, así como de un flujo creciente de mercancías de México a los Estados Unidos y viceversa y se amplía a otros ámbitos como el flujo migratorio fundamentalmente de nuestro país hacia la Unión Americana, proceso que no se ha detenido. En suma, la firma del TLCAN

³ Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales. *México en la economía internacional*. México, tomo I, 1993, pp. 61-62.

representa en gran medida la formalización de las relaciones económicas que en esta dirección se vienen dando desde antiguo, aspecto, hay que señalarlo, no se da con nuestro vecino mas distante, Canadá.

1.1.3. El pasado inmediato

En los últimos años, el intercambio comercial de nuestro país con Norteamérica se ha venido acentuando, así a partir del boom petrolero nuestro mayor comprador han sido los Estados Unidos; de igual manera el intercambio en cuanto a manufacturas, bienes de capital, inversión directa, incremento en nuestro país de la industria maquiladora de origen estadounidense, etcétera, constituyen algunos de los indicadores respecto al grado de integración económica o al menos comercial de ambos países, es más, de los socios comerciales que tienen los Estados Unidos, México se encuentra entre los primeros tres. Para el vecino del norte, la importancia creciente en términos económicos y estratégicos de sus relaciones con México se encuentra debidamente evaluada por aquel, en virtud de la magnitud de empleos que dependen de sus exportaciones hacia México y por las reservas de hidrocarburos de éste, entre otras razones.

Desde luego también ha sido determinante en la promoción y consecuente aprobación del TLCAN, la integración de otros países en bloques económicos, así, para los tres países que conforman el TLCAN se fue transformando casi en un imperativo la negociación, firma y puesta en marcha del multicitado tratado.

Analicemos ahora brevemente el escenario internacional que se ha venido desarrollando en torno a la integración de bloques económicos regionales.

1.2. El escenario externo: los procesos de integración y globalización económica mundial

Hoy nos aprestamos a vivir quizá en una gran aldea planetaria. En este sentido difícilmente los países pueden substraerse a los procesos de interdependencia crecientes que se han venido generando y acentuando en las últimas décadas; en *strictu sensu* dicha interdependencia rebasa la esfera económica y se inserta en otros ámbitos de índole política, cultural, monetaria e incluso de defensa.

La época contemporánea acusa también como signos fundamentales el cambio y la incertidumbre; en efecto, hasta hace escasos años la caída del muro de Berlín, el resquebrajamiento de la Unión Soviética, la atomización de Yugoslavia, la división de Checoslovaquia y otros cambios eran poco previsibles. En México nos encontrábamos en una paz aparente, sin embargo, de enero de 1994 a la fecha se han incorporado novísimos ingredientes a la realidad nacional que apuntan a provocar enormes transformaciones en la vida política, económica y social del país.

Entre los cambios que marcan los signos de los tiempos se encuentra la necesidad y conveniencia regional, y en cierta medida mundial, de llevar al cabo e impulsar la formación de bloques económicos en los cuales participan países con un cierto grado de desarrollo similar, como sería el caso de la UE o el de los países integrantes del TLCAN en donde las asimetrías son la característica central del mismo.

Muchos son los factores que se conjugan para dar como resultado los procesos integradores señalados, David Ibarra Muñoz ha asentado:

Hay evidencias claras de que las zonas prósperas y dinámicas son las que han articulado su comercio internacional dentro de esquemas de redespliegue, intercambio e inversión intrarregionales que integran cadenas de valor agregado de actividades con distinto nivel

tecnológico; tómese el caso del Pacífico asiático —ejemplifica Ibarra Muñoz—, ahí se ha estructurado un sistema interdependiente con tres ejes principales con resultados espectaculares. Mientras en las dos últimas décadas el comercio mundial creció 12 veces, el del Japón multiplicó por 15, el del primer grupo de países asiáticos (Corea, Taiwan, Singapur y Filipinas) en 20, de ahí que el desarrollo de los países asiáticos de esa zona, excluyendo al Japón, hubiese alcanzado tasas del 7-8 por ciento y el de su empleo manufacturero entre el 7 y el 14 por ciento por año.⁴

Así pues, principalmente razones determinadas por la valorización de capital, de orden geográfico, tecnológico, geopolítico, económico, ecológico y de estrategia de acumulación de largo plazo para el gran capital, se conjugan para dar como resultado el proceso de interdependencia e integración económica, y en algunos otros casos como en el de la UE trascienden dicha esfera y se insertan en rubros políticos, culturales, de defensa y monetarios.

En este contexto México inicia, no sin controversias, desde la década pasada una estrategia de inserción, intercambio y apertura con el exterior que es indispensable estudiar y tener en cuenta.

Como un elemento esencial de los procesos de integración económica a nivel mundial, es pertinente efectuar un análisis de los antecedentes y desarrollos de la hoy UE, producto de la firma y concreción del Tratado de Maastricht, en virtud de tratarse del arquetipo planetario en cuanto a esfuerzos y procesos integradores, además de la influencia e impacto que ha significado en otras experiencias similares y afines.

1.2.1. La Unión Europea y su impacto en los procesos de globalización

La UE constituye sin duda alguna el arquetipo a nivel mundial de los procesos de integración que caracterizan al mundo

⁴ Ibarra Muñoz, David, "Interdependencia y desarrollo", en *Ibid*, p. 27.

de fin de siglo. Su génesis puede ser situada como uno de los productos de la posguerra y arranca de hecho con el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA)⁵ en la que participan Alemania, Francia, el Benelux e Italia, aunque son los dos primeros quienes tienen la iniciativa de producir acero de manera conjunta, con el objeto de estar en mejores posibilidades competitivas en el mercado internacional. Se inicia así un fenómeno que ha marcado una estela indeleble que atraviesa un espacio temporal de poco más de cuatro décadas con efectos expansivos, además de tornarse en detonante y determinante de otro conjunto de fenómenos a cual más complejos y fascinantes.

La Comunidad Económica Europea, fundada en 1957 constituyó una fórmula necesaria —aunque no suficiente— para superar las tradicionales y centenarias contradicciones y conflictos en la región desde la aparentemente distante época de la monarquía absoluta y delimitación de los modernos estados nación, situación que en el presente siglo tendió a agudizarse de manera creciente y a generar y provocar costos sociales con una proyección exponencial, como lo expresan las catastróficas consecuencias de la primera y segunda guerras mundiales, cuestión latente durante la época de la guerra fría que marcó

⁵ Es importante, sin embargo tener presente que con anterioridad a la CECA, se tuvieron iniciativas que preludian la necesidad de una integración de los países europeos, las cuales se remontan a la época en que se perfila la delimitación de los modernos estados-nación, tales son las propuestas del "jurista francés Pierre Dubois que en el siglo XIV propuso una confederación europea que sería gobernada por un consejo de "hombres sabios, expertos y honestos". En el siglo XV, el español Luis Vives se mostró partidario de la creación de una gran armada europea para combatir a los turcos. En el XVII, el inglés William Penn sugirió la formación de un Parlamento europeo, y en el XIX, el francés P. J. Proudhon propugnó una federación europea. Ya en nuestro siglo, en el período de entreguerras, el primer ministro francés Aristide Briand, en su programa político fomentaba la creación de unos Estados Unidos de Europa". Consúltese: Biblioteca Salvat de Graudes Temes. *Las organizaciones internacionales*. Barcelona, Salvat Editores, S.A., 1973, pp. 87-89.

además una dicotomía manifiesta entre la Europa del este y la occidental.

La densidad histórica y geográfica concurrente en el abigarrado mapa de la hoy "Europa de los quince", ha sido escenario de enormes acontecimientos, caldo de cultivo para el desarrollo de la cultura, impulso a la civilización mundial, etcétera, pero que también ha dado pie a un acentuado etnocentrismo, así como a múltiples conflictos, se encuentra hoy labrando una unión que rebasa evidentemente la mera integración económica y se enfrasca en un proyecto que alcanza la integración política, monetaria, tecnológica de defensa y de política exterior común.⁶

La UE ha sido catalizadora de otros procesos de integración regional y aportó, sin duda, su respectiva cuota que se tradujo en el abandono de los países de la Europa del Este de su proyecto socio-económico y político que los amenazaba con un aislamiento de consecuencias incalculables, incluida desde luego, la hoy extinta y desintegrada Unión Soviética. De ese calibre se nos antoja el experimento y proyecto cuya paternidad se atribuye a Jean Monnet, Robert Schumann y Paul Henri Spaak, genuinos artífices de la integración europea.

En 1988 Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas hacía un señalamiento de un profundo contenido que desde nuestro punto de vista encierra la esencia de la UE, además de hacer referencia al proceso formativo que dio lugar a la misma en el ya distante año

⁶ En diciembre de 1991 los doce países firmaron el Tratado de Maastrich, que significó una profundización mayor de los acuerdos alcanzados a través del Acta Única y representa un paso adelante en la historia de la Comunidad. Se trata de una serie de acuerdos que establecen los mecanismos para implementar tanto la unión monetaria como la política; se sentaron las bases para un futuro gobierno europeo; *una sola moneda, una política exterior común, una ciudadanía compartida y un Parlamento europeo más poderoso.* De Olloqui, José Juan. *La diplomacia total.* México, FCE, 1994, pp. 96-97; cursivas nuestras.

la cual se encuentra en juego la posibilidad de acceder en mejores condiciones a mercados mayores de mercancías, dinero, capitales, servicios y múltiples y variadas relaciones que de ello se desprenden; se entra en un escenario postindustrial en donde la imaginación se desborda ante las nuevas e inexploradas dimensiones que plantean las novísimas tecnologías de punta, o las amplias alternativas en los órdenes social y cultural que brinda la integración, en suma ante la construcción del destino de las sociedades, comunidades, pueblos, naciones y de quienes las pueblan.

Los significados, impactos, repercusiones e implicaciones del experimento de la UE marca con mucho uno de los signos inequívocos de los tiempos que nos toca vivir y también experimentar; es imprescindible ponderar pasado, presente y futuro de tan trascendente e impactante proceso. La formación y el papel de la Unión Europea, sus perspectivas hacia el año 2010 y las relaciones con México, constituye el objeto de estudio del presente subcapítulo. Dicho estudio nos parece un ejercicio obligado para acercarnos a ese escenario futuro que ya ha comenzado ante el cual difícilmente se puede ser indiferente.

1.2.1.1. El complejo y al parecer irreversible proceso de integración de la Europa de los treinta y cinco...

Cuarenta años ha consumido a la UE percibir, evaluar, experimentar y estar en vías de consolidar una integración que arranca incipientemente con la extracción, explotación, transformación y comercialización conjunta de dos productos básicos en el proceso de reconstrucción de la recién devastada Europa que dio lugar en 1951 a la CECA y que cuatro décadas después entra en una nueva fase con la firma del Tratado de Maastricht (acordado por los socios de la anterior Comunidad Económica Europea el 11 de diciembre de 1991 en la ciudad holandesa del mismo nombre, y oficialmente firmado el 7 de

febrero de 1992), espacio histórico de cambios paulatios y pausados en principio y acelerados en el último lustro.

1.2.1.1.1. El origen

De manera convencional, podemos situar el origen de la actual UE, desde la conjunción de esfuerzos desplegados por las seis naciones que conformaron la CECA en 1951 y la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica en vigor a partir de 1958, cuyo objetivo fundamental consistió en establecer un mercado común que propiciara la eliminación de factores que dificultaban y distorsionaban la competencia comercial, así durante la primera década de existencia formal, "hubo progresos importantes en la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio intracomunitario de bienes, así como en el establecimiento de un arancel externo común."¹¹ De esta manera se inicia un proceso no exento de avatares.

Conviene agregar que la Europa comunitaria comprendió en sus orígenes y hasta muy entrada la década de los setenta, tres comunidades jurídicamente diferenciadas, aunque con instituciones comunes: 1) Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); 2) Comunidad Económica Europea (CEE); y 3) Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM).

"Los países fundadores de las tres comunidades fueron: Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Desde al día 1o. de enero de 1973 figuran también como miembros de pleno derecho Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca. Noruega estuvo a punto de convertirse en el país miembro número diez, pero el resultado negativo del referéndum de 1972, por el que se consultó la opinión de todos los noruegos con derecho a voto, hizo fracasar el intento".¹²

¹¹ *Ibid.*

¹² Biblioteca Salvat de Grandes Temas. *Las organizaciones... Op. cit.*, pp. 92-95. "La CEE tiene como misión la realización de una unión aduanera, mediante el establecimiento de un mercado común generalizado, y el

1.2.1.1.2. El desarrollo

Desde la firma del Tratado de Roma, la Comunidad Económica Europea inicia su periplo ascendente al futuro en donde se han presentado contratiempos y pasos en reversa que han sido superados. Tal proceso no sin dejar también de ser convencional lo podríamos situar entre la firma del citado Tratado y la incorporación de los penúltimos tres miembros —Grecia, España y Portugal— con lo que queda integrada la *Europa de los Doce*; en el inter conviene tener en cuenta los siguientes aspectos:

- En enero de 1973 se incorporan a la Comunidad Económica: Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.
- En los años setenta los primeros avances logrados por la Comunidad se ven frenados, lo cual se debió:

En buena medida, a la recesión del decenio de 1970 detonada por el aumento de los precios del petróleo que provocó una relativa desunión entre los miembros (que desde la década de los sesenta el general Charles de Gaulle se había encargado de fomentar dada su actitud nacionalista y de "grandeza"), pues para atacar los problemas de la crisis energética de 1973-1974, cada quien empujó para su lado.¹³

- Con el ingreso de España y Portugal a la CEE en 1985 y con la creación en ese mismo año de la Comisión de las Comunidades Europeas, se preparó un nuevo

progresivo acercamiento de las diferentes políticas de sus Estados miembros, hasta lograr una unión económica y monetaria. Además, la CEE tiene unas finalidades políticas. En efecto, los países que la componen hacen propios los ideales democráticos (libertad de creación de partidos y grupos políticos, libertad sindical y libre elección de los representantes del pueblo en el Parlamento). Ya en el preámbulo del propio Tratado de Roma se dice textualmente que los países firmantes están "resueltos a establecer las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos", apuntando con ello a la unidad política como último objetivo de la Comunidad". *Ibid.*, p. 101.

¹³ De Olloqui, José Juan. *La diplomacia... Op. cit.*, pp. 95-96.

relanzamiento y vitalización de la CEE, cuyo propósito fue el de consolidar un espacio único y común de 320 millones de personas, “libre de los múltiples obstáculos a los intercambios y a la cooperación entre los doce Estados”, para lo cual se identificaron los campos en los que la actividad común era necesaria, siendo estos: “la convergencia de las políticas económicas con objeto de lograr un crecimiento superior y crear puestos de trabajo más numerosos; el progreso hacia la unión monetaria; el empuje tecnológico mediante el dominio de los sectores con futuro, el medio ambiente, la dimensión social” (Delors, 1988), dando lugar en 1985 al denominado “El objetivo 1992”.

- La segunda fase de relanzamiento —a decir de Delors— consistió en “tomar y aplicar las 300 decisiones necesarias para la supresión de las fronteras, que la Comisión había recopilado y presentado, se imponía un cambio de método —subraya Delors—. *Los Doce debían decidir mejor, con más rapidez y de manera más democrática*” (*Ibid*; cursivas nuestras), así, mediado por una modificación al Tratado de Roma, en lo sucesivo “cerca de dos tercios de las decisiones relativas a la creación del gran mercado podrán adoptarse por mayoría cualificada del Consejo de Ministros, en lugar de por unanimidad” (*Ibid*), lo que implicó el reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo; asimismo, se cuidó de que a través de políticas específicas se propiciara una construcción europea que beneficiara a todas las regiones y a todas las categorías sociales. Tales son algunos de los aspectos del proceso de desarrollo de la UE.

1.2.1.1.3. El estado actual

Quizá la clave para hacer un esfuerzo de periodización y situar el estado actual de la UE, nos la proporcione el propio Delors cuando hace alusión a la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno llevada al cabo en Bruselas en febrero de 1988, con

la cual culminan las dos previas realizadas en la capital belga en junio de 1987 y Copenhague en diciembre de 1987. En éstas se logró el objetivo de dotar a la Comunidad de una ambición, con una misma visión global, y de los medios financieros para hacerla realidad.¹⁴ Así, el período estaría comprendido de la Cumbre de Bruselas de 1988 al Tratado de Maastricht de finales de 1991 y principios de 1992; en este período los rasgos y acciones más sobresalientes son los siguientes:

- Desaparición de los costes vinculados a los obstáculos técnicos, administrativos, fiscales, a los intercambios y a la cooperación entre los doce Estados miembros.
- Promoción de una *Revolución tranquila* que propicie el establecimiento de “nuevas reglas en el juego económico y social, dirigidas a ofrecer una atmósfera y unas condiciones más favorables a los esfuerzos realizados por los actores económicos, sociales, universitarios, por los investigadores y estudiantes, ofreciéndoles nuevas posibilidades de cooperación y de movilización de recursos”.¹⁵
- Reconocimiento mutuo de normas o el establecimiento de normas comunes que permitan suprimir uno de los principales obstáculos a los intercambios.
- Constitución de un espacio financiero común que favorezca una distribución más eficaz de los recursos.

Otras medidas promovidas en el período implican la propiedad intelectual, el reconocimiento mutuo de títulos, el derecho de sociedades o la televisión sin fronteras. “Cualquier medida que haga posible y natural la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales dentro de un mismo conjunto de 320 millones de habitantes... La integración, la interdependencia crecientes tienen una lógica, un efecto desencadenante, que conducirá progresivamente a los europeos —pondera Delors— a “gestionar” en conjunto la evolución de las

¹⁴ Cfr. Delors, Jacques. *Prólogo*, en Cecchini, Paolo, *Op. cit.*, pp. 11-12.

¹⁵ *Ibid*, p. 13.

cuatro cuestiones claves: la moneda, la tecnología, la dimensión social y la política exterior".¹⁶

De 1988 a 1992 se han dado pasos fundamentales que han colocado a la UE como el modelo más radical de integración económico-política de mayores alcances universales. Blanco Mendoza hace referencia en los siguientes términos al Tratado de Maastricht:

En febrero de 1992 los estados miembros de la CE firmaron el "Tratado de Maastricht" (Tratado de la Unión Europea), que incorpora a los objetivos incluidos en el Tratado constitutivo, los siguientes:

- 1) Constituir una unión económica y monetaria, incluso una moneda única (el 1 de marzo de 1996 o, a más tardar, en 1999).
- 2) Establecer una política exterior y de seguridad común, incluso, en el futuro, una política de defensa común.
- 3) Crear una ciudadanía común.
- 4) Desarrollar una estrecha cooperación en materia judicial y de los asuntos del interior.

El Tratado —agrega— ha sido ratificado por todos los países y entró en vigor en enero de 1994. Así la CE pasa a ser ahora la Unión Europea.¹⁷

Durante 1995 la "Europa de los doce" pasa a ser la "Europa de los quince", habida cuenta de la admisión de Austria, Finlandia y Suecia, antiguos miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio; de esta manera se preludia la incorporación de varios países del Este europeo; asimismo, es menester agregar a los aspectos anteriores, los resultados de la cumbre de Madrid de diciembre de 1995 en donde nació el Euro, la moneda única europea sucesora del Ecu que será empleada por algunos países a partir del 1o. de enero de 1999, y se pretende generalizar a toda la UE en junio del año 2002; de igual manera se acordó impulsar la apertura hacia el Este para permitir, en primer término, abrir

¹⁶ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹⁷ Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones... Op. cit.*, p. 140.

negociaciones con Chipre y Malta, lo que se concretaría seis meses después de concluida la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma del Tratado de Maastricht —que fue otro de los acuerdos—, o sea para inicios de 1998 aproximadamente.

Así percibimos la situación actual por la que transita la UE, desde donde se apresta a dar una competencia sin cuartel al resto de regiones y países que también han emprendido o están por emprender acciones integradoras, conforme a los determinantes de la nueva división internacional del trabajo con la cual el capitalismo mundial busca salir de la crisis que le afecta al menos desde la década de los setentas, expresada en recesiones, sobreacumulación, desempleo, etcétera.

1.2.1.1.4. El fascinante escenario de los confines del año 2010

Median tres lustros en que la humanidad se encuentre transitando hacia el año 2010, habrán transcurrido para entonces sólo 64 años de haberse constituido la CECA que dio lugar a la Comunidad Económica Europea, asimismo, mediará una distancia temporal de 18 años de haberse ratificado el Tratado de Maastricht, y aproximadamente una veintena de años de consumada la ya citada desintegración de la Ex-Unión Soviética y haber caído el muro de Berlín, así como de iniciado el proceso de reunificación de las dos Alemanias, y en el caso que nos llega más de cerca, a 16 años de haber entrado en una fase más radical el proceso de integración económica de Norteamérica.

Muchos de los acuerdos recientes y aun proyectos de la UE, serán una categórica realidad. Por su parte, otras regiones del planeta que ya conforman conjuntos de países con vías a una integración económica como el MERCOSUR, los del Pacífico Asiático, los integrantes del TLCAN habrán avanzado a etapas superiores de integración que seguramente rebasarán el mero plano económico para adentrarse en esferas y ámbitos hoy inéditos.

La construcción de escenarios futuros representa, sin duda, un ejercicio arriesgado pero necesario ante los cambios observados en los últimos cinco años, inimaginados pocos años atrás, por tanto, es menester proceder a conjuntar elementos, construir metodologías, etcétera, para efectuar proyecciones de corto, mediano y largo plazo con el objeto de allegarnos de los recursos y elementos que hagan más factible lo deseado o alejen, reduzcan o eliminen los factores de riesgo que dificulten, empantanen e inclusive impidan alcanzar los objetivos anhelados.

Así, en un planteamiento meramente esquemático en relación a la UE y su proyección al año 2010 se precisa tener en cuenta que:

- La UE tiene suscritas zonas de libre comercio —que excluyen productos agrícolas— con cada uno de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio. Concretamente, en abril de 1992 la UE y los países integrantes de ésta suscribieron el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), que busca la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales entre los signatarios.
- Las negociaciones para la incorporación de los países integrantes de la AELC a la UE se encuentran avanzadas, de hecho ya se han incorporado tres de sus miembros.
- Turquía, Chipre y Malta han solicitado su adhesión a la UE, asimismo se mantienen acuerdos de Asociación con dichos países.
- Con Israel la UE tiene un Acuerdo de Libre Comercio en productos industriales.
- Con La República Federal Checa y Eslovaca, Hungría y Polonia se tienen acuerdos interinos para el establecimiento, en un período máximo de diez años, de zonas de libre comercio.
- Desde octubre de 1992 el Consejo de la UE giró instrucciones —según apunta Blanco Mendoza— para el

inicio de negociaciones comerciales con los miembros de la Comunidad de Estados Independientes.

- Asimismo, la UE “tiene suscritos Acuerdos de Cooperación con Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez, que dan libre acceso a la CE a los productos industriales, las materias primas y las exportaciones agropecuarias tradicionales”.¹⁸
- Como última prioridad en la escala de regímenes preferenciales de la CE, se encuentra el Sistema Generalizado de Preferencias, otorgadas a unos 130 países en desarrollo, México incluido, y 20 territorios independientes.¹⁹

Conviene además, tener en cuenta los señalamientos hechos por el embajador Dultzin Dubín sobre *El proceso de ampliación de la UE*:

Las negociaciones con Austria, Suecia y Finlandia se iniciaron en enero; Noruega se incorporó a éstas en abril —de 1993—. Las negociaciones, contrario a lo que se había establecido, se entablaron antes de la ratificación del Tratado. El Consejo así lo decidió en Edimburgo.

Los dictámenes para la entrada de estos países a la Comunidad se dieron en agosto de 1991 (Austria), septiembre de 1992 (Suecia), noviembre (Finlandia) y marzo de 1993 (Noruega). Cabe indicar —añade Dultzin Dubín— que existe la posibilidad de incluir en el futuro a países de Europa Central y Oriental. Además, la CE estudia las solicitudes de Turquía, Chipre y Malta. La posible entrada tanto de los países de Europa Central, Oriental, como de los países señalados, sólo se logrará cuando se haya dado fin a la adhesión de los países de la EFTA que de acuerdo a lo previsto —sería— en 1995.²⁰

¹⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 141-142.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Dultzin Dubín, Daniel. “La integración europea y las relaciones entre México y la Comunidad Europea”, en Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales. *México en la Economía Internacional*. Tomo II, México, D. F., noviembre 1993, pp. 31-32.

Así las cosas, las perspectivas en el espacio geopolítico y geoeconómico de la órbita de la UE, apuntan a una integración total de la hoy Europa Occidental para el año 2010 —con la inclusión de pleno derecho de los países integrantes de la AELC—, tal y como hoy lo observa la UE. Para el caso de los países del norte de África y Turquía, existen altas probabilidades de que se encuentren ya con una amplia integración a la UE, e inmediatamente después el caso de los países de Europa Central y Oriental; un escenario a todas luces extraordinario.

Durante la cumbre de Madrid celebrada en diciembre de 1995 en relación al proceso de ampliación de la UE hacia los países del Este europeo, el panorama secuencial es el siguiente: se ubica en calidad de favoritos para su ingreso en el corto plazo a la República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría, Malta, Chipre, y Eslovenia; para ingresar a *medio camino*: Rumania, Bulgaria, Letonia, Estonia, y Lituania, y finalmente a *largo plazo*: Yugoslavia (Serbia Montenegro), Bosnia, Croacia, Macedonia y Turquía, así la cifra de los integrantes de la UE se multiplica significativamente. Respecto a la expansión de la UE hacia sudamérica también se confirmó la firma de un tratado de cooperación con los países miembros del MERCOSUR,²¹ y se afirma que el objetivo de lograr una zona de libre comercio entre las dos organizaciones se alcanzará en el año 2005.

Asimismo como lo señalamos arriba, en la cumbre aludida se avanzó de manera significativa en el objetivo de contar con una moneda común antes de finalizar el siglo, que se llamará Euro y será empleada por algunos países desde el 1o. de enero de 1999, su uso se generalizará a toda la Unión el 1o. de junio del 2002. Sobre el particular es fundamental tener en cuenta que para abril de 1998 se tiene contemplado determinar quienes serán los

²¹ El acuerdo marco —firmado en Madrid— supone un apoyo a esa organización regional, a la que se debería sumar Bolivia; establece un diálogo político entre la UE y Mercosur, y prevé una progresiva liberalización comercial. *El País Diario Independiente de la Mañana*. Edición México, sábado 16 de diciembre de 1995, p. 4.

países elegidos para ser los primeros en emplear el Euro; desde luego serán aquellos que cumplan con las duras condiciones exigidas para ello.

Ante los procesos expansivos y de crecimiento de la UE manifiestos en los convenios y tratados brevemente referidos en donde se ubica su expansión hacia el Este europeo, y de otros aspectos que aquí no hemos contemplado, se puede prever que durante la primera década del siglo venidero la Unión podría incrementar el número de sus países miembros a la cantidad de treinta y cinco, e inclusive rebasarla, las premisas se encuentran ya planteadas y en un buen nivel de desarrollo. El futuro tiene la palabra.²²

Ante este panorama actual y prospectivo, resulta indispensable el análisis de las relaciones prevalecientes entre México y la Unión Europea, así como el establecimiento y construcción de escenarios de las futuras relaciones con la comunidad de países que ha venido marcando pautas integradoras desde mediados del presente siglo.

1.2.1.2. México y la Unión Europea, actualidad y perspectivas

Las relaciones de México con la UE no son nada despreciables puesto que han tenido una tendencia ascendente en los últimos años, es más la UE es ya el segundo socio comercial del país, habida cuenta de que para 1992 el 17.2% de las transacciones totales del país con el exterior se realizaban con dicha región; asimismo, respecto a la inversión extranjera poco más de la quinta parte proviene de la UE.

Formalmente México y la UE establecieron un Acuerdo de Cooperación Comercial desde 1975, tendiente a agilizar el intercambio comercial; en abril de 1991 se suscribió un Acuerdo Marco de Cooperación México-CE, cuyo objetivo central se orienta

²² Véase: Piñón Antillón, Rosa María [Compiladora]. *De la comunidad a la Unión Europea (del Acta Única a Maastricht)*. México, FCPyS, UNAM, 1994.

a la ampliación y diversificación de sus relaciones en las siguientes áreas: cooperación económica, comercial, financiera, científico-técnica y cultural, sin embargo aun dicho acuerdo se sitúa en los llamados de "Tercera generación", y se limita fundamentalmente a ampliar los ámbitos de cooperación. Sobre este particular Dultzin Dubín ha llamado la atención en el sentido de que:

Nuestra posición, por lo tanto, es marginal: al sumar el mecanismo de consultas que tenemos con la CE, con nuestra participación (muy limitada) dentro del —Sistema Generalizado de Preferencias— (SGP) comunitario, el resultado no va más allá de una primera aproximación a un tratamiento sistemático de las relaciones económicas de México con la CE. Habría que añadir que actualmente existen, por otra parte, doce proyectos de cooperación económica y comercial entre organismos públicos, privados y mixtos de México con las instituciones comunitarias, además de treinta proyectos de cooperación en materia científico-técnica.²³

Desde una perspectiva sectorial, el Acuerdo incluye disposiciones específicas en los siguientes sectores: agropecuario, pesca, minería, telecomunicaciones y tecnologías de la información, transporte, salud pública, cooperación en la lucha contra la droga, energía, medio ambiente, turismo, cooperación en materia social y de planeación del desarrollo, capacitación, y sistema generalizado de preferencias, por lo que a pesar de la marginalidad a la que hace referencia el embajador Dultzin, el panorama de las relaciones con la UE tiene signos alentadores.

A lo anteriormente anotado se puede agregar que concurren a favorecer las relaciones aludidas los siguientes factores: la firma y puesta en marcha del TLCAN, la admisión de México como veinticincoavo socio de la OCDE, la política de apertura al exterior, así como la flexibilización y desregulación en materia de inversión extranjera. En suma, el panorama actual y futuro que

²³ Dultzin Dubín, Daniel. "La integración europea y las..." *Op. cit.*, p. 45.

presentan las relaciones de México con la UE en el contexto de la globalización, plantea la necesidad de llevar hasta sus últimas consecuencias las condiciones y disposiciones que envuelven y contemplan los Acuerdos establecidos.

La hoy Unión Europea, ha marcado una serie de pautas en lo que a procesos de integración se refiere en el ámbito mundial, constituye el modelo más avanzado y radical en ese mismo orden; con la asimilación de los países miembros de la AELC en breve tiempo será el mayor mercado mundial; ya hoy no tiene paralelo en cuanto al grado de integración política.

Constituye un ejemplo de unidad en la diversidad puesto que por encima de la integración política propuesta y al conjuntar una variedad de países con múltiples y variadas costumbres y tradiciones, éstas son respetadas irrestrictamente.

El escenario que nos muestra la UE hacia el año 2010, tomando en consideración los logros obtenidos del Acta Única al Tratado de Maastricht, apuntan a la conformación de una Unión con participación de países de las tres Europas: Occidental, Central y Oriental y de África del Norte, lo que haría de aquélla un bloque de cobertura mayor, en donde la economía, la política y otros órdenes como la investigación, la cultura, el desarrollo científico y tecnológico, entre otros muchos, encontrará un espacio de desarrollo de dimensiones hoy difíciles de prever.

1.2.2. La inserción de México en los procesos de integración económica mundial

México no ha escapado a los procesos de integración económica que caracterizan al planeta a casi un lustro del inicio del tercer milenio; en los hechos como ya lo hemos apuntado, se ha ido integrando con Norteamérica, pero también en buena medida con los países de centro y sudamérica. Recientemente se han dado pasos mas concretos en torno a crear mejores condiciones para favorecer el libre cambio de mercancías, servicios y capitales, tal es el caso de la incorporación de México

al GATT, de la firma de tratados de libre comercio con Chile, Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Bolivia, Venezuela y Colombia y la negociación en marcha de varios tratados de libre comercio con otros países de centroamérica; asimismo, México ha sido admitido en la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico y también como socio de la OCDE.

A continuación analizamos la inserción de México al GATT, con los países de la Cuenca del Pacífico y la OCDE, así como los tratados con países de centro y sudamérica.

1.2.2.1. México y el GATT-OMC

El GATT, persigue crear e impulsar las condiciones que permitan promover el libre comercio entre los países que lo integran, en este sentido es proclive a fomentar la eliminación o atenuación de las barreras que obstruyen la libre circulación de mercancías, así como la prestación de servicios.²⁴

México decide como parte fundamental del inicio de una nueva estrategia de integración económica su incorporación al GATT, formalizada en agosto de 1986 y que ciertamente constituye una premisa insalvable para la negociación y firma años después del TLCAN, así como para preparar su ingreso a otras organizaciones de carácter comercial.

Peñaloza Webb acerca de la incorporación de México al GATT y en torno a las relaciones económicas de México con el exterior señala que:

La adhesión al GATT plasmó la voluntad de México por tener una nueva participación en el comercio

²⁴ El Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) es un tratado internacional que tiene un objeto similar al TLC pero a nivel multilateral. Esto lo limita mucho en algunos renglones, por lo que grupos de países han considerado útil tener acuerdos complementarios que les permitan comerciar más libremente entre ellos. Es el caso de la Unión Europea y ahora de Norteamérica. Schettino, Macario. *TLC Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y cómo nos afecta?*. México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1994, pp. VII-VIII.

internacional con base en las reglas que fija el mayor foro institucional mundial para dicha actividad. Pero al mismo tiempo, con esta medida se buscó participar en la toma de decisiones conjuntamente con los grandes países industrializados, en un marco normativo que intenta ampliar el acceso a los mercados y superar las políticas comerciales arbitrarias o discriminatorias por parte de los grandes países industriales.²⁵

Finalmente acerca del GATT conviene agregar que este surge en 1947 e integraba a 24 países, quienes en Bretton Woods establecieron un acuerdo respecto de la necesidad de liberalizar el comercio internacional, en el mediano y largo plazo como efectivamente ha venido sucediendo. Actualmente aproximadamente 112 países lo integran y desde principios de 1995 pasó a denominarse Organización Mundial de Comercio (OMC).

1.2.2.2. México y los países de la Cuenca del Pacífico

Los países del Pacífico asiático son, sin duda, los que en años recientes han observado el más dinámico crecimiento; entre ellos han incrementado sustancialmente sus niveles de intercambio y sus relaciones con el resto del mundo y han manifestado una agresividad que los coloca quizá como los más serios rivales en cuanto a los procesos de expansión en el ámbito comercial. Sobre el particular es pertinente tener en cuenta los planteamientos de Clavijo Quiroga:

La región del Pacífico asiático es estratégica para el futuro desarrollo de la economía mundial y de México, tanto por su dinamismo económico y heterogeneidad como por su historia y tamaño relativo. En una extensión de casi 65.5 millones de kilómetros cuadrados, conjunta a 47 países y territorios, cuya población representa más de la mitad de la población mundial. En la región se encuentra el 45 por

²⁵ Peñaloza Webb, Tomás. "México, el GATT y la Ronda de Uruguay", en *México en la ... Op. cit.*, p. 62.

ciento de la producción mundial, poco más del 50 por ciento del comercio internacional, el 21 por ciento de las reservas de petróleo, el 25 por ciento del tráfico aéreo y la mayor parte del marítimo, las mayores reservas financieras del mundo y la tecnología mas dinámica. A mediados de la década de los ochenta la actividad transpacífica superó a la actividad transatlántica.²⁶

De este calibre es la magnitud del intercambio comercial y financiero que se establece en los países del Pacífico asiático, sustentado en el grado de desarrollo de los países que lo integran. México evidentemente no puede mantenerse al margen del dinamismo que observa la región, así pues, es fundamental tener en cuenta el estado que guardan las relaciones del país con sus homólogos del Pacífico asiático.²⁷

Cabe agregar con el autor antes mencionado que:

... Una mayor participación de México en la Cuenca del Pacífico es congruente con la política de diversificación y de ampliación del comercio de nuestro país, lo que redundaría en el acceso a tecnologías mas diversificadas para el desarrollo nacional. Los diversos grados de desarrollo de estos países le pueden presentar oportunidades de mayor complementariedad (Hong Kong, Singapur, Filipinas) y de sustitución (Indonesia, Tailandia, Malasia). Con los países de grado de desarrollo similar puede haber ganancias por el comercio intraindustrial que provoca menores costos de ajuste. Por otro lado, el efecto de país tercero en términos competitivos debe constituir un incentivo para México. Dichos países son en efecto los mayores competidores y solo ignorarlos sería la peor estrategia.²⁸

²⁶ Clavijo Quiroga, Fernando. "Diversificación de las relaciones económicas de México: hacia la Cuenca del Pacífico", en *Ibid*, p. 61.

²⁷ Las relaciones comerciales de México con la Cuenca del Pacífico datan de la Colonia, época en que la Nao de China efectuaba viajes regulares entre China y México vía el puerto de Acapulco.

²⁸ Clavijo Quiroga, Fernando. "Diversificación de..." *Op. cit.*, pp. 68-69.

Así las cosas, México no ha descuidado sus relaciones comerciales con los países de la Cuenca del Pacífico, tan es así que como ya lo señalamos ha ingresado a la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico.²⁹

1.2.2.3. México y la OCDE

En torno al ingreso de México a la OCDE basta señalar que éste ya se ha consumado, lo cual reviste una importancia particular, toda vez que la OCDE conformada hasta antes del ingreso de México por 24 países, tiene como objeto fundamental definir y coordinar políticas para el desarrollo económico de sus miembros; no tiene objetivos políticos y militares en términos de alianzas. Conviene además tener en cuenta que los países que conforman la organización se identifican por sus ideales democráticos, respeto a los derechos humanos y promoción del libre mercado.

Con el ingreso de México la OCDE quedó integrada por 25 países.³⁰ Los ejes sobre los cuales se fundamenta aquella —es pertinente señalar—, puede ser favorable para el país más allá de aspectos meramente económicos y comerciales, en particular si su inserción favorece los procesos democráticos tan necesarios en México, así como al respeto a los derechos humanos tan requeridos también en el país.

²⁹ La Asociación fue establecida en 1989 en la reunión de ministros de Economía y Relaciones Exteriores, llevada a cabo en Canberra. Originalmente los miembros eran 12: Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Estados Unidos.

En 1991, en la reunión de Seúl, Corea del Sur, se adhirieron China, Hong Kong y Taiwán, y en 1993, en el encuentro de Seattle, Estados Unidos, se sumaron México y Nueva Guinea. En la cuarta reunión ministerial, realizada en Yakarta, Indonesia, en noviembre de 1994, se incorporó Chile.

³⁰ La República Checa fue admitida a finales de 1995 como siguiente socio por lo que la OCDE está actualmente integrada por veintiséis socios.

1.2.2.4. México y su complemento en América Latina en el contexto de la integración económica

En un esquema multilateral en el ámbito de los procesos de integración económica, no se ha descuidado el fortalecimiento de los vínculos con los países de centro y sudamérica, sin embargo es pertinente en primer término tener en cuenta como antecedente de los procesos de integración comercial en América Latina, el Tratado de Montevideo que data de 1960 y dio lugar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); para 1980 es reformada el Acta de Montevideo y se crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI);³¹ otros esfuerzos en sus rasgos fundamentales presentan el siguiente panorama:

1.2.2.4.1. Centroamérica y el Caribe

Las relaciones de México con los países de Centroamérica y del Caribe son estratégicas; en el renglón comercial ciertamente no son muy significativas, sin embargo, tanto en el plano económico como en el político las relaciones han tenido una importancia ascendente y, desde luego tienden a acentuarse. En lo que denomina agenda propositiva en relación a los países centroamericanos, José Juan de Olloqui apunta lo siguiente:

México se puede convertir en uno de los países claves en el ámbito de la cooperación latinoamericana hacia

³¹ Ante el avance que presentan los procesos de integración económica en el ámbito planetario y los limitados resultados de la ALADI, México presentó en octubre de 1990 una propuesta de diez puntos que propiciara la agilización de los procesos aludidos, dichos puntos son los siguientes: 1) Una cobertura amplia de productos; 2) Aranceles máximos o mecanismos equivalentes; 3) Programas de desgravación arancelaria; 4) Eliminación de restricciones no arancelarias; 5) Eliminación de subsidios a las exportaciones; 6) Reglas de origen claras; 7) Mecanismos de salvaguardas transitorias, que sean transparentes; 8) Procedimientos para la solución de controversias ágiles e imparciales; 9) Programas concretos de promoción comercial y de inversiones; y 10) Remoción de obstáculos en materia de transporte. Vid. Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones comerciales...* *Op. cit.*, pp. 124-126.

Centroamérica; lo fue en el pasado reciente y tendrá que seguir actuando como tal en el futuro. Para ello existen acuerdos establecidos, como el Pacto de San José o los préstamos a largo plazo destinados al desarrollo que se canalizan a través del Banco Centroamericano de Integración Económica... Nuestro interés nacional apunta la necesidad de tener vecinos estables y prósperos así como cuidar que Centroamérica no se convierta en un grupo de países que se hunde en el olvido.³²

En relación con los países del caribe integrados por un espectro de países con idiomas, costumbres, regímenes políticos y cultura complejos, conviene señalar respecto a la región con de Olloqui:

México, excepto por la relación que lo une a Cuba, es un actor reciente en la región. Hasta hace poco tiempo se ha comenzado a manejar el concepto del Caribe como una tercera frontera del país... Sin embargo; México ha extendido recientemente su enfoque a través del Grupo de los Tres que prevé hacer más efectiva la cooperación con Centroamérica y el Caribe.³³

Tal es en lo fundamental el panorama en esta área profundamente estratégica para México, pero paradójicamente descuidada, aspecto ciertamente atenuado por la participación en el grupo Contadora, que en su momento fue determinante para lograr una pacificación en la zona centroamericana; sin embargo, a partir de la década de los noventa el panorama empieza a cambiar, así en los procesos de integración económica también se deja ver una perspectiva alentadora.

1.2.2.4.2. América del sur

La región al igual que el resto de Latinoamérica aun sufre los problemas derivados de la carga representada por el servicio a la deuda externa, lo cual en su momento más que hacer de estos

³² De Olloqui, José Juan. *La diplomacia... Op. cit.*, pp. 198-199.

³³ *Ibid*, p. 211.

países receptores de capital, los transformó en exportadores del mismo, cuestión que se ha traducido en efectos casi devastadores. Existen actualmente indicadores de que el esquema anterior se ha venido atenuando, por tanto, se están generando condiciones para la conformación y consolidación de bloques de países insertos en modelos de integración económica, tal es el caso del grupo de los tres que incluye a dos países sudamericanos (Venezuela y Colombia), aunque el caso más avanzado es sin lugar a dudas el del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que incluye a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

Sintéticamente la integración económica de los países sudamericanos que se da entre la segunda mitad de la década de los ochenta y lo que va de los noventa se resumiría en lo siguiente:

- a) En 1986 se firma el Acta de Integración Argentino-Brasileña, lo que de paso incidió en la disminución notable de la tradicional rivalidad prevaleciente entre estos países por la hegemonía en el cono sur;
- b) En 1988 se dio continuidad al proceso iniciado en 1986, con la firma del Tratado de Integración, Coordinación y Desarrollo, el cual fue ratificado en 1989 por los congresos de ambos países.
- c) El proceso dado entre los países antes mencionados constituyó el antecedente definitivo para la definición del MERCOSUR, al que se agregaron en 1991 Uruguay y Paraguay.
- d) El Pacto Andino que data de la década de los setenta, ha sido revitalizado después de haber tenido una escasa actividad durante la década de los ochenta, de esta suerte menciona de Olloqui, "En mayo de 1987 se aprobó un protocolo que modificaba el Acuerdo de Cartagena para hacer mucho más flexible el mecanismo y adaptarlo a las circunstancias del momento. Recientemente —añade— se

decidió acelerar el proceso y fijarse como meta el mercado común, lo que uniría a 90 millones de andinos.”³⁴

Muy recientemente el primer ministro canadiense Jean Chretien planteó la necesidad en un futuro próximo de la fusión del MERCOSUR con el TLCAN, perfilando así de manera definitiva la integración económica del Continente. Es indispensable, en tanto, tener presentes los avances en materia de libre comercio y otros órdenes alcanzados por las naciones integrantes del MERCOSUR; mientras tanto Bolivia ha entablado ya negociaciones para incorporarse como quinto socio de pleno derecho al MERCOSUR, lo que se contempla en el acuerdo marco signado en la cumbre de Madrid por la UE y los países integrantes del multicitado MERCOSUR; Chile también ha entablado ya negociaciones para una próxima integración.

Chile tiene firmado además, un Tratado de Libre Comercio con México y todo apunta a que será el cuarto miembro del TLCAN, en virtud de la anuencia de parte de los tres países que ahora lo integran.

1.2.2.5. Los tratados de libre comercio con centro y sudamérica

Es pertinente hacer una breve referencia a la cobertura que México tiene actualmente en materia de integración económica con la región Latinoamericana desde la perspectiva de los acuerdos de libre comercio negociados, algunos de los cuales ya iniciaron su vigencia y otros los harán en breve; para efectos de exposición procederemos al análisis siguiendo un criterio cronológico de la secuencia temporal de la negociación, firma y arranque de los tratados de libre comercio.

³⁴ *Ibid.*, p. 223.

1.2.2.5.1. El acuerdo México-Chile

Entre abril de 1990 y el primero de enero de 1992 se llevaron al cabo las acciones, negociaciones, firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio México-Chile; el proceso se inició —una vez restablecidas las relaciones diplomáticas entre ambos países— con la promoción de un Acuerdo Amplio de Comercio e Inversión, a lo que siguió la suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica entre los dos países, negociado en el marco de los diez puntos que en su momento México presentó en la ALADI (ver *supra* p. 55).

1.2.2.5.2. El Grupo de los Tres: Colombia, Venezuela y México

El Grupo de los Tres (G-3) constituye además de un bloque de países cuyos objetivos son fundamentalmente de orden económico y comercial, una alianza estratégica de amplio significado para los países de Centroamérica y del Caribe. La génesis del grupo arranca con la declaración conjunta de los presidentes de los países integrantes emitida en Nueva York en septiembre de 1990; para noviembre del mismo año, se avanzó en aspectos de comercio e inversión, pero es en julio de 1991, en Guadalajara, donde se celebró la Primera Cumbre Iberoamericana, cuando se firma un Memorándum de Entendimiento que perfila la negociación y formalización de un Acuerdo Trilateral de Libre Comercio, este último en el marco de la ALADI.

El proceso de negociación no ha sido fácil, habida cuenta de la necesidad de parte de Colombia y Venezuela de armonizar el nuevo Tratado con el grupo de países que integran el Pacto Andino; no obstante se han ido resolviendo los problemas y salvado los obstáculos fundamentales, por lo que durante los años de 1993 y 1994 se han intensificado las negociaciones con el objeto de que el Tratado entrara finalmente en vigor el 1o. de

enero de 1995, aunque la idea había sido que el Tratado arrancara el 1o. de enero de 1994.

1.2.2.5.3. El Tratado de Libre Comercio Bolivia-México

En el caso del Tratado de Libre Comercio Bolivia-México se puede mencionar que tiene como antecedentes más distantes, según asienta Herminio Blanco, la suscripción de un Acuerdo de Alcance Parcial y una preferencia arancelaria regional entre otras de las acciones llevadas al cabo entre abril de 1983 y abril de 1984; más recientemente en 1991 la suscripción de un acuerdo de complementación económica. Otros antecedentes que conviene tener en cuenta se resumen en lo siguiente:

En agosto de 1992 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la decisión 322, que concede a Bolivia una dispensa para negociar bilateralmente acuerdos comerciales con México. Dicha decisión fue antecedida por el Acta de Barahona de 1991.³⁵

Es a partir de marzo de 1993 cuando se perfila la negociación del Tratado de Libre Comercio en donde se toma como base de aquélla la estructura y temas contemplados en las negociaciones del Grupo de los Tres.

1.2.2.5.4. El Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica

La firma del Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica, tuvo lugar el 5 de abril de 1994, y entró en vigor el 1o. de enero de 1995, una vez aprobado por los órganos legislativos de ambos países. Es un tratado que busca el fomento a la libre circulación de bienes, servicios y capitales; algunas de las implicaciones y resultados de la firma de este Tratado son las siguientes:

³⁵ Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones... Op. cit.*, p. 135.

El programa de desgravación refleja un tratamiento que está tomando en cuenta las asimetrías estructurales y considera el menor tamaño relativo; sin embargo este tratamiento ya se había establecido entre México y Costa Rica con los acuerdos de alcance parcial y el comercio no creció sustancialmente. Por otro lado, si bien se parte de la consideración de las asimetrías, *el libre comercio implica alcanzar la reciprocidad en el futuro, por lo que las estructuras productivas tendrán que homologarse en competitividad o la de mayor desarrollo relativo tenderá a dominar.*³⁶

Lo anterior corresponde a un principio económico fundamental por lo que se torna en un imperativo para las economías subdesarrolladas llevar al cabo esfuerzos extraordinarios para homologar su productividad y competitividad en relación a las economías con un mayor grado de desarrollo, en tanto ello sucede el establecimiento de tratados de libre comercio provocará déficits crecientes en las balanzas de pagos de los países con menor grado de desarrollo relativo. Abundando en torno al Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, Berenice Ramírez agrega:

Costa Rica ha declarado que la firma del Tratado de Libre Comercio con México expresa también su interés por participar en el tratado comercial sustentado por Canadá, Estados Unidos y México. Esta declaración sustenta la unidireccionalidad hacia el mercado del Norte por la que se están orientando la mayoría de los países latinoamericanos. Las posibles ventajas de ser parte de este bloque no debieran debilitar la diversificación de sus relaciones. Las alternativas de crecimiento económico requieren de opciones distintas en cuanto a acceso a tecnologías, mercados e inversiones para evitar caer nuevamente en condicionalidades extremas que se transforman en vulnerabilidad.

³⁶ Ramírez López, Berenice. "Algunas reflexiones en torno al Tratado de Libre Comercio: México-Costa Rica", en Instituto de Investigaciones Económicas. *Momento Económico*. México, UNAM, mayo-junio, 1994, pp. 11-13; cursivas nuestras.

La firma del Tratado entre México y Costa Rica implica mayor acercamiento político. Con ello, México fortalece sus espacios de negociación a nivel latinoamericano y va fortaleciendo su papel de interlocutor entre países de esta región y Estados Unidos. A nivel del mercado mundial fortalece su posición como promotor del libre comercio, interesado en negociaciones asimétricas y en favor de funcionalizar el libre comercio a nivel continental, condicionando a los demás países a acuerdos similares a los ya acordados.³⁷

La evolución del tratado de libre comercio con Costa Rica será, desde luego, determinante para futuros acuerdos similares con el resto de los países centroamericanos y, eventualmente del Caribe.

Hasta el momento hemos planteado en esta primera parte del trabajo una aproximación al panorama internacional en torno a los procesos de integración y globalización económica, y en el caso de la Unión Europea de integración económico-política y cultural; asimismo lo correspondiente al papel de México con el resto del mundo, en particular con la región de norte, centro y sudamérica; finalizamos esta parte con un breve análisis de la perspectiva de la administración pública mexicana a fines de siglo.

1.2.3. La administración pública mexicana en los umbrales del año 2000

Los procesos de integración impulsados desde la segunda mitad del presente siglo y de manera más acentuada en las dos últimas décadas, han impactado profundamente el accionar de las administraciones públicas y por tanto las tradicionales relaciones del Estado con el conjunto de la sociedad; han sido asimismo las administraciones aludidas protagonistas fundamentales de los procesos señalados, es pertinente entonces, efectuar un primer análisis en relación a algunos de los cambios

³⁷ *Ibid.*

más significativos que caracterizan a la administración pública mexicana de fin de siglo.

Sobre el particular podemos afirmar que es hacia finales del sexenio lopezportillista y fundamentalmente en el sexenio de Miguel de la Madrid cuando se perfila un conjunto de reformas y transformaciones a la administración pública federal en sus vertientes centralizada y paraestatal, a tono con los cambios en el modelo de crecimiento y desarrollo del país, producto a su vez de los cambios que se dan en el ámbito de la sociedad mexicana y en el contexto internacional.

Es sin embargo en el sexenio recientemente concluido cuando se radicalizan las medidas que transforman a la sociedad y al Estado mexicanos y a las relaciones de este con la primera que, corresponde llevar al cabo a la administración pública federal.

En el plano económico, en los últimos dos años de la gestión de José López Portillo se genera un proceso de cambio en el modelo seguido hasta entonces consistente en la sustitución de importaciones y se sientan los prolegómenos de un cambio que perfila al país hacia un modelo de desustitución de importaciones, catalizado por la petrolización de la economía. René Villarreal en 1983 al hacer referencia a la crisis de 1982 describe la situación en los siguientes términos:

La falla en cuanto a las reformas estructurales se hizo particularmente manifiesta en el proceso de industrialización. En efecto, en 1979 se empezó a manifestar un proceso de *desustitución de importaciones* en todo tipo de bienes, pero que es más notorio en los bienes intermedios y de capital por afectar el avance industrial. En efecto — apunta Villarreal—, la participación de las importaciones en la oferta total se elevó (en lugar de haberse reducido) de 18 a 25% en bienes intermedios, de 46.7 a 54.7% en bienes de capital, y de 7 a 13.2% en bienes de consumo entre 1970 y 1980. Para el total del sector manufacturero, dicho

coeficiente pasó de 21 a 31%, es decir, la sustitución manufacturera alcanzó casi un 50% en dicho periodo.³⁸

El proceso que durante el sexenio Delamadridista fue calificado de cambio estructural se inicia así en los hechos desde el sexenio anterior, el mismo Villarreal señalaba en el año citado arriba lo siguiente:

...el reto teórico práctico de nuestra época es el desarrollo de una teoría de la intervención del Estado en sus funciones como agente económico: una teoría que establezca los límites y alcances del Estado, como Estado planificador, empresario, tributario, inversionista, promotor, benefactor y regulador; teoría que necesariamente debe desarrollarse en el marco de un nuevo paradigma (el neoestructuralismo poskeynesiano de economía política) que puede dar respuesta y plantear salidas a la crisis del capitalismo contemporáneo. Lo que finalmente contribuirá a fortalecer y desarrollar los sistemas nacionales, democráticos, de economía mixta de mercado bajo la rectoría del Estado y de un sistema de planeación participativa, alejando de nuestros países de América Latina el espectro infame de la contrarrevolución monetarista.³⁹

Durante el periodo 1983-1988 se plantea un cambio estructural que paulatinamente va adquiriendo carta de ciudadanía; el proceso de desustitución de importaciones continúa imponiéndose, y en agosto de 1986 se abandona el modelo económico proteccionista de sustitución de importaciones para reemplazarlo con otro volcado hacia el exterior; el ingreso de México al GATT es la confirmación de la nueva fase en que entra el país.

Paralelamente se llevaron al cabo otro conjunto de acciones, entre ellas, el proceso de desincorporación de entidades paraestatales por medio del cual entre los años de 1983 y 1993 se redujo el universo de éstas de poco más de 1100 a 200 en

³⁸ Villarreal, René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Edic. Océano, FCE, 1986, p. 427.

³⁹ *Ibid.*, p. 483.

números redondos. Se promovieron asimismo un conjunto de medidas desreguladoras tendientes a impulsar las condiciones para fomentar los procesos de producción e intercambio, se definieron y concretaron acciones de desconcentración y descentralización de la administración pública federal; de igual manera se buscó la simplificación de la misma administración hacia su interior y en torno a sus relaciones con la sociedad.

Se trata de hacer congruente la estructura y funcionamiento de la administración pública con los cambios en el modelo de crecimiento y desarrollo orientado hacia afuera, así como con las corrientes neoliberales que paulatinamente se van imponiendo. Otras acciones necesarias se expresan en la disminución del déficit fiscal, de la modernización de la administración tributaria y saneamiento de las finanzas públicas.⁴⁰

La administración pública mexicana perfilada hacia el fin de siglo, ha cambiado radicalmente su fisonomía en los últimos tres lustros, habremos de profundizar sobre el particular en la tercera parte del trabajo.

⁴⁰ A principios del sexenio de Miguel de la Madrid se llevan a cabo una serie de ajustes que Suárez Dávila plantea en los siguientes términos: "La política hacendaria en su primera fase se concentra en corregir el desequilibrio fiscal que llevaba como contraparte un insuficiente ahorro público. Se realizaron incrementos en los impuestos, particularmente en el IVA, y se acordaron también aumentos importantes en precios y tarifas como en la gasolina y la electricidad. Simultáneamente se realizó una política de reducción del gasto, que fue auxiliada por la tradicional inercia en la Inversión Pública en el primer año de Gobierno. El conjunto de las políticas significó —apunta Suárez Dávila— una baja en el déficit fiscal de más de la mitad en un sólo año reduciéndolo al 8% del Producto, y logrando un incremento de 6.5% del Producto en el ahorro del Sector Público." Suárez Dávila, Francisco. "Política Hacendaria y Economía Política en el México Posrevolucionario", en *México 75 años de Revolución*. México, FCE, Tomo I, vol. 1 "Desarrollo económico", 1988, pp. 433-434.

SEGUNDA PARTE

II.

El proceso de negociación, firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Implicaciones para México



2.1. Los antecedentes inmediatos

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN económica, como se ha visto, han ido avanzando como una alternativa para atenuar la crisis del capitalismo mundial en su fase actual, en donde se busca aprovechar las ventajas comparativas, las economías de escala, las múltiples tecnologías desarrolladas en diferentes latitudes, todo lo cual se sustenta en reglas establecidas por los países involucrados en tratados de libre comercio, mismas que se busca sean lo mas claras y transparentes, por tanto susceptibles de ser cumplidas.

En el caso específico del TLCAN existen un conjunto de antecedentes que lo perfilan y preparan. Entre ellos se encuentra de manera fundamental la modificación del modelo proteccionista por otro de cara al exterior promovido en el país desde la década pasada, producto en gran medida de las presiones ejercidas por los organismos supranacionales como el FMI y el Banco Mundial, traducidas en la privatización de entidades paraestatales y en

medidas desreguladoras, entre otras de las acciones emprendidas; también podemos agregar los procesos de integración regional referidos en la primera parte del trabajo, los cuales expresan una tendencia mundial a la que difícilmente se pueden sustraer los países del orbe y quizá ni convenga hacerlo; más recientemente la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos.

De modo específico, las acciones anteriores a los foros de consulta organizados por la Cámara de Senadores durante 1990 parten del Acuerdo Marco firmado con Estados Unidos en 1987, modificado en octubre de 1989, con el fin de generar un ambiente propicio para las relaciones comerciales entre ambos países, así como para la solución de posibles disputas; un acuerdo similar también se firma con Canadá en marzo de 1989.⁴¹

CRONOLOGÍA DE UNA NEGOCIACIÓN

11 de junio de 1990	Reunión Presidencial México-USA. Instrucciones a los encargados de comercio de ambos países para iniciar consultas.
8 de agosto de 1990	Recomendación de los encargados de comercio a los Presidentes para iniciar negociaciones formales.
24 de septiembre de 1990	Anuncia Serra Puche el inicio de consultas sobre una Zona de Libre Comercio.
25 de septiembre de 1990	Solicita Bush autorización para iniciar el proceso <i>fast-track</i> .
5 de febrero de 1991	Salinas, Bush y Mulroney anuncian el inicio de negociaciones trilaterales rumbo al TLC.
27 de febrero de 1991	Se autoriza el <i>fast-track</i> .
1 de marzo de 1991	Bush solicita ampliación de dos años del <i>fast track</i> . (Autorizado el 24 de Mayo de 1991).
12 de junio de 1991	Primera Reunión Ministerial (Toronto).
8 de julio de 1991	Primera Reunión de Jefes de Negociación (Washington).

⁴¹ Consúltense De Olloqui, José Juan. *La diplomacia...* Op. cit., pp. 41-47; Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones...* Op. cit., pp. 161-164; y Schettino, Macario *¿Qué es y como...* Op. cit., pp. 3-6.

6 de agosto de 1991	Segunda Reunión de Jefes de Negociación (Oaxtepec).
6 de enero de 1992	Primer Texto consolidado con corchetes.
12 de agosto de 1992	Finalizan las negociaciones del TLC en Washington. El Presidente Salinas ofrece un mensaje a la Nación.*
17 de diciembre de 1992	Firma del TLC por los Ejecutivos de los tres países.
17 de marzo de 1993	Inician negociaciones de los Acuerdos Paralelos.
14 de septiembre de 1993	Terminan negociaciones de los Acuerdos Paralelos.
17 de noviembre de 1993	Aprueba la Cámara de Representantes de USA el TLC.
19 de noviembre de 1993	Aprueba el Senado de USA el TLC.
22 de noviembre de 1993	Aprueba el Senado de la República de México el TLC.
8 de diciembre de 1993	Se publica en el Diario Oficial la entrada en vigor del TLC a partir del 1 de enero de 1994. En Estados Unidos, Clinton firma el decreto de aplicación del TLC.
1 de enero de 1994	Entrada en vigor del TLC en los tres países.

* Del 12 de junio de 1991 al 12 de agosto de 1992, los grupos de trabajo se reunieron 389 ocasiones.

FUENTE: Schettino, Macario. *TLC Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y cómo nos afecta?* México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1994. p. 6, apud, SECOFI-UNTLC. "Tratado Trilateral de Libre Comercio: Una Visión Global".

Antes de efectuar una breve reseña en torno del proceso de negociación del TLCAN es imprescindible hacer referencia a algunas de las discusiones en relación a la conveniencia, impacto, consecuencias y desventajas derivadas de la negociación, firma y puesta en marcha del TLCAN. Sobre el particular planteamos como tesis las posiciones favorables al tratado, como antítesis las posiciones adversas, y a manera de síntesis algunos de los impactos reales con motivo de haber arrancado el TLCAN, además de los aspectos prospectivos del mismo.

2.2. La tesis: posiciones favorables al Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Entre los planteamientos fundamentales que se esgrimieron y argumentaron a favor de la negociación y firma del TLCAN se encuentran los siguientes:

- a) Las condiciones históricas y la trayectoria seguida por el país en torno a sus relaciones con el vecino del norte favorecieron en lo fundamental la firma del TLCAN, habida cuenta de que en los hechos México se transformó en el tercer socio comercial de los Estados Unidos.
- b) El incremento paulatino y sostenido en los niveles de intercambio comercial y de inversión estadounidense en el país y en menor medida de las provenientes de Canadá, fueron creando las condiciones para la firma del TLCAN.
- c) Los cambios operados en el interior del país en relación a su estrategia de crecimiento y desarrollo económico en la que se abandonan las políticas proteccionistas y se adopta otra de franca apertura al exterior, iniciada con los preparativos y formalización del ingreso de México al GATT, roturaron el terreno para favorecer el planteamiento, negociación, firma y puesta en marcha del TLCAN.
- d) Indudablemente los procesos mundiales de integración económica regional y planetaria con todas sus implicaciones; la fortísima dinamización de la economía mundial incluidos los circuitos y transferencias de capitales, tecnología, etcétera, fueron catalizando las condiciones que perfilaron la necesidad de concretar un Tratado de Libre Comercio en la región.
- e) La firma del TLCAN constituye de suyo un acicate y catalizador para impulsar una serie de procesos al interior del país, entre ellos podemos considerar los siguientes: calidad, competitividad, productividad, calidad y excelencia educativa y académica, desarrollo científico y tecnológico, flexibilización y democratización en las relaciones capital-trabajo, mejores condiciones ambientales ecológicas,

lo que en conjunto favorece más que frenar la consolidación del TLCAN.

- f) La liberación del intercambio comercial propicia la liberación de energías, creatividad, movilización de recursos, e incide en la generación de riqueza y de empleo.

Conviene mencionar algunos de los efectos iniciales de la apertura de la economía mexicana una vez que el modelo por sustitución de importaciones evidenció sus limitaciones y agotamiento que también pueden ser inscritos en una dirección favorable a la firma del TLCAN. En este aspecto Blanco Mendoza ha mencionado que:

El efecto más importante de la primera etapa de la apertura —1983-1993— y de las reformas estructurales de la economía mexicana es que se eliminó el sesgo anti-exportador que había impuesto el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, sesgo que no fue modificado durante la bonanza petrolera al no aplicarse las políticas de ajuste necesarias. Con la apertura y las reformas, se deja de premiar con la protección a los productores de bienes para el consumo nacional, con lo que las exportaciones empezaron a jugar un papel más importante en el crecimiento económico y la generación de empleos.⁴²

2.3. La antítesis: las resistencias y planteamientos adversos al TLCAN

Evidentemente no todas las posiciones han sido favorables al planteamiento, negociación, firma y entrada en vigor del TLCAN, así se han expresado en diversos foros posiciones francamente contrarias al Tratado. A continuación se plantean algunas de ellas, las cuales sintetizan en lo fundamental las posiciones endógenas y exógenas.

⁴² Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones... Op. cit.*, p. 62.

- a) La trayectoria de las condiciones históricas internas, marcan que la firma del Tratado modifica radicalmente el modelo de país que se perfila desde la Revolución mexicana de 1910, es decir, el modelo congruente con el régimen de la Revolución. En este sentido, sectores amplios de la sociedad civil mexicana presentaron antes y después de la firma del Tratado una fuerte oposición al mismo, incluso el movimiento llevado al cabo por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se opone radicalmente al TLCAN.
- b) El Tratado hará más dependiente y subordinada a la economía mexicana fundamentalmente de la de los Estados Unidos.
- c) La firma del Tratado rebasa con mucho el plano meramente económico-mercantil e invade el terreno político, por lo que la subordinación hacia los Estados Unidos será cada vez más evidente, prueba de ello se manifiesta en el crédito blando ofrecido a México un día después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, cuando —guardando las proporciones— a Yeltsin le había costado conseguir la mitad de esos recursos, mucho más tiempo y condiciones; por otra parte, el crédito de 20 000 millones de dólares concedidos al país en febrero de 1995 ratifican esta situación.
- d) En el caso de las posiciones endógenas, se ha argüido que la firma del Tratado lo menos que acarreará será que muchas empresas norteamericanas emigren a México en busca de salarios bajos, de mano de obra barata que en términos comparativos es lo que México puede ofrecer en torno a las denominadas ventajas comparativas.
- e) Desde luego en núcleos empresariales de cobertura mediana y menor, se tiene la certeza de que la mediana y pequeña industria será la más golpeada, toda vez que el Tratado traerá consigo inversión e importaciones que deteriorarán aun más las condiciones de dicha industria.

- f) En el ámbito del sector externo se han levantado o se levantaron una serie de obstáculos en contra del Tratado, algunos de los argumentos se orientan al problema ecológico, señalando que las condiciones en México no consideran el mejoramiento del ambiente, situación que fue atenuada con los denominados Acuerdos Paralelos.
- g) Los sectores más recalcitrantes adversos al TLCAN, coincidentes con algunos de los sectores más conservadores de Norteamérica, se expresaron en torno a los bajos niveles de democratización prevalecientes en el país, su bajo poder adquisitivo, etcétera, lo cual se tradujo en su momento en resistencias a la firma del Tratado.
- h) En algunos aspectos específicos se ha señalado que “los principales argumentos que —en su momento esgrimieron— los sindicatos estadounidenses en su oposición al TLC —consistieron— en mostrar las disparidades entre México y EU, principalmente en salarios y en condiciones laborales, particularmente en industrias con mano de obra intensiva, como la del vestido. Los trabajadores de las industrias automotrices de los Estados Unidos y Canadá temen que muchas compañías que producen camiones, automóviles y autopartes sean reubicadas en México para beneficiarse de su nivel salarial que es aproximadamente de un séptimo del de sus países. Esto explica —se añade— que los líderes sindicales de ambas naciones hayan emprendido una vigorosa campaña para evitar que se apruebe el TLC.”⁴³
- i) En el ámbito del sector agrario los planteamientos centrales en términos de cuestionamientos, toman en consideración que el empleo ha crecido menos que la producción en dicho sector, de tal manera “es previsible que el aumento de las

⁴³ Consúltese: Fernández de Castro, Rafael; Mónica Vereá Campos y Sidney Weintraub [Editores]. *TLC Los Impactos Laborales en Sectores Clave de las Economías*. México, UNAM, ITAM, U.S.-Mexican Policy Studies Program, 1993, pp. V-VIII.

exportaciones sea menor de lo esperado y, de haber una apertura indiscriminada, aumentarán las importaciones, lo cual generaría a su vez desempleo.”⁴⁴

Tales son, sin pretender agotarlas, algunas de las posiciones adversas al inicio, proceso de negociación y firma del TLCAN. Hagamos ahora un breve balance de los resultados de la puesta en marcha del Tratado y fundamentalmente del planteamiento de algunos aspectos de carácter prospectivo, habida cuenta de que el multicitado tratado se encuentra aún en una fase sumamente primigenia.

2.4. La síntesis: perspectivas del TLCAN

Las perspectivas del TLCAN constituyen de suyo un tema complejo, por las relaciones y vínculos con múltiples esferas y fenómenos de la vida nacional —señaladamente las prevalecientes entre política y economía—; sin embargo, es un imperativo efectuar un riguroso seguimiento y evaluación del desarrollo y vicisitudes del Tratado, así como pulsar constantemente los reajustes internacionales que impactan el comercio internacional de bienes, servicios y capitales.

De entrada es pertinente recordar que la estrategia de crecimiento y desarrollo marcada por el país desde mediados de la década pasada que implicó en principio una apertura unilateral hacia el exterior, fue sin duda un cambio de consecuencias radicales acelerado con la puesta en marcha del TLCAN, y cuyo impacto se recrudece en diciembre de 1994, toda vez que a esas alturas el déficit en cuenta corriente era descomunal. Tan es así que la administración del Presidente Zedillo ha puesto de manifiesto que dicho déficit fue una de las razones fundamentales que aceleró la crisis del citado mes de diciembre.

Así pues a dos años de arrancado el TLCAN las exportaciones de México ciertamente se han incrementado, pero

⁴⁴ *Ibid.*, pp. XIV-XV.

lo han hecho también las importaciones, parcialmente disminuidas como consecuencia de la devaluación del peso frente al dólar; de igual manera la desregulación promovida en materia de inversión extranjera y comercio exterior, ha fomentado fuertemente la especulación y el flujo ágil y desfavorable para el país de dinero y capitales.

La síntesis a la que hacemos alusión ya comenzó, han transcurrido más de dos años de iniciado el periplo del TLCAN y, por un lado constituye, además de un reto, un acicate y catalizador que debe acelerar el incremento de la productividad, la calidad y la eficiencia en muchos de los procesos productivos y comerciales del país; apunta además a presionar para elevar los estándares de calidad en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo en la dirección y racionalidad de la apertura comercial, lo que debe ser equilibrado con una calidad superior a lo meramente identificado con los procesos definidos por los grandes centros financieros promotores de la globalización, en este último caso a condición de que la crisis no se traduzca en una disminución de los recursos canalizados a sectores tan vertebrales y sensibles como los de educación y salud —por ejemplo—; es más, el TLCAN debe motivar a los sectores público, social y privado a canalizar mayores recursos e inversiones para el fomento del desarrollo científico y tecnológico.

Un problema perfilado desde finales de 1995 lo constituyó el problema de los transportistas mexicanos a quienes les fue impedido el tránsito en la franja fronteriza de los Estados Unidos en enero de 1996 como lo estipula el TLCAN, sin embargo esto no se verificó y se transformó en un obstáculo real a la marcha efectiva del Tratado en detrimento tanto de los transportistas como de los exportadores mexicanos de hortalizas a la Unión Americana; tal problema tiene varias facetas algunas de las cuales están relacionadas con las asimetrías prevalecientes entre las dos economías involucradas, y sin duda refleja también la gran dependencia de México respecto del vecino del norte.

Asimismo, los obstáculos a vencer son múltiples, algunos de ellos de carácter inédito. Es indispensable, por tanto, que en diversos foros se haga conciencia de la nueva racionalidad en juego, de las previsiones y acciones por emprender con vistas a anticiparse a problemas y retrocesos que seguramente continuarán presentándose en el futuro inmediato y mediato. Por lo que toca a las administraciones públicas: federal, estatal y municipal deben fortalecer su labor de planeación, promoción, implementación, evaluación y seguimiento de una serie de quehaceres y procesos que propicien que la sociedad civil sobre la cual concretan su actividad, se encamine por la senda de los retos que como país se han venido asumiendo contando con mayores elementos y refrendando su identidad en los ámbitos nacional, regional y local.

La tarea es larga, sinuosa, y en el caso particular del TLCAN se tienen como interlocutores a dos vecinos con una tradición de dinamismo y mucho mayor grado de desarrollo en múltiples esferas; sin embargo, la era de los parroquialismos está siendo trascendida a grandes pasos en el ámbito internacional a la que el país difícilmente podrá sustraerse, pero no implica necesariamente descuidar o destruir las bases que sustentan el desarrollo nacional; de igual manera los sectores organizados de la sociedad civil tienen al frente una actividad creciente en términos de solidaridad y esfuerzos colectivos.

Debe además, efectuarse un detenido análisis de la situación por la que atraviesa la pequeña y mediana industria, la más golpeada por la fortísima competencia que ha traído consigo la globalización y apertura comercial en general y el TLCAN de manera más cercana.

2.4.1. Los reacomodos internacionales

En el transcurso de 1994 y de 1995, se fueron dando una serie de reacomodos en el plano internacional directamente vinculados a los procesos de integración y globalización

económico-política, tal es el caso de la Cumbre de Miami en donde se retomó el proyecto de suscribir un Acuerdo de Libre Comercio que involucra al conjunto de países del Continente Americano y se fijó el año 2005 para concretarlo; también se anunció otro Tratado que involucra a los países de la región Asia Pacífico, el cual deberá materializarse —se dice— para el año 2010; asimismo fuimos testigos del fortalecimiento del MERCOSUR y del avance de la Unión Europea que deja de ser de “los doce” para ser ya de “los quince”.

Lo anteriormente mencionado afecta la posición de México en el contexto del TLCAN, en virtud de que las posibles ventajas que podría brindar al país se desvanecerían si efectivamente se concretan los magnotratados de libre comercio que ya se anuncian y sobre los que se trabaja aceleradamente; los aspectos prospectivos deben ser incorporados con mayor fuerza con el objeto de proceder a construir los escenarios futuros que nos sean más favorables, lo cual implica tomar hoy las medidas y proceder en consecuencia para arribar a las metas más convenientes y que valgan realmente la pena.

2.5. Lo fundamental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En el presente apartado efectuamos una síntesis de los aspectos fundamentales del TLCAN, asimismo se incluyen algunos cuadros con los cuales se ilustran los efectos del mismo o las tendencias relativas a la desgravación arancelaria del conjunto de los rubros negociados.

2.5.1. Estructura básica del TLCAN

El TLCAN consta de casi 300 artículos, distribuidos en un total de 22 capítulos, que se agrupan en ocho partes, así como diversos niveles de anexos, uno de ellos establece movimientos de fracciones arancelarias compatibles con el capítulo IV. Reglas de origen; el otro grupo contiene siete anexos numerados del I al VII

que complementan la quinta parte: Inversión y Servicios.⁴⁵ Para el capítulo III se incluyen los anexos 300-A Industria automotriz y 300-B Industria textil y del vestido; un siguiente nivel corresponde a los anexos para cada capítulo, los cuales tienen como propósito central el que si algún país o los tres de conjunto desean modificar algunos de los capítulos, lo que se modifica son los anexos y no el texto fundamental del capítulo en cuestión.

Conviene enfatizar respecto a los objetivos fundamentales acordados por los tres países participantes del Tratado, tendientes a desarrollar una área de libre comercio que territorialmente hablando va de Alaska hasta el Suchiate; dichos objetivos son:

- Eliminar barreras arancelarias y no arancelarias al comercio —en la zona de América del Norte—.
 - Consolidar las condiciones para una competencia justa.
 - Fomentar la inversión y, por lo tanto, el crecimiento y el empleo.
 - Proporcionar protección a los derechos de propiedad intelectual.
 - Establecer instancias eficaces para la aplicación del TLCAN.
 - Establecer procedimientos oportunos y justos para la solución de controversias.
 - Fomentar la cooperación trilateral.
- Con el logro de dichos objetivos se busca:
- Mayor crecimiento y más empleo.
 - Mayor competitividad.
 - Desarrollo sostenible, capaz de satisfacer mejor las necesidades humanas, respetando los derechos de los agentes económicos y preservando y restaurando el medio ambiente.⁴⁶

⁴⁵ Schettino, Macario. *El TLC... Op. cit.*, pp. 9-10.

⁴⁶ Consúltese, Damm Arnal, Arturo. *TLC oportunidades, retos y riesgos, análisis crítico*. México, EDAMEX, 1994, pp. 50-51.

Los objetivos planteados deben, desde luego ser ponderados ante los efectos reales que se están teniendo a partir de la puesta en marcha del TLCAN.

ESTRUCTURA BÁSICA DEL TLCAN

Primera parte <i>Definiciones</i>	I. Objetivos II. Definiciones
Segunda parte <i>Comercio de bienes</i>	III. Comercio de bienes IV. Reglas de origen V. Procedimientos adnanales VI. Energía VII. Agropecuario VIII. Medidas de emergencia
Tercera parte <i>Normalización</i>	IX. Normalización
Cuarta parte <i>Compras del sector público</i>	X. Compras del sector público
Quinta parte <i>Inversión y servicios</i>	XI. Inversión XII. Comercio transfronterizo de servicios XIII. Telecomunicaciones XIV. Servicios financieros XV. Competencia, monopolios, empresas del Estado XVI. Entrada temporal de personas
Sexta parte <i>Propiedad intelectual</i>	XVII. Propiedad intelectual
Séptima parte <i>Controversias</i>	XVIII. Publicación, notificación y administración de leyes XIX. Antidumping XX. Solución de controversias
Octava parte <i>Disposiciones finales</i>	XXI. Excepciones XXII. Disposiciones finales

FUENTE: Schettino, Macario. *El TLC. El Tratado de Libre Comercio qué es y cómo nos afecta*. México, Grupo Editorial Iberoamérica, S.A. de C.V., 1994, p. 9.

Para tener un acercamiento al contenido y racionalidad del TLCAN abordaremos algunos de los capítulos, entre ellos el relativo a las Reglas de Origen directamente vinculadas a los beneficios a los productos generados en la región, o bien a reglas que permitan evaluar aquéllos provenientes de otras regiones pero que se integren a productos terminados en la zona territorial

del TLCAN; también haremos mención a los capítulos relativos al comercio de bienes, inversión, y compras del sector público.

Reglas de origen. Uno de los elementos fundamentales del TLCAN lo constituyen las reglas de origen, en virtud de las cuales se determina si un producto es susceptible de participar de las ventajas y beneficios del Tratado. Con base en las reglas se plantea la eliminación paulatina de las barreras arancelarias y no arancelarias⁴⁷ en un tiempo específico (1994-2008).

Las reglas de origen resultan esenciales, en virtud de que cualquier país no miembro del TLCAN podría utilizar de trampolín a uno que si lo es para exportar sus productos a la región, lo que anularía en los hechos las ventajas derivadas del Tratado. Las reglas de origen permiten definir si un bien es originario de la región cuando:

- a) Se obtiene o produce enteramente en la región.
- b) Todos los materiales utilizados en su producción cambian clasificación de acuerdo al anexo 401.
- c) Todos los materiales utilizados en su producción son originarios.
- d) Se cuenta con un contenido regional superior al 60% de acuerdo al valor de transacción o superior al 50% de acuerdo con el costo neto.⁴⁸

Directamente vinculado a los beneficios del Tratado y como parte esencial del mismo se encuentra, hemos apuntado, la desgravación arancelaria y no arancelaria, en el presente nos extendemos fundamentalmente en las primeras; sobre el

⁴⁷ La protección que se otorga a los productores domésticos puede tomar la forma de barreras arancelarias que consisten en la fijación de impuestos a los productos importados y de barreras no arancelarias que incluyen cualquier otro tipo de medidas que desalientan las importaciones. Entre estas últimas se encuentran principalmente las licencias y permisos de importación para el manejo de cuotas, normas y estándares técnicos y reglas de contenido local. Kessel, Georgina y Chong-Sup Kim, "Desgravación arancelaria y reglas de origen", en Kessel, Georgina [compiladora]. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México, McGraw-Hill, 1994, p. 6.

⁴⁸ Schettino, Macario. *Op. cit.*, p. 18.

particular cabe recordar que a partir de la incorporación de México al GATT, se fija un arancel máximo del 20%, que para 1991 era de un promedio del 13.2%. En ese año se pacta un periodo de desgravación máximo de 15 años, determinado por el grado de desarrollo relativo de los países participantes, así, es más rápido el proceso de desgravación para países más desarrollados y más lento para los de menor grado de desarrollo, como se observa en la tabla siguiente:

TABLA 1
CALENDARIO DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA
(PORCENTAJES⁴⁹)

Desgravación	De México a		Hacia México de	
	Estados Unidos	Canadá	Estados Unidos	Canadá
Inmediata	84	79	43	41
A 5 años	8	8	18	19
A 10 años	7	12	38	38
A 15 años	1	1	1	1

* Representa el porcentaje de las exportaciones e importaciones no petroleras de México en 1991 que queda libre de arancel en el periodo mencionado.

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *apud* Kessel, Georgina [compiladora]. *Op. cit.*, p. 8.

Puede observarse que los periodos de desgravación para México son más amplios que los acordados para Estados Unidos y Canadá —nos explican Kessel y Chong-Sup—. No obstante, la reducción de aranceles puede acelerarse previo acuerdo de las partes... También se acordó que México eliminaría, a partir del 1o. de enero del año 2001, el sistema de devolución de impuestos de importación que se aplica a los exportadores.⁴⁹

Comercio de bienes. El comercio de bienes industriales y agropecuarios libres de gravámenes en la zona que involucra el TLCAN representa uno de los objetivos centrales del mismo, con

⁴⁹ Kessel, Georgina [compiladora]. *Op. cit.*, pp. 7-8.

ello se busca potenciar al máximo los costos comparativos, las economías que implica una producción a escala ampliada al dilatarse el comercio, entre otras; la desgravación en lo que compete a manufacturas relativas a las exportaciones de México a Estados Unidos y Canadá, así como las de los dos últimos hacia México, pueden apreciarse en las Tablas 2 y 3.

TABLA 2
EXPORTACIONES MEXICANAS HACIA EUA Y CANADÁ

Entrada inmediata sin impuestos	Entrada a cinco años sin impuestos	Entrada a diez años sin impuestos
A Estados Unidos		
<ul style="list-style-type: none"> • Automóviles • Parabrisas • Estufas de gas • Planchas eléctricas • Refrigeradores domésticos • Envases de vidrio • Televisores • Motores de gasolina • Radios y cassetteeras • Computadoras 	<ul style="list-style-type: none"> • Cerveza • Camiones de carga • Pantalones de algodón • Motores eléctricos • Asientos automotrices • Tejidos de algodón 	<ul style="list-style-type: none"> • Lámina y tubería de acero • Botas y zapatos de cuero • Sanitarios de cerámica • Calentadores de agua • Penicilinas
A Canadá		
<ul style="list-style-type: none"> • Cerveza • Equipos de cómputo • Partes de televisores • Parabrisas • Lavabos de cerámica • Mármol 	<ul style="list-style-type: none"> • Televisores • Envases de vidrio • Calentadores • Camiones ligeros • Cristalería • Azulejos de cerámica • Baterías para automóviles 	<ul style="list-style-type: none"> • Juguetes • Cafeteras eléctricas • Exprimidores de jugos • Pantalones de algodón • Calzado

FUENTE: Damm Arnal, Arturo. *TLC Oportunidades, Retos y... Op. cit.*, p 23.

TABLA 3
EXPORTACIONES DE EUA Y CANADÁ HACIA MÉXICO

De inmediato	Cinco años después	Diez años después
México quitará los impuestos para productos que no se fabrican aquí como son:	México habrá eliminado totalmente los impuestos para el 18 por ciento de sus compras a Estados Unidos y Canadá, que cubren 2,500 productos.	Se habrán eliminado totalmente los impuestos para 3,300 productos que —durante 1993— representaron el 38 por ciento de las compras a Estados Unidos y Canadá:
De Estados Unidos		
<ul style="list-style-type: none"> • Locomotoras diesel • Fotocopiadoras • Videocassetteras • Aviones • Bulldozers • Teléfonos celulares • Maquinaria • Equipo electrónico • Equipo de transporte no automotriz • Instrumentos de precisión • Estas importaciones representan el 43 por ciento de lo que compramos en Estados Unidos. Al quitarles los impuestos se facilita la modernización industrial de México. 	<ul style="list-style-type: none"> • Computadoras • Llantas • Televisores • Radios Portátiles • Pantalones de algodón 	<ul style="list-style-type: none"> • Autos • Refrigeradores • Lavadoras
De Canadá		
<ul style="list-style-type: none"> • Equipo de telecomunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Aparatos eléctricos • Computadoras • Hornos Industriales • Papel 	<ul style="list-style-type: none"> • Tractocamiones • Champúes • Pañales

FUENTE: Damm Arnal, Arturo. *TLC Oportunidades, Retos y... Op. cit.*, p. 25.

Con base en los tiempos y modos de apertura queda claramente marcada la tregua de que disponen los empresarios integrantes de los países miembros del TLCAN que al tratarse de hasta 15 años parece un tiempo razonable para intentar llegar a

una competitividad similar, lo que puede ser engañoso particularmente para los países con menor grado de desarrollo. Sin embargo el Tratado se encuentra ya en marcha, es indispensable aquilatar y evaluar detenidamente sus retos para que conjuntamente Estado y sociedad actúen en consecuencia, de otra manera el futuro de la planta productiva puede ser su desmantelamiento en beneficio de quienes contemplan un mayor grado de productividad, en virtud de que las leyes económicas son implacables e infranqueables.

Inversión. Al comentar y analizar Bazdresch la nueva *Ley de Inversión Extranjera* señalaba en torno a la estrecha relación prevaleciente entre el logro de los beneficios del TLCAN y la materialización de un flujo mayor de Inversión Extranjera (IE) hacia México, acentúa sensiblemente el tradicional dilema que, en su versión extrema, nuestro autor planteaba en los siguientes términos:

- a) Sacrificar las restricciones y el control del Estado sobre la IE, exponiendo al país a la extracción de rentas monopólicas y a la pérdida de control nacional sobre ciertos sectores estratégicos, a fin de atraer más inversión, o
- b) Mantener controles y restricciones a la IE disminuyendo los beneficios que el país podría obtener del TLC.⁵⁰

La negociación del TLCAN dedicó —como es conocido— el capítulo XI a la Inversión, el cual está dividido en tres secciones: la sección A integrada por 14 artículos define desde la inversión, pasando por el trato nacional a los inversionistas de la zona, el trato de nación más favorecida, el nivel mínimo de trato, la prohibición a la intervención en la composición de los consejos de administración de las empresas, el problema de las expropiaciones e indemnizaciones correspondientes, hasta medidas relativas a medio ambiente; en este capítulo se limita la aplicación a aquellos rubros que son de competencia del Gobierno

⁵⁰ Bazdresch, Carlos. “La Nueva Ley de Inversión Extranjera”, en Arriola, Carlos [compilador]. *Testimonios sobre el TLC*. México, Miguel Angel Porrúa, 1994, p. 168.

como la readaptación social y la seguridad social para citar dos de dichos rubros.

La sección B, integrada por 23 artículos se refiere a las controversias en materia de inversión, sobre el particular se plantean tres mecanismos de solución de controversias: uno de aplicación general; otro para cuestiones de comercio desleal y un tercero para cuestiones de inversión. La tercera sección sólo es definitoria y corresponde al artículo 1139.

Compras del sector público. En torno a las compras que realiza el sector público en los países participantes en el TLCAN como es de suponerse, realizan la mayor parte de sus compras con su propia planta productiva; sin embargo con motivo de la negociación, firma y puesta en marcha del Tratado, un porcentaje significativo de dichas compras se pondrá a licitación internacional, lo que puede traducirse en oportunidades de gran cobertura para los productores de los países integrantes de aquél. Así se señala que el gobierno estadounidense pondrá a concurso internacional el equivalente a 53 mil millones de dólares/año; el gobierno de Canadá 11 mil millones de dólares/año; y el de México ocho mil millones de dólares/año, desde esta perspectiva las tendencias son de amplia significación.

El capítulo en que se establecen las reglas para las compras del sector público es el X y consta de cuatro secciones, a saber: la primera define lo que son las compras del sector público, la segunda los procedimientos de licitación, la tercera las impugnaciones que se puedan generar y la cuarta corresponde a los asuntos generales.

Sintéticamente conviene puntualizar que:

- a) Los productores mexicanos podrán competir para surtir a los gobiernos de Estados Unidos y Canadá.
- b) También podrán competir para ganar contratos de construcción de obras.
- c) Se harán programas especiales en México y Estados Unidos para las micro, pequeñas y medianas empresas. Habrá un Comité especial que dará a conocer los procedimientos de

- compras del sector público; identificará oportunidades de asociación y promoverá el comercio entre ellas.
- d) No entrarán en estas ventas los medicamentos del cuadro básico del ISSSTE y del IMSS.
 - e) Las compras del gobierno mexicano, las de PEMEX y las de la Comisión Federal de Electricidad reservarán cantidades especiales para los productos mexicanos.⁵¹

2.6. El acuerdo paralelo de cooperación ambiental

El denominado *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*,⁵² se negoció al final del proceso y parte de un reconocimiento compartido de la “importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable,⁵³ en beneficio de las generaciones futuras”; *reafirmando* el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo... *reconociendo* las interrelaciones de sus medios ambientes... *subrayando* la importancia de la participación de la sociedad en

⁵¹ SECOFI. *¿Qué es el TLC?*. México, 1992, *apud.* Damm Arnal, Arturo. *Op. cit.*, pp. 45-46.

⁵² El Acuerdo consta de siete partes: I) Objetivos; II) Obligaciones; III) Comisión para la Cooperación Ambiental; IV) Cooperación y suministro de información; V) Consultas y solución de controversias; VI) Disposiciones generales; y VII) Disposiciones finales, con 51 artículos y cinco anexos: sobre las contribuciones monetarias; los procedimientos de aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá; sobre la suspensión de beneficios; la extensión de las obligaciones; y las definiciones específicas por país.

⁵³ Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987, citado por Hazel Henderson. “Escenarios de Transición Global Hacia un Desarrollo Sustentable”, en Fundación Javier Barros Sierra, A.C. *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva. “Los Futuros de México y el Mundo”*. México, septiembre de 1994, p. 1.

la conservación, la protección y el mejoramiento al medio ambiente ... y *convencidos* de los beneficios que habrán de derivarse de un marco, en especial de una Comisión, que facilite la cooperación efectiva para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios —entre otros—. ⁵⁴

Con base en los postulados anteriores, se establecieron diez objetivos:

- a) Alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- b) Promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- c) Incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- d) Apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;
- e) Evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- f) Fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;
- g) Mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- h) Promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
- i) Promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;
- j) Promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

⁵⁴ *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1993.

Es manifiesto que todos y cada uno de los objetivos son profundamente loables y cada uno de los países participantes se benefician con el logro de los mismos, para México es una oportunidad insustituible para reglamentar lo correspondiente, en particular de aquellas empresas ampliamente contaminantes.

La tercera parte del ACAAN dedicado a la *Comisión para la Cooperación Ambiental*, asienta que las partes establecen la Comisión para la Cooperación Ambiental integrada por un Consejo,⁵⁵ un Secretariado⁵⁶ y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).⁵⁷

Es pertinente asimismo hacer alusión al *Plan de Acción 1995* de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, en virtud de que esto planteó una concreción real de lo negociado.

Con un presupuesto de 10.6 millones de dólares en 1995, se —realizaría— el Plan de Acción de la Comisión para la

⁵⁵ El Consejo de Ministros que se señala en la tercera parte del ACAAN estará integrado por representantes de las Partes a nivel de Secretaría de Estado o su equivalente, así, actualmente se integra por: "la primera ministra adjunta y ministra del medio Ambiente canadiense, Sheila Coops; la titular de la Agencia estadounidense para la Protección Ambiental (EPA), Carol Browner; y la secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Julia Carabias. El Consejo deberá supervisar la aplicación del Acuerdo, tratar las cuestiones y controversias que surjan entre las partes del Acuerdo y aprobar el programa y el presupuesto anual de la Comisión". La Jornada Ecológica. *El TLC y el ambiente*. México, D.F., Año 4, Número, 38, 16 de agosto de 1995, p. 2.

⁵⁶ En congruencia con el artículo 11, El Secretariado será presidido por un director ejecutivo designado por el Consejo por un periodo de tres años, que el Consejo podrá renovar por un término de tres años más. "Actualmente, Víctor Lichtinger, de México, es el responsable de preparar un informe anual que comprenda las distintas actividades llevadas a cabo por la Comisión y las partes involucradas y un informe sobre el estado del ambiente en los tres países". *Ibid.*

⁵⁷ El Comité Consultivo Público Conjunto se integrará por quince personas, salvo que el Consejo decida otra cosa. Cada una de las Partes o, si la Parte así lo decide, su Comité Consultivo Nacional, convocado de conformidad con el Artículo 17, designará un número igual de miembros (artículo 16 del ACAAN).

Cooperación Ambiental que contempla 25 proyectos pertenecientes a ocho campos de estudio:

1) Conservación y protección de los ecosistemas, 2) Consulta y efectos del TLC, 3) Prevención de la contaminación, 4) Instrumentos de políticas ambientales, 5) Desarrollo de la capacidad y cooperación tecnológica, 6) Asuntos ambientales transfronterizos, 7) Legislación ambiental y asuntos sobre su aplicación, 8) Operaciones y acceso del público a la información.⁵⁸

Finalmente en torno a la legislación ambiental prevaleciente en nuestro país congruente y afín con este fundamental y trascendente Acuerdo se podrían relacionar las siguientes reformas constitucionales y leyes sobre el particular:

- a) Reforma al artículo 73, el 6 de julio de 1971, que incorpora el principio de prevención y control de la contaminación;
- b) Las reformas del 3 de febrero de 1983: una al artículo 4 para incluir el derecho a la salud como parte integrante del listado de garantías individuales y, la otra al artículo 115, donde se transforma el régimen municipal y se le da facultad a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y administración de zonas de reservas ecológicas;
- c) La reforma económica, el 2 de febrero de 1983 al artículo 25 constitucional, que establece el control y prevención de la contaminación industrial;
- d) La reforma para la democratización del Distrito Federal, hecha al artículo 73, en 1987, que dio pie a la promulgación del Reglamento de Tránsito. Incluye el programa denominado "Hoy no circula", y el Reglamento de Servicios de Agua Potable y Drenaje para el Distrito Federal; y
- e) La llamada "reforma ecológica a la Constitución" (a los artículos 27 y 73), elaborada el 10 de agosto de 1987, para incluir el principio de conservación de los recursos naturales, los aspectos de preservación y restauración del

⁵⁸ *Ibid*, p. 7.

medio ambiente, así como también otorga la facultad al Congreso “para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.”⁵⁹

Asimismo, destacan tres leyes de carácter federal:

1. La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, del 23 de marzo de 1971.
2. La Ley Federal de Protección al Ambiente, del 11 de marzo de 1982 y reformada el 27 de enero de 1984.
3. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988, puesta en vigor el día primero de marzo de ese mismo año y vigente hasta la fecha.⁶⁰

En suma, en materia de legislación ambiental existe en el país un marco normativo alentador y diríamos suficiente en lo fundamental; no obstante, es menester su oportuna y eficiente aplicación para hacer una realidad el espíritu del ACAAN.

2.7. Implicaciones para México del TLCAN

La negociación, firma y puesta en marcha del TLCAN, confirma el nuevo modelo seguido por nuestro país en cuanto a la apertura negociada de su economía y trae un conjunto de implicaciones a cual más trascendentes en la vida nacional y en todas y cada una de las regiones que integran el territorio nacional. Aquí habremos de referirnos fundamentalmente a cinco de dichas implicaciones: las de orden económico, jurídico-legislativas, laborales, político-administrativas, y en el ámbito educativo, lo que ciertamente constituye una puntualización, habida cuenta de que explícita e implícitamente

⁵⁹ Carmona Lara, María del Carmen. *Derecho ecológico*. México, UNAM, 1991, p. 41, *apud*, *Ibid*.

⁶⁰ *Ibid*, p. 8.

lo hemos venido efectuando a lo largo de esta investigación e igualmente lo tocamos en apartados sucesivos; sin embargo, consideramos que en congruencia con la secuencia del trabajo, es indispensable enfatizar algunos aspectos sobre el particular.

2.7.1. Implicaciones económicas

La economía mexicana hacia 1982 acusaba un recrudecimiento de la crisis que se manifestó en la agudización del costo del servicio de la deuda externa, en ese año del orden de 12,202.9 millones de dólares lo cual representó el 57.5 % de las exportaciones de dicho periodo, según lo reportó el Banco de México en su informe anual lo que se tradujo en una dificultad creciente para la obtención de divisas; asimismo el peso sufría una devaluación más frente al dólar; la fuga de capitales se situaba en aproximadamente 5 mil millones de dólares. En estas condiciones:

La situación se complicaba porque en 1982 las exportaciones de México de productos agrícolas sufrieron una contracción de 20.5% y las importaciones de alimentos y materias primas de origen agrícola se elevaban de manera considerable, por ejemplo, la tasa media anual de crecimiento de las importaciones de maíz entre 1982 y 1985 fue de 89.4%, la de semilla de soya fue de 20.9%, la de sorgo ascendió a 10.7%, y la de leche en polvo fue de 8.1% promedio anual en ese periodo.⁶¹

También hay que tomar en cuenta para el periodo el crecimiento de los precios, así como la elevación de las tasas de interés; asimismo considerar que la participación del factor trabajo en el PIB era del orden del 35.2 % lo que en función de la tasa actual —menor al 25 %— era altamente significativa. En este contexto, México inicia a partir de 1983 el tránsito a un modelo económico orientado al exterior, es decir pasa de una

⁶¹ Caballero U., Emilio. *El Tratado de Libre Comercio México, EUA, Canadá. Beneficios y desventajas*. México, UNAM, Diana, 1991, p. 17.

política proteccionista de sustitución de importaciones a un modelo de apertura comercial unilateral en primera instancia, que implicó a continuación la negociación de México para su ingreso al GATT, consumada en 1986.

Acerca de la incorporación de México al GATT, conviene agregar que:

México ingresa al GATT para tener acceso a una institución donde negociar las condiciones de reciprocidad requeridas ante su apertura. Los principios del GATT, como la reciprocidad, la no discriminación, la utilización de barreras exclusivamente arancelarias, la disminución de aranceles, la eliminación de restricciones cualitativas y cuantitativas, la consulta para la solución de controversias bilaterales y multilaterales, constituyen todos ellos, un marco teóricamente adecuado para la solución de los conflictos en el comercio entre México y E.U.⁶²

Sin embargo en los hechos, lo anterior no permitió negociar de manera más equitativa el intercambio comercial con la Unión Americana, a pesar de que México fue más allá de las exigencias del GATT en cuanto a que los impuestos a la importación no sobrepasaran el 50 %, toda vez que para 1991 la tasa impuesta por México era de sólo el 9.78 %.

Durante el periodo comprendido entre 1982 y 1990, la evolución de las exportaciones se ha comportado de una manera en que es claro el proceso de despetrolización de la economía mexicana, así para 1982 las exportaciones de hidrocarburos representaban el 74 % del total de las mismas, el 16 % de dichas exportaciones correspondían a la industria manufacturera, en tanto que para 1990 las exportaciones de petróleo bajaron al 33 % y las de la industria manufacturera se elevaron al 55 %, lo cual ciertamente constituía una tendencia alentadora.

La expansión de las exportaciones de manufacturas de México a partir de 1982 no ha sido del mismo ritmo: entre 1982 y 1985 crecen a una tasa media anual del 23.8%;

⁶² *Ibid*, p. 18.

de 1985 a 1987 la tasa es aun mayor (28.3%) y se desacelera su crecimiento al 12% entre 1987 y 1990. Esta evolución no es casual —se subraya—, en la medida que los productos exportables sufren restricciones no arancelarias y que la diversificación de las exportaciones está restringida por la estrategia de las empresas transnacionales.⁶³

En cuanto a las importaciones en el periodo que nos ocupa, tuvieron el siguiente comportamiento: para 1982 del total de aquellas, el 90% correspondía a las manufacturas y el 6% era de productos agrícolas; para 1990 el 91% lo representaban las manufacturas y el 6% los productos agrícolas, lo que prácticamente mantenía en igualdad de circunstancias el comportamiento de las importaciones.

Durante el periodo comprendido entre 1982 y 1987 se dio un incremento en las exportaciones y un decremento en las importaciones, situación favorable para México en la balanza comercial, permitiendo “aminorar la presión que los altos déficits comerciales de años anteriores y los pagos de intereses que la deuda externa venían imponiendo a la economía mexicana. *Sin embargo, la búsqueda del equilibrio externo entre 1982 y 1987 se dio en el marco del estancamiento económico del país, de la inflación y de una mayor concentración de la distribución del ingreso*”.⁶⁴

En suma podemos observar como en el periodo brevemente analizado se han incrementado las exportaciones manufactureras y disminuido la importancia relativa de las exportaciones de petróleo; aunque el déficit comercial y la transferencia de capital por motivo de pagos del servicio de la deuda externa, ha continuado situando al país con un déficit en cuenta corriente que para 1989 era del orden de los 5,449.4 millones de dólares.⁶⁵

En cuanto a la inversión extranjera directa ha tenido un crecimiento importante, hasta situarse hacia 1990 en 29,757

⁶³ *Ibid*, p. 20.

⁶⁴ *Ibid*, p. 24; cursivas nuestras.

⁶⁵ *Ibid*, Informe Anual del Banco de México.

millones de dólares, lo cual permite financiar parcialmente el déficit en cuenta corriente; si bien, es pertinente tener presente el retorno de capital al país de origen por vía de regalías, pago de intereses y utilidades —al menos—, por lo que el impacto para el financiamiento del déficit se ve disminuido considerablemente; además el inversionista externo presiona y exige más y mejores condiciones para su inversión, así se ha tenido que flexibilizar la legislación correspondiente, habiéndose promulgado por ejemplo, una nueva Ley de Inversión Extranjera, lo que simple y llanamente significó una desregulación de la misma para hacerla más expedita.

Otras implicaciones de carácter económico, se encuentran fuertemente imbricadas con las de orden político-administrativo como lo es la intervención directa del Estado en las actividades económicas, la cual ha disminuido considerablemente, con lo que se va marcando la pauta de un tránsito hacia un Estado más promotor y menos interventor.

En el mismo ámbito económico, el impacto de la apertura comercial y del nuevo modelo en el que actualmente está inmerso el país, conlleva directa e indirectamente efectos agudos que, añadidos con los derivados de otros aspectos presentes en la profundización de la crisis de diciembre de 1994 a la fecha, se ha traducido tal como lo expresan, entre otros, dirigentes empresariales, analistas, politólogos en situaciones verdaderamente catastróficas. Así en su artículo publicado en la *Jornada* del jueves 21 de diciembre de 1995, Octavio Rodríguez Araujo señala: "... dos millones de personas perdieron su trabajo; más de diez mil empresas tuvieron que cerrar; hay insolvencia entre los deudores; los bancos han tenido que ser intervenidos por el gobierno para salvarlos; la moneda se devalúa, la inflación se ha vuelto a disparar; la deuda externa rebasa los 150 mil millones de dólares...". Desde luego lo anterior no es un producto o derivación mecánica o automática de la apertura comercial; sin embargo, la competencia a la que está sometida la planta industrial, comercial y de servicios en las nuevas condiciones la

sitúa en una posición en gran medida desventajosa, por tanto la tarea a emprender es amplia y el paso por el valle de la transición es en gran medida amargo.

2.7.2. Implicaciones jurídico-legislativas

Las condiciones que demanda la implantación y desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo económico sustentado en una economía abierta, conjuntamente con los procesos modernizadores, ha implicado una serie de reformas a la legislación en diversos rubros, inscritas en primer término en un conjunto de reformas más amplias y abundantes que van desde las reformas constitucionales a los artículos 3o., 4o., 5o., 24, 27, 102, y 130, hasta la promulgación de un conjunto de leyes, decretos y acuerdos que dan cuenta de lo que se ha denominado *La Nueva Administración Pública Federal*.⁶⁶

En sus aspectos básicos —por ejemplo— la legislación identificada con los procesos electorales y el procedimiento de integración de los órganos de representación nacional, ha dado

⁶⁶ El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. contando con la colaboración de los gobiernos de los estados de Campeche y Colima, se dio a la tarea de compilar en tres tomos las más recientes y relevantes disposiciones y bases jurídicas para la administración pública federal que condensan y expresan en buena medida el rumbo hacia donde se orienta al país en su conjunto; el primer tomo se integra de tres apartados, en el primero de los cuales se incluyen las reformas constitucionales a los artículos 3o., 4o., 5o., 24, 27, 28, 35, 102, 123 y 130. En el segundo se inserta el texto vigente de la Ley General de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Obras Públicas. "El último apartado agrupa el marco legal de algunas leyes reformadas de 1990 a 1992 que por su importancia vienen a dinamizar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, como es el caso de las Leyes Agrarias y Orgánica de Petróleos Mexicanos. Los tomos dos y tres de esta edición especial integran a la totalidad de los Programas Nacionales de 1989 a 1994, entre ellos destacan el Programa Nacional de Solidaridad, Modernización Educativa, Turismo, Energéticos y Alimentación, etc." Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *La Nueva Administración Pública Federal*. Colección Política y Administración, edición especial, México, tres tomos, 1992.

pie a las reformas constitucionales de los artículos 5o., 35, 36, 41, 54, 60 y 73.

Las modificaciones al artículo 27, de conformidad con la exposición de motivos, pretenden dar certidumbre jurídica en el campo, continuar la promoción de la justicia agraria, capitalizar el sector rural protegiendo la propiedad privada y estimulando nuevas formas de asociación, así como proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, manteniendo una perspectiva general e integral en el proceso de transformación del campo mexicano.

La adición de un apartado B al artículo 102 se hizo para establecer organismos especializados en la protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el de los estados. El artículo 4o. fue adicionado con un párrafo mediante el cual se reconoce la composición pluricultural de la nación cuyas raíces están en sus pueblos indígenas.

Las relaciones entre el gobierno y las iglesias, así como la interrelación entre éstas y la sociedad fueron modificadas al reformarse los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130.⁶⁷

La legislación más identificada con la apertura comercial también es abundante, es pues pertinente hacer una breve referencia a la misma destacando los aspectos fundamentales que norma y otro tipo de implicaciones, importante de tener en cuenta ante los procesos que se viven hoy día, y tenderán a intensificarse en el futuro inmediato y mediano.

Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial. Expedida por Decreto Presidencial en la ciudad de México, Distrito Federal a los veintiséis días del mes de junio de mil novecientos noventa y uno, se integra por 227 artículos, 14 artículos transitorios y dos aclaraciones; los primeros se distribuyen en siete títulos, a saber: Disposiciones generales; De las Invencciones, Modelos de Utilidad y Diseños Industriales; De los Secretos Industriales, De las Marcas y de los Avisos y

⁶⁷ *Ibid*, p. 19.

Nombres Comerciales; De la Denominación de Origen; De los Procedimientos Administrativos; y De la Inspección, de las Infracciones y Sanciones Administrativas y de los Delitos.

Conviene destacar que del Título Primero, en su artículo 7o. se deja asentada la creación del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, el cual será un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Ley Sobre la Celebración de Tratados. Expedida por Decreto Presidencial en la ciudad de México, Distrito Federal a los veintitrés días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y uno, y publicada en el "Diario Oficial de la Federación" del 2 de enero de 1992; se integra por un total de 11 artículos y un artículo transitorio.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Expedida por el Ejecutivo federal en la ciudad de México, Distrito Federal a los treinta días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos, y publicada en el "Diario Oficial de la Federación", el día 1o. de julio de 1992; se integra de 127 artículos y cinco artículos transitorios; los primeros se distribuyen en seis títulos, a saber: Disposiciones generales; Metrología; Normalización; De la Acreditación y Certificación; De la Verificación; y De los Incentivos, Sanciones y Recursos.

Cabe destacar que el Capítulo V se dedica al Centro Nacional de Metrología, así en el artículo 29 se señala: "El Centro Nacional de Metrología es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con objeto de llevar a cabo funciones de alto nivel técnico en materia de metrología"; asimismo, el Capítulo IV del Título Tercero se dedica a la Comisión Nacional de Normalización, por lo que en el artículo 58 se asienta: "Se instituye la Comisión Nacional de Normalización con el fin de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades que en esta materia corresponda realizar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal".

Ley Federal de Competencia Económica. Expedida por el Ejecutivo federal en la ciudad de México, Distrito Federal a los veintidós días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos, y publicada en el “Diario Oficial de la Federación”, el día 24 de diciembre de 1992; se integra de un total de 39 artículos y tres artículos transitorios. La Ley tiene por objeto “proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios” (art. 2o.).

Conviene destacar en congruencia con el Capítulo IV *De la Comisión Federal de Competencia* que ésta, “es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones”.

Acuerdo por el que se regula la organización y el funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente. Dado en la ciudad de México, Distrito Federal a los quince días del mes de julio de mil novecientos noventa y dos, por el Secretario de Desarrollo Social, y publicado en el “Diario Oficial de la Federación”, el día 17 de julio de 1992; se integra de un total de 33 artículos y cinco artículos transitorios. Es pertinente señalar que el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, constituyen órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social y que:

“El Instituto Nacional de Ecología tiene facultades técnico normativas y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta con facultades de control y atención de las demandas ciudadanas, sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales y municipales, en la prevención y

restauración de la contaminación ambiental y la conservación del equilibrio ecológico”.

Ley de Comercio Exterior. Expedida por el Ejecutivo federal en la ciudad de México, Distrito Federal a los diecinueve días del mes de julio de mil novecientos noventa y tres, y publicada en el “Diario Oficial de la Federación”, el día 27 de julio de 1993; se integra de un total de 98 artículos y cuatro artículos transitorios. Los primeros se distribuyen en nueve títulos a saber: Disposiciones Generales; Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las Comisiones Auxiliares; Origen de las Mercancías; Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias del Comercio Exterior; Prácticas Desleales de Comercio Internacional; Medidas de Salvaguarda; Procedimientos en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda; Promoción de Exportaciones; e Infracciones, Sanciones y Recursos. La Ley “tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población” (art. 1o.).

Ley de Inversión Extranjera. Expedida por el Ejecutivo federal en la ciudad de México, Distrito Federal y publicada en el “Diario Oficial de la Federación”, el día 27 de diciembre de 1993. Se integra de un total de 39 artículos y diez artículos transitorios, los primeros se distribuyen en ocho títulos: Disposiciones Generales; De la Adquisición de Bienes Inmuebles y de los Fideicomisos; De las Sociedades; De la Constitución y Modificación de Sociedades; De la Inversión de Personas Morales Extranjeras; De la Inversión Neutra; De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; y De las Sanciones. El objeto fundamental de la Ley “es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional” (art. 1o.).

2.7.3. Implicaciones laborales

Las implicaciones del TLCAN en el ámbito de las relaciones laborales son múltiples y todo apunta hacia una flexibilización de las mismas tratando de buscar una mayor productividad. En el presente apartado desarrollamos un conjunto de planteamientos que corresponden a las relaciones laborales en el contexto de una economía proteccionista, a continuación se analiza el proceso de apertura económica hacia el exterior y su impacto en aquéllas, planteando lo que corresponde a un cambio o reforma en dichas relaciones, para finalmente evaluar en conjunto las tendencias hacia una flexibilización de las relaciones laborales en México.

Durante la época del modelo económico proteccionista las relaciones laborales adoptaron características específicas, que en lo fundamental se sustentaron en la organización de centrales obreras y sindicatos dando lugar a una burocracia sindical portadora de las reivindicaciones obreras, que devino en una burocracia mediatizadora y en gran medida corrupta, habida cuenta de que se transformó en la usufructuaria dada su posición como negociadora con la patronal. Así, las relaciones laborales se expresaron en la firma de contratos colectivos de trabajo, revisables anual o bianualmente con un clausulado rígido tanto para patrones como para trabajadores.

A lo anterior hay que agregar la simbiosis establecida entre las dirigencias sindicales, las autoridades gubernamentales en materia de trabajo y los patrones o sus representantes, lo que gestó y desarrolló una cultura *sui generis* de claro corte corporativo.

Con el proceso de apertura económica hacia el exterior, el país transitó de un modelo proteccionista vigente durante varias décadas que en gran medida lo aisló y marginó de los procesos integradores que se habían venido gestando y desarrollando en diversas regiones del planeta, a otro de franca apertura al exterior; si bien formaba parte de una serie de pactos o asociaciones que tenían o tienen como objeto el fomento al intercambio comercial como lo sería el Pacto Andino o el Sistema

Económico Latino Americano entre otros, no participó en otros con mayor grado de integración o lo hizo sólo de manera periférica.

A partir de la incorporación de México al GATT, se van modificando sustancialmente las reglas del juego en diversas esferas de la vida nacional, entre ellas se encuentra la correspondiente a las relaciones laborales, en virtud de que las condiciones en desarrollo, exigen del aparato productivo incrementar al máximo sus niveles de competitividad, calidad y productividad, escenario en el cual la cultura laboral prevaleciente se transforma en una barrera tanto para patrones como para trabajadores.

El modelo tradicional de relaciones laborales, conviene subrayarlo, ha permitido al Estado y al gobierno un manejo clientelar-corporativo; al capital a su vez le ha favorecido para lograr una acumulación y reproducción en condiciones de franco privilegio. Hoy la política de apertura es más favorable al gran capital nacional y transnacional y todo apunta a prever la necesaria reforma y modernización de las relaciones antes aludidas; sin embargo, para lograrlo se requiere de una transformación del sistema político y en particular del *modo de dominación*, en virtud de que en el caso de México, de esto depende en gran medida la transformación, modernización y desarrollo de la economía en las condiciones que presenta el TLCAN y en general la apertura comercial; el gran desafío —se ha apuntado— consiste en:

Avanzar en la superación de los pactos arcaicos en los cuales se asienta su estabilidad y lograr una nueva configuración política del bloque en el poder y un nuevo sistema de alianzas políticas y sociales. La dificultad reside en que se propone —el régimen— hacerlo desde adentro y desde arriba, sin rupturas ni movilizaciones. Su tarea no es sencilla.⁶⁸

⁶⁸ Gilly, Adolfo. *Nuestra caída en la modernidad*. México, Joan Voldó i Clement, Editores, 1988, p. 22.

Sin embargo, para crear e impulsar condiciones reales y efectivas tendentes a modificar el modelo de relaciones laborales en que se ha desenvuelto la clase capitalista y trabajadora en México, con la intermediación congruente a su naturaleza por parte del Estado y lograr con ello la flexibilización inherente a la elevación de la productividad, es menester la ruptura del pacto tradicional para enfrentar con éxito los retos de la multicitada apertura económica.

Por su parte José Manuel Lastra teniendo como centro del análisis las condiciones que apuntan a una nueva cultura laboral señala:

La realidad demuestra, en los últimos años, que la eficacia del derecho colectivo del trabajo en las relaciones de producción, tiende a disminuir considerablemente en la última década, de ello existe clara evidencia. La contratación colectiva ha sufrido los embates drásticos de la concertación social. Esta ha ocasionado en la clase trabajadora cierto escepticismo y desconfianza, en lo que a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo se refiere, dicha contratación, en la actualidad, no ofrece mayores alternativas o esperanzas durante las negociaciones colectivas, puesto que: "hoy los contratos colectivos juegan como recipientes de decisiones de afuera, sin que el esfuerzo de los sindicatos, cuando verdaderamente quieren hacerlo, sirva de algo, las cosas vienen de arriba y nada más".⁶⁹

Juega en el tránsito hacia una nueva cultura laboral la tradición de la clase obrera y ciertamente campesina, en virtud de las muestras de una combatividad que inclusive ha rebasado a las dirigencias y ha puesto en aprietos no pocas veces al propio régimen. Cabe esperar, por tanto, reivindicaciones del movimiento obrero de lo ya logrado, pero a la vez muestre disposición a entablar relaciones con mayores márgenes de

⁶⁹ Lastra Lastra, José Manuel. "¿Hacia una nueva cultura laboral?", en Witker, Jorge [coordinador]. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 354.

libertad, siempre y cuando ello le reporte ventajas congruentes con lo que el factor trabajo esté dispuesto a aportar en aras de elevar la calidad, la productividad y la competitividad del sector empresarial de cara al TLCAN.

Otros analistas han puesto el acento en diversos aspectos, impactos e implicaciones del TLCAN y las relaciones laborales, asimismo se han dado a la tarea de construir escenarios futuros con el objeto de fundamentar el impacto en el corto y mediano plazos, a fin de realimentar el punto de vista y posiciones de los diversos actores participantes en las nuevas condiciones marcadas por la apertura económica. Sobre el particular De la Garza Toledo apunta:

Por lo que respecta a las nuevas relaciones laborales, éstas han sido estudiadas sobre todo en relación con la flexibilización de los contratos colectivos de trabajo y en menor medida con la constitución de una nueva cultura laboral. *Hay evidencias de un recambio del patrón de relaciones laborales de la Revolución mexicana (carácter tutelar del Estado; corporativismo y rigidez contractual) hacia uno de tipo flexible.* Este recambio se ha dado sobre todo en la gran empresa.⁷⁰

Existen pues, una cantidad significativa de indicadores que apuntan a planteamientos respecto a la necesidad de reorientar la cultura laboral prevaeciente; sin embargo, consideramos que ésta después de una prolongada gestación, desarrollo y permanencia de por lo menos cinco décadas y media si tomamos como punto de partida la aparición de la *Ley Federal del Trabajo* de 1931 y en el otro extremo la incorporación de México al GATT. Estaríamos así en el parteaguas que perfila su inminente cambio o reforma. El ajuste a las nuevas condiciones, no obstante, será aun dilatado y tendrá como requisito *sine qua non* el tránsito del

⁷⁰ De la Garza Toledo, Enrique. "TLC y relaciones laborales en México", en *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*. México, El Colegio de México, 1992, p. 281.

país a un escenario de mayor democratización en lo general y en las relaciones del capital y el trabajo en particular.

2.7.4. Implicaciones político-administrativas

Algunas de las implicaciones de orden administrativo o político administrativo, han significado la reforma de algunas de las dependencias y entidades de la administración pública federal. En el presente apartado nos referimos fundamentalmente a las habidas en dos dependencias: La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), así como a las entidades paraestatales u órganos desconcentrados siguientes: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Centro Nacional de Metrología, Comisión Nacional de Normalización, Comisión Federal de Competencia, en virtud de tratarse de aquellas dependencias, órganos desconcentrados y entidades con una estrecha identificación con los procesos vinculados a la apertura económica con Norte, Centro y Sudamérica.

Secretaría de Relaciones Exteriores. La SRE dispone de una organización interna que le permite llevar a cabo las funciones y cometidos establecidos en la legislación correspondiente y de manera precisa en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.⁷¹

⁷¹ "En el curso de los procesos de cambio a los que fue sometida la administración pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue transformada para adecuarla a los nuevos objetivos de la política exterior mexicana", hasta 1993 tocó a Don Fernando Solana Morales, ser el artífice de dicha política. "Los objetivos planteados por el titular del ramos son: la preservación y defensa de la soberanía nacional; el apoyo al desarrollo económico, político y social del país, para insertarlo más adecuadamente en el mundo actual; la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; el respaldo a la cooperación internacional; la utilización de la cultura nacional para afirmar la identidad nacional y ampliar la presencia de México en el extranjero, y la promoción de la imagen del país en el exterior". Consúltase Guerrero, Omar. *Historia de ... Op. cit.*, pp. 370-372.

En congruencia con el *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores* de 1990, esta Secretaría cuenta con tres Subsecretarías A, B y C, Oficialía Mayor, Consultoría Jurídica y 24 Direcciones Generales: del Protocolo, de Información, para América del Norte, de Fronteras, para el Sistema de Naciones Unidas, *de Relaciones Económicas Multilaterales, de Relaciones Económicas Bilaterales con América del Norte, para Europa, para el Pacífico, para Asia y África, para América Latina y el Caribe, de Organismos Regionales Americanos, de Relaciones Económicas con América Latina, de Cooperación Técnica y Científica, de Asuntos Culturales* (cursivas nuestras), de Asuntos Jurídicos, del Acervo Histórico Diplomático, de Programación, Organización y Presupuesto, del Servicio Exterior y de Personal, de Inmuebles y Recursos Materiales, y de Delegaciones.

A las subdependencias antes anotadas, se añaden los órganos desconcentrados siguientes: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala, las Delegaciones en el Distrito Federal, y las Delegaciones Federales.

Además de estas instancias administrativas —nos ilustra Patricia Galeana—, la estructura formal de la Cancillería está integrada por tres coordinaciones generales: de Asesores, de Asuntos Migratorios y Narcotráfico, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, las Unidades de Comunicación con el Exterior y de Monitoreo de Medios Internacionales y de Auditoría Interna.⁷²

⁷² Galeana, Patricia. "La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Política Exterior de México", en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No. 85, julio-diciembre de 1993 (La Administración de las Relaciones Exteriores), p. 17.

En torno al ramo económico es pertinente señalar que este “corresponde a la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales. Más particularmente, coordina la participación de las delegaciones mexicanas en los organismos de carácter económico y elabora los lineamientos de la política exterior respectiva. En paralelo, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica está especializada en estos ramos, para lo cual participa en la negociación y ejecución de los convenios respectivos, cuyo objeto es poner en operación programas de colaboración bi y multilateral del caso. Igualmente especializada, la Dirección General de Asuntos Culturales mantiene una cercana colaboración con la Secretaría de Educación Pública para fortalecer los lazos culturales y educativos con otros países”.⁷³

Como una de las implicaciones más directas en torno a los procesos de globalización, integración y apertura comercial en la SRE se han creado diversas subdependencias entre las que se encuentran la Dirección General de Relaciones Económicas con Europa, Asia y África, “la cual tiene como misión favorecer la incorporación de México a la economía universal, elaborar lineamientos y directrices sobre cooperación económica bilateral, y mejorar los servicios de carácter económico que prestan las representaciones mexicanas en el extranjero. Un diseño funcional similar tiene la Dirección General de Relaciones Económicas con el Continente Americano, cuyo propósito es fomentar las relaciones económicas con los países americanos, principalmente en el plano de las relaciones bilaterales, y por tanto identificar y recomendar nuevos espacios de cooperación económica, especialmente comercial, industrial y turística, así como con relaciones a las inversiones y los transportes”.⁷⁴

Tales son en lo fundamental algunas de las implicaciones para esta dependencia de la administración pública federal de amplia relevancia para la época que se vive en los umbrales del tercer milenio.

⁷³ Guerrero, Omar. *Historia de ... Op. cit.*, p. 378.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 380.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En torno a la SECOFI conviene centrar nuestro análisis en la organización que presenta actualmente, haciendo énfasis en las reformas determinadas por su papel para conducir la política en materia de comercio exterior e interior. Así, es pertinente destacar la creación de la Subsecretaría de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior, integrada por las Direcciones Generales de Promoción Industrial; de Promoción Externa; de Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; de Desarrollo Regional; y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.

La Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior, está integrada por la Dirección General de Normas, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales y La Dirección General de Servicios al Comercio Exterior. También es conveniente señalar la reorientación de las funciones de la Dirección General de Política de Comercio Interior perteneciente a la Subsecretaría de Comercio Interior; de igual manera la Dirección General de Inversión Extranjera depende de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales; se crea la Unidad de la Contraloría Interna con lo que se enfatiza la importancia otorgada a la supervisión y vigilancia en el cumplimiento de la normatividad de las actividades de la dependencia.

Con relación a las negociaciones comerciales de carácter internacional, estas se encuentran distribuidas con un criterio geográfico de atribuciones y de rubros específicos, por lo que se crean la Coordinación General de Negociaciones con América y Acceso al Mercado, la Dirección General de Organismos Comerciales Multilaterales y la Dirección General de Negociaciones de Servicios con Europa. También se procede al fortalecimiento del comercio interior misión encomendada a la nueva Dirección General de Abasto.

En torno a las relaciones con Norteamérica y con la Unión Europea, la SECOFI:

Cuenta con una Oficina de Representación en Washington, D.C. Esta Oficina se encarga entre otras actividades de: coordinar las responsabilidades de la Representación Comercial; facilitar el acceso de productos mexicanos al mercado de Estados Unidos, mediante la administración del Sistema Generalizado de Preferencias y del Trámite de las Acusaciones de Prácticas Desleales de Comercio; promover las ventajas que ofrece México a la inversión.

Oficina de Representación Comercial en Bruselas. Considerando la importancia que para México representan sus relaciones comerciales con la Comunidad Económica Europea —hoy Unión Europea—, la SECOFI mantiene una Oficina permanente ante la UE en la Ciudad de Bruselas, Bélgica.⁷⁵

En suma las implicaciones para esta importante dependencia en el contexto de la política en materia de comercio exterior e interior, son de una amplia repercusión.

Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. Como ya lo mencionamos, se trata de un organismo descentralizado, cuyas atribuciones son las siguientes:

- I. Ser órgano de consulta y apoyo técnico de la Secretaría —SECOFI—, en materia de propiedad industrial;
- II. Difundir, asesorar y dar servicio al público en esta materia;
- III. Coadyuvar con la Secretaría en la realización de sus funciones previstas en los artículos 5o. y 6o. de esta Ley —Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial—;
- IV. Formar y mantener actualizados los acervos sobre invenciones publicadas en el país o en el extranjero;
- V. Realizar estudios sobre la situación de la propiedad industrial en el ámbito internacional;
- VI. Efectuar investigaciones sobre el estado de la técnica, y
- VII. Las demás que se requieran para su eficaz mantenimiento.

⁷⁵ Consúltense: Coordinación de Asesoría de la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio. "El papel de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en las Relaciones Comerciales de México con el exterior", en RAP, No. 85, pp. 65-66.

Centro Nacional de Metrología. Es un organismo descentralizado, cuyas funciones son:

- I. Fungir como laboratorio primario del Sistema Nacional de Calibración;
- II. Conservar el patrón nacional correspondiente a cada magnitud, salvo que su conservación sea más conveniente en otra institución;
- III. Proporcionar servicios de calibración a los patrones de medición de los laboratorios, centros de investigación o a la industria, cuando así se solicite, así como expedir los certificados correspondientes;
- IV. Promover y realizar actividades de investigación y desarrollo tecnológico en los diferentes campos de la metrología, así como coadyuvar a la formación de recursos humanos para el mismo objetivo;
- V. Asesorar a los sectores industriales, técnicos y científicos en relación con los problemas de medición y certificar materiales patrón de referencia;
- VI. Participar en el intercambio de desarrollo metrológico con organismos nacionales e internacionales en la inter-comparación de los patrones de medida;
- VII. Dictaminar a solicitud de parte, sobre la capacidad técnica de calibración o medición de los laboratorios que integren el Sistema Nacional de Calibración;
- VIII. Organizar y participar, en su caso, en congresos, seminarios, conferencias, cursos o en cualquier otro tipo de eventos relacionados con la metrología;
- IX. Celebrar convenios con instituciones de investigación que tengan capacidad para desarrollar patrones primarios o instrumentos de alta precisión, así como instituciones educativas que puedan ofrecer especializaciones en materia de metrología;
- X. Celebrar convenios de colaboración e investigación metrológica con instituciones, organismos y empresas tanto nacionales como extranjeras; y

XI. Las demás que se requieran para su funcionamiento.

El Centro Nacional de Metrología, como es manifiesto, está llamado a desempeñar un papel relevante en cuanto a controles de calidad y medición se refiere, en la época de la apertura comercial y subraya una de las implicaciones fundamentales para los sectores industrial, técnico y científico que, más allá de dicha apertura, constituye uno de los aspectos básicos de las condiciones que marcan a su vez la elevación de la calidad en los diversos ámbitos de la vida nacional.

Comisión Nacional de Normalización. Esta se integra por los Subsecretarios de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy de Agricultura y Desarrollo Rural); Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Pesca (hoy Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca); por representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; de las cámaras y asociaciones de industriales y comerciales del país que determinen las dependencias; organismos nacionales de normalización y organismos del sector social productivo; y de los titulares del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; de los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial; del Centro Nacional de Metrología; de los Institutos Nacionales de Ecología; del Consumidor; Mexicano de Comunicaciones; Mexicano del Transporte; y del Instituto Nacional de Pesca. Las funciones de la Comisión son:

- I. Aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización y vigilar su cumplimiento;
- II. Establecer reglas de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y organizaciones privadas para la elaboración y difusión de normas y su cumplimiento;
- III. Recomendar la elaboración de las normas que considere conveniente;

- IV. Resolver las discrepancias que puedan presentarse en los trabajos de los comités consultivos nacionales de normalización;
- V. Opinar, cuando se le solicite, sobre el acreditamiento para el estudio e investigación de materias específicas;
- VI. Proponer la integración de grupos de trabajo para el estudio e investigación de materias específicas;
- VII. Proponer las medidas que se estime oportunas para el fomento de la normalización;
- VIII. Dictar los lineamientos para la organización de los comités de evaluación y consultivos nacionales de normalización; y
- IX. Todas aquellas que sean necesarias para la realización de las funciones señaladas.

La Comisión Nacional de Normalización tiene asimismo un papel fundamental para el fomento de la normalización en múltiples actividades de la vida nacional, en un momento en que se precisa de promover estándares de calidad para elevar la competitividad en los ámbitos interno e internacional.

Comisión Federal de Competencia. Es un órgano desconcentrado de la SECOFI que tiene las siguientes atribuciones:

- I. Investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por esta ley —*Ley Federal de Competencia Económica*—, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos la información o documentos relevantes;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas;
- III. Resolver los casos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta ley y denunciar ante el Ministerio Público las conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia;
- IV. Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de éstos resulten

- efectos que puedan ser contrarios a la competencia y a la libre concurrencia;
- V. Opinar, cuando se lo solicite el Ejecutivo federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos, por lo que concierne a los aspectos de competencia y libre concurrencia;
 - VI. Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la Comisión pueda ser obligada a emitir opinión;
 - VII. Elaborar y hacer que se cumplan, hacia el interior de la Comisión, los manuales de organización y procedimientos;
 - VIII. Participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México sea o pretenda ser parte; y
 - IX. Las demás que le confiera ésta y otras leyes y reglamentos.

2.7.5. Implicaciones en el sector educación

Las implicaciones en el sector educación son amplias y muy complejas, habida cuenta de que las realidades y retos de la época actual demandan y exigen de los sectores público y privado enormes esfuerzos para colocar en una situación favorable al país. Así, el sistema educativo nacional y los de las entidades federativas deben incorporar mayores estándares de calidad en los diversos niveles y modalidades de dichos sistemas, es más, en los tratados que se están firmando con otros países, se incorporan sendos capítulos relativos a los servicios, que de manera expresa señalan las exigencias para ciertas profesiones técnicas y propiamente profesionales; en este ambiente, la elevación de la calidad y excelencia educativas es un imperativo a todas luces impostergable.

En el presente apartado haremos una breve mención a algunas de las implicaciones en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública (SEP), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y de las Instituciones de Educación Superior; en particular aquellos aspectos relativos a la acreditación de los estudios superiores o bien certificación de habilidades o calidades en estudios técnicos y de nivel superior y de investigación.

En primer término es necesario destacar que se ha procedido desde hace ya varios años a la evaluación, autoevaluación, reforma y reestructuración de los diversos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, y con ello de los planes, programas, sistemas y procedimientos de admisión, evaluación, infraestructura, rendimiento y desempeño académico, etcétera. En el nivel de la educación superior, la evaluación y autoevaluación data de mediados de la década de los ochenta.

Respecto a la acreditación o acreditaciones, se distinguen actualmente en lo fundamental dos tipos: acreditaciones nacionales y acreditaciones internacionales. “Estos procesos —ha afirmado José Manuel Covarrubias— no tienen otro objeto que el de buscar elevar los niveles de calidad en el sistema educativo, calidad en el proceso educativo que debe redundar en la calidad del producto en proceso”.⁷⁶

Actualmente se tiene constituida una Comisión Internacional de Evaluación de la Educación Superior “que coordina el trabajo de los Comités de Pares, quienes se integran con nueve académicos de la especialidad respectiva y un representante del sector productivo. Se constituyen Comités de Pares para evaluar y acreditar programas de educación superior por cada una de las siguientes áreas de conocimiento:

⁷⁶ Covarrubias Solís, José Manuel. “Acreditación de estudios superiores frente al Tratado de Libre Comercio”, en Secretaría de Servicios Académicos, Dirección General de Administración Escolar. *2o. Encuentro de sistemas de cómputo para la administración escolar*. México, UNAM, 1994, p. 279.

- Ciencias naturales y exactas.
- Ingenierías y tecnologías.
- Ciencias agropecuarias.
- Ciencias de la salud.
- Educación y humanidades, y
- Ciencias sociales y administrativas".⁷⁷

Dentro de la metodología de evaluación que llevan al cabo los comités, tiene un lugar esencial la elaboración de un marco de referencia sobre las condiciones indispensables y requisitos mínimos que permitan considerar la calidad de un programa. Dada su importancia, conviene apuntar los aspectos que incluye dicho marco y son:

Normatividad de la vida académica, procesos de selección para el ingreso de alumnos y profesores, condiciones y requisitos para la permanencia de ambos, selección de autoridades, organización académica y administrativa, fuentes de ingresos, criterios para la distribución del presupuesto, mapa curricular con contenidos mínimos de dos horas/semana de docencia por asignatura y tipos de conocimientos por impartir, así como habilidades para desarrollar, infraestructura de aulas, laboratorios, cubículos, instalaciones deportivas, trámites escolares y administrativos, eficiencia terminal, distribución del tiempo del personal académico, tipo de contratación y categorías del mismo, tipos de estímulos e ingresos adicionales al salario, disciplina y rigor académicos en las evaluaciones de los alumnos, evaluaciones del profesorado, investigación que se realice fundamentalmente.⁷⁸

Lo anterior nos brinda un panorama de lo que las instituciones de educación superior han de afrontar para elevar sus estándares de calidad, y aquellos aspectos de política educativa que son responsabilidad de las dependencias de carácter federal y estatal, así como de las Universidades Autónomas y no Autónomas.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 280.

⁷⁸ Consúltese *Ibid.*

La función de acreditación debe desembocar finalmente en una aceptación o rechazo de que los programas cumplan con los requisitos mínimos de calidad del programa. También debe señalarse —añade Covarrubias Solís— que la acreditación debe ser pública, es decir, conocida por la sociedad.⁷⁹

En el TLCAN se incorpora un capítulo referido a los servicios, incluidos los profesionales.⁸⁰ En lo fundamental las profesiones más identificadas en aquél son la agronomía, medicina, odontología, enfermería, derecho, contaduría, arquitectura e ingeniería entre otras. En este sentido las exigencias de acreditación para dichas profesiones son crecientes y de categoría internacional, en este caso conviene destacar que el resto de las profesiones no deben de subestimar el no ser consideradas de manera directa, de hecho las condiciones actuales demandan de una elevación en la calidad de todas y cada una de las carreras técnicas y profesionales, que tanto las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, así como las asociaciones y colegios de profesionales deben tener presente.⁸¹

⁷⁹ *Ibid.*, p. 281.

⁸⁰ Los servicios profesionales, en el Acuerdo, se definieron como aquellos que para su prestación requieren educación superior especializada o adiestramiento o experiencia equivalentes, y cuyo ejercicio es autorizado o restringido por medidas adoptadas o mantenidas por un país.

En el artículo 1210 del Tratado se convino que cada parte, en un plazo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor del instrumento, eliminaría todo requisito de nacionalidad o de residencia permanente que mantengan para el reconocimiento de certificados o licencias. Consúltase Dirección General de Profesiones. "Las profesiones ante el Tratado de Libre Comercio", en *Revista Colegios y Profesiones*, México, núm 4 octubre-diciembre de 1994, pp. 15-24.

⁸¹ Sobre el particular en México se han organizado grupos de trabajo de las profesiones de enfermería, medicina, odontología, psicología, veterinaria, agronomía, contadores públicos, actuaría, abogacía, ingeniería, arquitectura y farmacia para identificar las normas, autoridades y organismos no gubernamentales para que participen en la regulación del ejercicio profesional en los 3 países, a efecto de elaborar los criterios y procedimientos para el mutuo reconocimiento de licencias y certificados en base a los elementos señalados en el Anexo de Servicios Profesionales del TLC.

El conjunto de acciones y actividades emprendidas con vistas a la práctica internacional de las profesiones son diversas, así, se han instalado Comités de negociación integrados en lo fundamental por los Colegios de Profesionistas, por Asociaciones de Escuelas y Facultades y otras agrupaciones profesionales, bajo la coordinación de profesionistas distinguidos y con reconocimiento en su respectivo ámbito profesional, de esta manera actualmente existen Comités de las profesiones siguientes: Arquitectura, Ingeniería, Actuaría, Agronomía, Derecho, Odontología, Psicología, Enfermería, Medicina, Veterinaria, y Farmacia.

En el caso específico de las ingenierías, José Manuel Covarrubias destaca que:

Entre los compromisos adquiridos —con motivo de la negociación, firma y puesta en marcha del TLCAN— en este aspecto, se tiene el compromiso de preparar la acreditación de los ingenieros civiles para internaciones temporales con derecho al ejercicio profesional. En un término de dos años contados a partir de que inicie su operación el TLC, grupos de ingenieros civiles de cada país deberán someter a sus gobiernos las propuestas para la discusión, negociación y aprobación de los requisitos para esta acreditación. El resultado deberá ser el reconocimiento de los tres países, de las acreditaciones obtenidas por los profesionales de su respectivo país.⁸²

El CONACYT por su parte, ha emprendido una labor de evaluación de los posgrados en el ámbito nacional e internacional,

De acuerdo a lo establecido en el Anexo de Servicios Profesionales de la Sección A del TLC las Partes, es decir, los países, y en su caso las autoridades competentes, son las que alentarán a las organizaciones pertinentes para elaborar las normas y criterios que mutuamente sean aceptables para el otorgamiento de licencias y certificados a los prestadores de servicios profesionales. En el caso de México es la Secretaría de Educación Pública, por ser la instancia gubernamental que regula el ejercicio profesional, quien alienta, conduce y concerta a las organizaciones profesionales a través de los Comités Mexicanos para la Práctica Internacional de las Profesiones. *Ibid.*, pp. 18-19.

⁸² Covarrubias Solís, José Manuel, *Op. cit.*, p. 282.

e incorporado al padrón de excelencia aquellos que cumplen con una serie de requisitos y criterios de calidad mínimos que los hace acreedores a apoyos para su fortalecimiento y desarrollo, asimismo la incorporación al padrón permite a los estudiantes de dichos posgrados contar con apoyos adicionales, lo que de conjunto significa buscar una mayor calidad y excelencia en los programas de posgrado; esto desde luego tiene una serie de implicaciones a cual más interesantes, en virtud de que a las instituciones de educación superior y a los estudiantes de posgrado les impulsa, motiva y prácticamente les obliga a imprimir mayor calidad a la modalidad de educación de posgrado.

La calidad y excelencia educativas a las que se hace referencia hoy día con frecuencia, están en gran medida vinculadas a las exigencias impuestas por el nuevo modelo de crecimiento y desarrollo que hemos venido analizando y comentando a lo largo del trabajo; también relacionadas con una aproximación más estrecha entre el sistema educativo y los procesos productivos; con una aplicación más de corto plazo de los conocimientos adquiridos, para nuestra fortuna la filosofía educativa que se desprende del artículo tercero constitucional, sigue teniendo un profundo significado en aspectos cualitativos de alta relevancia como los relativos a una educación laica, integral, democrática y nacional, que desde ningún punto de vista deben ser olvidados ante los procesos a que se encuentran sometidas las sociedades modernas desprendidos de la globalización en el más amplio sentido del término.

Las implicaciones en el sector educación, impactan de manera definitiva al conjunto del sistema educativo nacional y a los de las entidades federativas, por lo que la agenda es amplia y variada; es preciso tomar medidas y desarrollar acciones tendentes a mantener, consolidar y preservar la identidad cultural, desarrollar las potencialidades regionales, a la par de elevar los estándares de calidad en los diversos niveles y modalidades educativas. Las instituciones de educación superior deberán continuar impulsando políticas tendientes a hacer una

realidad la síntesis entre la investigación, la docencia y la difusión del conocimiento científico como base fundamental para lograr una revolución en el conocimiento y la creatividad, elementos centrales en las nuevas condiciones que marca el fin de siglo y congruentes con la planetización de las relaciones culturales, de información y de producción e intercambio.

TERCERA PARTE

III.

Las administraciones públicas en México en los procesos de globalización



LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS PROCESOS DE integración y globalización económico-política han entrado en una dinámica de cambio y llevado al cabo un conjunto de transformaciones en el ámbito de sus respectivos países, regiones y localidades, así como con relación a los países circunvecinos e incluso con otros más distantes. Tales transformaciones han adoptado formas específicas y se han concebido y expresado fundamentalmente como reformas del Estado y de la administración que le es inherente; desde luego, las modificaciones están en estrecha relación con los procesos de cambio económicos y políticos, y más específicamente se traducen en ajustes en dichas esferas que en algunos casos tienen impactos sociales de tintes críticos.

Los cambios, ajustes y transformaciones se identifican además con la crisis del Estado nacional centralizado de fuerte raigambre en México y Latinoamérica, modelo que tendencialmente fue provocando y se vio envuelto en un conjunto de problemas crónicos expresados, al menos, en la profundización de una crisis fiscal del Estado; el incremento de las tasas de inflación; la tendencia a la baja de los niveles de inversión, combinado con fuga de capitales; el decremento en los niveles de

calidad en la prestación de servicios públicos; inhibición de las iniciativas de la sociedad civil, entre otros.

Durante la década de los ochenta se fueron adoptando y concretando una serie de medidas en congruencia con las condiciones del país, producto además en una buena proporción de recomendaciones y presiones de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸³ y el Banco Mundial. Sobre el particular Paulo Hidalgo ha hecho referencia a tres conjuntos de “paquetes de ajuste”, a saber:

I) Medidas de estabilización de corto plazo que están básicamente dirigidas a frenar la inflación, reducir el déficit de la balanza de pagos y bajar drásticamente el déficit de los respectivos gobiernos; II) Medidas de ajuste estructural de mayor complejidad que están orientadas a hacer más competitiva la economía. En este rubro —añade— se consideran políticas que van desde una liberalización del comercio internacional a una desregulación de los precios, reforma sustantiva de todo el sistema impositivo, etc. III) Medidas privatizadoras que buscan descargar el Estado del tradicional papel de propietario activo de empresas.⁸⁴

De manera más precisa y apegada ciertamente a los ajustes llevados al cabo en la región, y citando a Adam Przeworski, Hidalgo refiere que a los países latinoamericanos se les ha medido en su capacidad de reconversión económica en función de los siguientes parámetros: I) Disciplina fiscal, II) Cambio de prioridades en gasto público, III) Reforma de impuestos —modernización fiscal—, IV) Liberalización financiera, V) Tasa competitiva de intercambio, VI) Liberalización del comercio internacional, VII) Inversión extranjera directa, VIII)

⁸³ En torno al FMI consúltese de Ricardo Campos A.T. *El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa mexicana, estabilización y crisis*. Toluca, Edo. de México, 1995, editada por la UAEM, en particular los capítulos 1 y 2.

⁸⁴ Hidalgo, Paulo. “Reformas Económicas y Actores Políticos en México y Chile. Un análisis Exploratorio”, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Merino Huerta, Mauricio [coordinador]. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, 1992, p. 64.

Privatización, y IX) Desregulación.⁸⁵ Desde luego las medidas y políticas de ajuste son de orden económico-político y repercuten profundamente en el accionar cotidiano de las administraciones públicas.

En nuestro país ha arrancado ya la nave de la transición desde la década de los ochenta, algunos de los ajustes han sido amargos y se antojan coincidentes con las apreciaciones relativas a los efectos de la puesta en operación de las políticas de ajuste que se traducen en un deterioro económico temporal combinado con inflación y desempleo. En relación a la eficiencia redistributiva, esta se ve afectada y lo que es aún peor, tanto las políticas de ajuste y los efectos de pos-ajuste puede ser un fenómeno iterativo, sin embargo, es menester siguiendo a Przeworski,

Que los países crucen el *valle de la transición* que supone una caída relativamente considerable del consumo para que en un futuro, que a menudo es más bien indeterminado, se puedan alcanzar las "colinas más altas" de mayor bienestar general.⁸⁶

Ese *valle de la transición* puede asemejarse al *valle de la muerte*, tal es la sensación de las dolorosas políticas de ajuste adoptadas por el régimen del Presidente Zedillo con vistas a paliar y enfrentar la crisis desencadenada a partir de diciembre de 1994 y cuyos orígenes se remontan al sexenio anterior, tragos amargos que afectan al conjunto de la sociedad mexicana y dibujan un panorama incierto con algunos visos escasos de recuperación.

Asimismo, la agenda gubernamental asociada a los procesos de integración económica o económico-política es amplia, es así un imperativo en primer término, tomar en consideración el cambio tecnológico que crea las condiciones y obliga a eficientar los procesos de la administración y la toma de decisiones con base en los recursos de la informática, la comunicación y otras

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Apud, Ibid.*, p. 65.

tecnologías al alcance de las administraciones, pero fundamentalmente a partir de una genuina profesionalización de la función pública.

Derivado de la conformación y consolidación de bloques de países con vistas a incrementar la libre circulación de bienes, servicios y capitales, es menester incrementar la eficiencia para estar en posibilidades reales de competir a nivel internacional, por ello se impone la contención y reducción del gasto, del déficit público, la desburocratización de las administraciones. En este panorama ha señalado Carrillo Barroso:

... la administración se ve obligada a hacer lo mismo o más con menos recursos. *La administración está condenada, pues, a la eficiencia y a buscar fórmulas imaginativas para captar recursos del entorno...* La integración internacional en curso, no sólo obliga a ajustes del lado del gasto público, sino que determina también el surgimiento de nuevos centros de decisión, lo cual obliga a mejorar la capacidad de gestión interorganizativa y a implantar las directivas comunitarias.⁸⁷

Las administraciones públicas en suma, tanto en el ámbito federal, el estatal y el municipal que es nuestro caso, se encaminan inexorablemente a una eficiencia y coordinación sin igual en la historia político-administrativa de México, habida cuenta de las fuertes restricciones a que se ven sometidas ante las consecuencias de las medidas adoptadas desde la década pasada y que hoy se resienten palpablemente. Pero ¿cuáles son y en que han consistido las medidas, procesos y cambios fundamentales que han modificado el funcionamiento de la administración pública de México y con ello sus relaciones con el conjunto de la sociedad? Esto es lo que nos proponemos analizar en los siguientes apartados de esta tercera parte del trabajo.

⁸⁷ Carrillo Barroso, Ernesto. "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", en *Ibid.*, p. 3; cursivas nuestras.

3.1. Las transformaciones en el ámbito federal: hacia una nueva racionalidad gubernamental

Las transformaciones que se han venido promoviendo en el ámbito federal corresponden a una reforma radical que va desde el ajuste en el tamaño del Estado, derivado de la desincorporación de entidades paraestatales; la disminución del déficit fiscal que puede identificarse con una modernización de las finanzas públicas; nuevas formas de relación con el conjunto de la sociedad civil mexicana, con base en una estrategia descentralizadora de algunos servicios, acompañados de la transferencia de recursos; la promoción de medidas desreguladoras; de simplificación; una política exterior orientada a promover nuevas relaciones con fundamento en la estrategia de crecimiento hacia afuera; asimismo es indispensable aludir brevemente a las relaciones que se desprenden de una sociedad más vital y con un mayor grado de desarrollo político, equivalente a una emergencia de la sociedad civil.

De manera más específica en el tiempo, las transformaciones de la administración pública durante el sexenio pasado (1988-1994) se identifican con un conjunto de procesos y ajustes que perfilan al país por novedosos ámbitos o bien buscan sincronizarlo con la planetización de la economía. En su documentado e interesante estudio acerca de la administración de la política exterior 1821-1992: *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores* (México, 1993), Omar Guerrero destaca algunas de las transformaciones que es pertinente tener en cuenta:

Los cambios se extienden al sistema de planeación, las responsabilidades de los servidores públicos y a las obras públicas, así como a otros ramos de actividad de la administración pública, tales como los renglones referentes a la materia agraria, la pesca y la minería. Se explayan, asimismo, a las instituciones de crédito, el deporte y otros

ramos de actividad de la administración pública no menos relevantes.⁸⁸

Nuestro autor también hace referencia a la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano desconcentrado por función de la Secretaría de Educación Pública, que conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores promueven las relaciones culturales y artísticas en el plano exterior.

No menos trascendente es la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o bien otras reformas como las habidas en Petróleos Mexicanos, en cuya reestructuración se destaca la creación de cuatro organismos descentralizados subsidiarios, a saber: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica.

Asimismo respecto a la administración pública centralizada Guerrero Orozco destaca los siguientes ajustes y reformas:

La extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la absorción de sus funciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El importante Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, antes a cargo de la extinta Secretaría, fue asignado a una nueva dependencia de la administración pública federal: la Secretaría de Desarrollo Social, heredera de la también extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.⁸⁹

Los cambios y transformaciones ocurridos en la administración pública a tono con el denominado cambio estructural se antojan amplios, los resultados serán palpables en el corto, mediano y largo plazo.

En relación a las administraciones estatal y municipal en la época de la reforma del Estado, éstas han ido sincronizando su estructura y accionar cotidiano en congruencia con la direccionalidad adoptada por el país en su conjunto, por tanto, en

⁸⁸ Guerrero, Omar. *Historia de la ... Op.cit.*, México, SRE, 1993, p. 367.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 367-369.

subsecuentes apartados habremos de efectuar un acercamiento a los cambios observados en las mismas.

3.1.1. La desincorporación de entidades paraestatales de la administración pública federal

En el marco de lo que genéricamente se ha denominado *el cambio estructural de la economía y la modernización de la administración pública mexicana*, se ha promovido fuertemente un proceso de desincorporación de entidades paraestatales, consecuente con el modelo de país que se viene perfilando desde el sexenio encabezado por Miguel de la Madrid. En este periodo se define una estrategia de crecimiento hacia afuera, sustentada en generar e impulsar las condiciones para estimular los procesos de producción e intercambio, estimular la inversión extranjera directa, lograr abatir el déficit fiscal crónico en el país, por lo tanto fue menester promover un conjunto de acciones entre las que se encuentra la desincorporación aludida.

Sobre el particular se han planteado una serie de objetivos en torno al programa de desincorporación de entidades paraestatales, Jacques Rogozinski destaca los siguientes:

- Fortalecer las finanzas públicas.
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.⁹⁰

La desincorporación de entidades paraestatales en México adoptó en lo fundamental cinco modalidades:

⁹⁰ Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993, p. 41.

- Enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en el capital social de las empresas públicas.
- Disolución y liquidación.
- Fusión.
- Transferencia.
- Extinción.⁹¹

En cuanto al proceso histórico en torno a los avances de la desincorporación de entidades paraestatales, es pertinente tener en cuenta que hacia 1982 el Estado mexicano participaba en 63 ramas de actividad económica; en 45 de ellas —señala Rogozinski— lo hacía de manera intensiva a través de sus 1,155 entidades paraestatales. De entonces a la fecha el número de entidades desincorporadas ha sido significativo, así para mayo de 1993 de aquel número se habían vendido, liquidado, fusionado, transferido o extinguido 977 entidades; el Estado se había retirado completamente de 30 ramas, de tal calibre ha sido el proceso de desincorporación. (En el cuadro 1 se muestra la evolución anual del sector paraestatal comprendida de diciembre de 1982 a diciembre de 1992).

CUADRO 1
EVOLUCIÓN ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL
(DICIEMBRE DE 1982-DICIEMBRE DE 1992)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0
Totales	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	239	217

FUENTE: Vázquez Nava, María Elena [coordinadora]. *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993, p. 30.

⁹¹ Consúltese: Rogozinski, Jacques y Francisco Javier Casas Guzmán. "El proceso de desincorporación en México", en Vázquez Nava, María Elena. *La Administración ... Op. cit.*, p. 26-42.

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales en México, ha sido ciertamente radical y la modalidad mayormente favorecida es la de enajenación o venta al sector privado nacional y transnacional, lo que ha expandido a su vez las relaciones de mercado hasta hacerlas eje de las relaciones sociales. Con lo anterior se ha apuntado hacia el “adelgazamiento del Estado” por privatización y a una degradación de las relaciones políticas, en este sentido es pertinente tener en cuenta el concepto de *publicación*,⁹² con el cual se hace referencia al espacio compartido de actividad entre el Estado y los grupos de la sociedad civil, y no necesariamente a una estatización.

Si bien las condiciones actuales tienden a favorecer la expansión de las relaciones de mercado, esto no debe implicar por necesidad el retiro del Estado de múltiples responsabilidades y cometidos sociales ni propiciar el desarrollo de una sociedad individualista recalcitrante que limite el desarrollo de la comunidad y de la sociedad política y por otro lado continúe favoreciendo al gran capital y a sus corporaciones transnacionales.

Como el Estado moderno representa una comunidad humana, el grado de comunidad que se alcanza constituye su solvencia para superar el individualismo a ultranza, comunidad que encarna en una personalidad estatal suficientemente autónoma para cumplir con su misión histórica. Así, el grado de desarrollo de la comunidad representa el grado de desarrollo de la sociedad, pero este desarrollo no es otra cosa que el desenvolvimiento en sí del Estado. El destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y el bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es

⁹² El significado de publicación citando a Ramón Martín Mateo ha señalado Omar Guerrero, difiere del de estatización, ya muy distorsionado. Publicación se refiere a un ámbito de participación gubernamental y social en el seno de problemas colectivos, sin que necesariamente se genere una intervención directa del Estado, sino una co-participación con grupos civiles activos y de auto-gestión. Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés Editores, 1992, p. 134.

posible extendiendo su poder, es decir, implicando a un número mayor de personas dentro de las relaciones de participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de *publicación* de los problemas comunes.⁹³

Estimular las relaciones de producción e intercambio no es sinónimo de abdicación del poder público en beneficio de sectores cada vez menores de la sociedad.

El Estado moderno, sólo puede cumplir su destino de desenvolver a la sociedad y a sus individuos, si reproduce las relaciones políticas, aún a costa de las relaciones de mercado. Una sociedad es políticamente más desarrollada, políticamente más moderna, en la medida en que las relaciones de poder incluyen a más personas, en el grado en que hay más ciudadanos activos participando directamente en los destinos de un país. En este sentido, la degradación de las relaciones políticas como expresión del nivel más elevado de comunidad, significa la degeneración de las relaciones sociales, la pérdida de responsabilidad social del Estado y un incentivo al recrudecimiento de los conflictos sociales.⁹⁴

En suma, las transformaciones que sufren los estados modernos, no deben obnubilar a la clase política y a los grupos que la conforman para tender hacia un desmantelamiento del Estado en beneficio de intereses fundamentalmente anónimos.

3.1.2. Saneamiento y modernización de las finanzas públicas

Los esfuerzos y acciones implementadas en la última década apuntan al abatimiento del déficit público y al saneamiento de las finanzas públicas, son coincidentes con los planteamientos expresados en múltiples foros acerca de la necesidad de modernizar la política fiscal como requisito *sine qua*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

non para la modernización del propio Estado,⁹⁵ así como para proceder a la implantación de un nuevo modelo congruente con las tendencias de globalización e integración económica, estrategia básica seguida para atenuar los efectos de la crisis estructural que afecta al modo de producción industrial y postindustrial predominantes.

Desde luego la modernización de las finanzas no constituye un problema aislado, mas bien se da como parte de un complejo de problemas que afectan a los estados: inflación, deuda externa, deuda interna, déficit público, etcétera; es además una premisa fundamental para la promoción de un crecimiento y desarrollo integral más sano y sostenido.

En el caso específico de nuestro país, la modernización de las finanzas públicas se ha sustentado fundamentalmente en el incremento de los ingresos públicos en donde la política de ingresos ocupa un lugar destacado, por lo cual se promovieron reformas al sistema fiscal y a la modernización de la administración tributaria como ejes básicos para propiciar la elevación de la recaudación. Respecto a los objetivos de la política fiscal en el sexenio pasado se plantearon los siguientes:

1. Fortalecer la recaudación tributaria para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas.
2. Aligerar la carga fiscal de las empresas, eliminando los obstáculos a la inversión, al empleo y el crecimiento económico.
3. Promover la desgravación fiscal en favor de los estratos de menores ingresos.
4. Impulsar la reducción de tasas y la desaparición de algunos gravámenes, propiciando la ampliación de la base y el incremento en el número de contribuyentes.

⁹⁵ Consúltese: Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México, 1990; ver también *Memoria II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, 1991.

5. Adecuar el esquema fiscal para hacerlo competitivo en el ámbito internacional.
6. Fortalecer el federalismo fiscal.
7. Combatir la evasión y elusión fiscal, mejorando el control y el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.
8. Simplificar los trámites y avanzar en la modernización de la administración tributaria.

Para cumplir satisfactoriamente los objetivos anteriores se concretó un conjunto de medidas, entre ellas destacan las siguientes:

Introducir el impuesto al activo de las empresas; reducción de las tasas del impuesto sobre la renta; reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 15 al 10 %, —medida que a partir de abril de 1995 se vuelve a revertir—; asimismo, en 1991 se introdujeron cambios en la Ley de Coordinación Fiscal;⁹⁶ se estableció la actualización por efectos de la inflación de las contribuciones omitidas, y en contrapartida, también de las devoluciones de impuestos a los contribuyentes, etcétera. Tales han sido en lo fundamental las acciones emprendidas para la modernización de las finanzas públicas.

⁹⁶ Los cambios que se introdujeron en la Ley, modificaron la composición de los Fondos. “El Fondo General se distribuyó en tres partes: una en proporción directa al número de habitantes; otra con base en los impuestos federales asignables y el restante en proporción inversa a la participación por habitante de las dos anteriores. Además —señala Gil Díaz—, se incorporaron el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua como factor para determinar el Coeficiente de Participación en el Fondo de Fomento Municipal. También se hizo partícipe a las entidades con el 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.” Gil Díaz, Francisco. “La rehabilitación de las finanzas públicas y la nueva administración tributaria”, en Vázquez Nava, Ma. Elena. *La administración pública... Op. cit.*, p. 54.

3.1.3. Las relaciones con la sociedad civil en el ámbito de los procesos descentralizadores

A partir de la crisis de 1982 se acentúa la promoción del proceso, acciones y medidas concretas de desconcentración y descentralización político-administrativa, lo anterior como parte de una estrategia necesaria para hacer más factible la administración de la crisis; con anterioridad ya se venían impulsando una serie de medidas de carácter desconcentrador.⁹⁷

Uno de los casos que mayor atención recibió fue el proceso de descentralización de los servicios educativos, que después del establecimiento de delegaciones regionales, las extendió a las 31 entidades federativas en 1978; ya para 1984-86 se habían firmando convenios de descentralización con las entidades mencionadas, pero es a partir de mayo de 1992 cuando se *radicaliza* el proceso de descentralización. Con la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB), se transfiere a los gobiernos de las entidades federativas la responsabilidad de la gestión de los servicios de educación básica, normal, especial, indígena, y las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN);⁹⁸ asimismo se les transfieren los recursos financieros correspondientes.

Los procesos, medidas y acciones aludidos en materia de desconcentración y descentralización administrativa o político-administrativa, han ido marcando pautas fundamentales

⁹⁷ Los antecedentes quizá más distantes pueden situarse desde la primera mitad de la década de los setenta en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Educación Pública habían impulsado la creación de delegaciones en algunas entidades federativas; para 1976 todas las dependencias del sector central y 47 entidades paraestatales habían logrado establecer el esquema de delegaciones. Consúltase: Almada, Carlos. "Desconcentración y descentralización en México", en *RAP*. México, INAP, núm. 67/68, julio-diciembre de 1986, pp. 51-64.

⁹⁸ Conviene señalar que en el ANMEB el caso de la UPN quedó ambiguo puesto que no se define su situación, aunque en los hechos también se descentralizaron las unidades de aquella ubicadas en las entidades federativas.

en torno a las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil que se han venido estableciendo en los últimos años, y expresan tanto una racionalización de la acción gubernamental como un proceso de maduración ascendente de la sociedad y sus grupos organizados.

En el plano de la desconcentración administrativa conviene tener presente el resumen que plantea Ortega Lomelín respecto de las acciones promovidas en el sexenio recientemente concluido:

- 1) Reforzamiento de las funciones normativas y administrativas de las Coordinaciones de Administración Fiscal, de las Administraciones Fiscales Federales y de las Unidades Administrativas Regionales.
- 2) Transformación de las Delegaciones de Circuito en Delegaciones Estatales de la Procuraduría General de la República.
- 3) Traslado a las delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria de las funciones de revisión y dictamen, antes regionalizadas.
- 4) Facultades a las delegaciones de la Secretaría de Pesca para suscribir contratos y expedir permisos para la exportación de diversas especies.
- 5) Incorporación de las delegaciones de transporte terrestre a los Centros SCT.
- 6) Asignación de facultades a las delegaciones regionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para autorizar la importación y exportación de bienes conforme arancel, modificando su esquema regional de operación con un enfoque estatal.
- 7) Desconcentración de funciones en materia de regulación y fomento sanitarios y para tramitar permisos previos de importación.
- 8) Traslado de las Subgerencias Regionales de Pemex a las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz y Querétaro.
- 9) Culminación del traslado a Aguascalientes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- 10) Descentralización del Consejo de Recursos Minerales y Roca Fosfórica a Pachuca, Hidalgo, y La Paz, Baja California Sur.
- 11) Convenios con gobiernos locales y organizaciones de productores para transferir la operación de centros de fomento pecuario, centros de salud animal, laboratorios de bromatología, bancos de semen y puntos de control cuarentenario.
- 12) Se descentralizaron las funciones de generación y validación de tecnología a los 34 Centros Estatales de Investigación Forestal y Agropecuaria y a 5 Centros Nacionales de Investigación Disciplinaria.
- 13) Instalación de regidurías de protección ambiental, sumando a la fecha 775.⁹⁹

En suma, desconcentración, descentralización y fortalecimiento del federalismo conforman acciones y procesos que propician nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, y constituyen indicadores fundamentales del grado de democratización prevaleciente en el país, quizá por ello dichas acciones son aun en lo fundamental impulsadas desde arriba, por tanto, un desarrollo más integral de las administraciones de las entidades federativas, de los municipios y la participación de la comunidad representan procesos lentos y pausados.

3.1.4. Simplificación administrativa

En el marco de la reordenación del ejercicio de la función pública, destaca un proceso que ya ha arrancado y del cual seguramente se esperan aun resultados mayores: la *simplificación administrativa*. Desde 1984 era evidente la necesidad de proceder de manera inmediata a la aludida simplificación, por lo que en forma de Programa se concretó a

⁹⁹ Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. México, FCE, 1994, pp. 98-99.

partir de agosto del año arriba citado; en aquel entonces se situaba a la misma en tres vertientes fundamentales:

La primera, que a su vez —se planteó— como la más relevante y transparente para los propósitos del programa, cubre los trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante el aparato administrativo público, para exigir la realización de sus derechos o cumplir con sus obligaciones; la segunda considera las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales a que dan lugar la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro y para el propio cuerpo administrativo oficial; por último, el programa incluye acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios.¹⁰⁰

Los procesos asociados a la simplificación administrativa cobraron inusitada fuerza en el sexenio 1988-1994 a partir de la instrumentación del *Acuerdo* del titular del Ejecutivo federal de fecha 9 de Febrero de 1989, en el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*.

Los objetivos del Programa reflejan la dirección que se imprimió a la administración pública federal en su conjunto, algunos de los cuales constituyen objetivos pendientes de ser alcanzados:

- El fortalecimiento e impulso a la modernización económica del país.
- La consolidación de una cultura administrativa que propicie la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.
- La ampliación de la concertación social como un instrumento de transformación de la acción pública.
- La prevención y el combate a la corrupción.

¹⁰⁰ Consúltese: "Introducción", en *RAP* 65/66, enero-junio de 1986, México, INAP, pp. 13-18.

- El fomento de una mayor confianza y cercanía a la sociedad con su gobierno.
- El cumplimiento honesto y eficaz en el desempeño de los servidores públicos.

Igualmente se definieron cuatro vertientes que integrarían el programa respectivo de las dependencias y entidades de la administración pública federal:

- Desconcentración y descentralización.
- Desreglamentación administrativa.
- Agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites vigentes, y
- Modernización integral de los sistemas de atención al público.

Cada una de las vertientes señaladas ha tenido acciones concretas, hacia finales de 1992, Luis Ignacio Vázquez Cano consigna un total de 1823.¹⁰¹ En el presente trabajo nos hemos referido ya a la desconcentración y descentralización, en el siguiente lo haremos en torno a la desreglamentación administrativa en su expresión como desregulación económica. En suma cada una de las acciones y procesos a que se ha visto sometida la administración pública federal ha aportado su respectiva cuota para encaminar al país hacia un modelo determinado en gran medida por razones endógenas y exógenas. Así en relación a la modernización económica el autor antes citado señala:

La simplificación del aparato gubernamental es indispensable para fomentar la participación y concurrencia de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciar la productividad y la calidad en los sectores económicos que permitan la incorporación exitosa del país a los cada vez más competidos mercados internacionales, facilitar la efectiva incorporación de la industria micro, pequeña y mediana que representan el 98% del total de los establecimientos de transformación y alcanzar para la

¹⁰¹ Véase: Vázquez Cano, Luis Ignacio, "La simplificación administrativa", en: Vázquez Nava, María Elena. *La administración... Op. cit.*, pp. 225-231.

población los beneficios consecuentes derivados de una sana economía.¹⁰²

3.1.5. Desregulación económica

Existe una estrecha relación entre la apertura comercial y la desregulación económica emprendida por el país <directamente vinculada a su vez a la apertura de la economía hacia el exterior>, que conforma una de las estrategias fundamentales del México de fin de siglo a la cual nos hemos venido refiriendo de manera central. La desregulación económica ha sido uno de los rubros que mayor atención ha recibido y en donde se ha expresado el rumbo que se ha impreso al país en su conjunto, habida cuenta del papel protagónico de las relaciones económicas.

Al través de la desregulación¹⁰³ se busca en lo fundamental crear las condiciones para la liberación de las fuerzas

¹⁰² *Ibid*, pp. 212-113.

¹⁰³ La desregulación que también implica regulación en donde no la hay o es insuficiente tiene un significado de profunda importancia ante las transformaciones y cambios que caracterizan al México de hoy; sobre el particular Carlos Almada señala:

“La proliferación normativa ha ocasionado en muchos países, por la complejidad excesiva que genera, una insuficiente ejecución, una aplicación literal, escrupulosa y paralizante o bien la aparición de múltiples excepciones de dudosa legalidad.

Dicho en otros términos, el exceso de regulación provoca prácticas antijurídicas que comprometen la vigencia del principio de legalidad y, lo que es aún más grave, de su noción misma.

La desregulación —añade— aparece así como un medio para restituir a las normas jurídicas su valor profundo. Como concepto amplio engloba el conjunto de medidas de alcance variable, que tienden a disminuir su peso y/o volumen.

Desde un punto de vista cualitativo se busca lograr, mediante un esfuerzo sistemático, la simplificación, condensación y armonización de los textos jurídicos, que éstos sean un conjunto coherente y accesible... Desde el punto de vista político se trata de la abrogación pura y simple de normas que, por ejemplo en materia comercial, consagran la existencia de monopolios, limitan excesivamente la competencia o simplemente otorgan a los poderes públicos facultades excesivas que limitan el desarrollo de las fuerzas productivas.”

productivas, por tanto de las relaciones de producción, cambio y consumo, con el objeto de estimular la inversión privada nacional y transnacional en un esquema de integración económica creciente en zonas geográficas y geopolíticas, tendentes hacia una geoeconomía característica y propia de una estrategia promovida por los grandes centros financieros internacionales que apunta a la activación y a la atenuación de las contradicciones de la sociedad industrial y postindustrial.

Arturo M. Fernández por su parte ha llamado la atención en el sentido de que:

Regulaciones excesivas o poco realistas imponen a los productores costos muy altos y limitan la competencia al elevar injustificadamente los precios; discriminan entre diversos agentes productivos; desalientan la productividad y vuelven ineficiente la asignación de recursos. La consecuencia social negativa del exceso de regulaciones es que un mercado así distorsionado castiga a quienes disponen de menor capacidad de inversión, obligándolos a utilizar instrumentos de economía subterránea, en el mejor de los casos, lesionando así la actividad económica general.¹⁰⁴

La desregulación ha sido quizá una de las características básicas del régimen concluido a fines de 1994, ahora estamos frente a un Estado más regulador; hoy es una categórica realidad el amplio impacto de las medidas desreguladoras en el ámbito económico y social, congruentes con el librecambismo en el que nos encontramos inmersos de manera más agresiva desde el ingreso de México al GATT, y que se ha venido radicalizando con la apertura comercial negociada. Los sectores en donde se han efectuado mayores medidas y acciones desregulatorias, son los de

Almada, Carlos. "Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", en *Memoria Seminario Internacional... Op. cit.*, p. 18.

¹⁰⁴ Fernández, Arturo M. "Presentación", en: Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber. *Desregulación económica (1989-1993)*. México, FCE, p. 11.

Comunicaciones y Transportes, Industria, Comercio y
Agricultura.¹⁰⁵

3.2. Las administraciones estatal y municipal en el marco de la reforma del Estado. Cambios y adecuaciones en la última década

Las administraciones públicas de las entidades federativas no han permanecido estáticas ante los cambios y transformaciones que caracterizan a la vida económica, política y social del país y a sus expresiones en el ámbito regional y local, así como los derivados del ámbito internacional de lo que nos hemos venido ocupando en apartados anteriores; de igual manera las administraciones municipales han sido objeto y sujeto de los ajustes realizados en el país en los últimos años. Lo relevante en ambos casos es que se trata de un proceso o un conjunto de procesos que manifiestan los cambios ocurridos en la sociedad, donde sus acciones o buena parte de ellas se explican con base y en razón de las capacidades individuales y grupales, a la vez que las modificaciones introducidas o necesarias de llevar a cabo en la organización, gestión y funcionamiento de las administraciones aludidas y de sus relaciones cotidianas con la sociedad del entorno, que cada vez va siendo contraria a todo tipo de pretensión de gobierno a través de controles políticos que limiten la creatividad individual y colectiva, lo cual representa una síntesis de lo que han sido en el pasado y de las tácticas y estrategias diseñadas para enfrentar el presente y construir un futuro más promisorio.

En un análisis de los procesos y acciones efectuadas por parte de las administraciones locales, se deja entrever un panorama que es menester tener en cuenta, con el objeto de situar hasta donde esto es posible el estado actual de aquéllas.

¹⁰⁵ Consúltese *Ibid*, pp. 313-347.

3.2.1. La modernización de las administraciones estatales

Las administraciones de las entidades federativas han venido dando muestras de una mejor concepción para gobernar, administrar y conducir a la sociedad civil, misma que se está transformando en una sociedad abierta en donde las libertades individuales emergen y se fortalecen, una sociedad renuente a aceptar que las decisiones fundamentales que le afectan se tomen de espaldas a la participación ciudadana, por tanto aquéllas toman en consideración los rumbos, cambios y transformaciones característicos de la sociedad moderna. En este sentido los conceptos de Estado, gobierno, administración y gestión cobran una nueva dimensión congruente con los nuevos derroteros de la sociedad y del Estado mismo.

Sociedad y gobierno no se repelen. Se contienen y complementan para vencer las imperfecciones e insuficiencias que trae consigo la vida de los individuos. El gobierno, por tanto, se explica en relación y razón de la sociedad. No es una instancia que tiene capacidades autárquicas.

Por el contrario, es tan fuerte en la medida en que la sociedad vive con prosperidad. Es débil, cuando los individuos y sus organizaciones no encuentran en él, al medio que posibilita aprovechar mejor el esfuerzo individual, sin excluir o mediatizar las potencialidades de sus ciudadanos.¹⁰⁶

La dicotomía y divorcio entre el Estado y la sociedad no constituye así un postulado insuperable en la medida en que se aquilatan y superan las oposiciones y rivalidades propias de sociedades tradicionales, es necesaria la cooperación entre las instancias que hacen posible el gobierno moderno, así:

¹⁰⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Un testimonio de gestión y modernización administrativa: El gobierno del Estado de Sinaloa*. Gobierno del Estado de Sinaloa, Secretaría de Administración, México, 1992, p. 14.

Gobernar es dar rumbo a la heterogeneidad de la vida civil; es guiar con apego al derecho y a los valores políticos, el esfuerzo que pueden aportar los individuos y sus organizaciones.

La capacidad de dirección que el gobierno pueda tener, depende de su adaptación al cambio; a lo previsto y también a los imprevistos. Gobernar no es considerar únicamente qué puede suceder, sino saber absorber con el concurso de las instituciones, las contingencias que suelen presentarse en la vida colectiva.¹⁰⁷

La conducción de la moderna sociedad en donde concurren la política, el gobierno y la administración corresponde a una actividad compleja en su misión de brindar atención a sus necesidades y carencias, contando con el concurso de los esfuerzos de los individuos o grupos, así como con el aprovechamiento racional de los recursos; administrar y gestionar la vida social es una tarea constructiva y creativa y corresponde a la administración pública el papel y misión fundamental de fortalecer la vida en común y contribuir a la satisfacción de las necesidades y desarrollo de la sociedad y por supuesto a promover la calidad de la vida de la misma.

La administración de la vida común, es la administración de lo público. En este sentido, la administración pública es la que da cuerpo y coherencia a la función de gobierno y contribuye a que la vida en asociación sea menos imperfecta, aspirando a un mejor orden y a una más óptima prosperidad... corresponde a la administración pública conjugar esfuerzos y articular capacidades para que tanto el crecimiento económico así como el desarrollo social sean factibles. De igual manera, el respeto y salvaguarda del orden político, junto con el disfrute por parte de la ciudadanía de sus derechos y libertades, le confieren a la administración pública un carácter benéfico y positivo que es congruente con los valores de lo que es el buen gobierno.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 15.

¹⁰⁸ *Ibid*, pp. 18-19.

Política, gobierno y administración en el Estado moderno adquieren un sentido directamente vinculado a preservar los derechos de la ciudadanía, el equilibrio ecológico, a sustanciar y fortalecer la vida pública, a nutrir las libertades y capacidades individuales y colectivas, a contribuir al desarrollo del espacio público, en suma a promover y elevar la calidad de vida de la sociedad, lo que descansa necesariamente en la eficiencia de los procesos de gobierno y administración, en aumentar sus capacidades de gestión y en el abandono de inercias y rutinas improductivas, de los burocratismos, la corrupción y la simulación. Las administraciones que asuman frontalmente las nuevas realidades, adapten sus procesos, procedimientos y estructuras administrativas; incrementen su capacidad funcional y operativa, y lleven al cabo sus quehaceres y cometidos a tono con las exigencias del mundo contemporáneo, estarán en el camino de arribar a una etapa más allá de la modernidad en la que ya estamos inmersos dadas las posibilidades reales y potenciales que brindan las nuevas tecnologías a la sociedad y a las organizaciones públicas.

La administración de las entidades federativas y municipios adquieren mayor relevancia en el fin de siglo por ser en dichos ámbitos donde la democratización de la vida pública, los procesos descentralizadores, las manifestaciones de una sociedad más plural, abierta y diferenciada se expresan y expresarán de manera crecientes. Así, la gestión pública entra en una fase en que deberá ser congruente con las exigencias y problemas asociados a la gobernabilidad y exigencias de las sociedades locales que, en las condiciones actuales es requisito *sine qua non* para expandir las fuerzas interiores del Estado y la sociedad en la fase por la que transita la sociedad contemporánea. La agenda que se presenta a los gobiernos y a las administraciones de la entidades federativas es amplia y compleja, no son pocos los retos que tienen que asumir y resolver; las nuevas realidades que enfrentan los órdenes de gobierno y administración del régimen económico-político mexicano deben ser abordados con el concurso

y aportaciones de las ciencias positivas, en donde pueden ser ubicadas un conjunto de categorías como las siguientes:

Racionalidad histórica, racionalidad tecnológica, tecnologías de gobierno, eficiencia social, utilidad estatal, eficiencia gubernamental, eficiencia intermedia, eficiencia final, utilidad pública, utilidad política, utilidad administrativa, capacidad de gobierno, mercado político, mercado económico, calidad total, bien social, publicitación del poder, acción individual, acción comunitaria, legitimidad administrativa, concertación política, política de la oferta, rendimiento administrativo, rentabilidad financiera y gestión pública, realismo gubernamental, racionalidad pública, realismo político, realismo administrativo.¹⁰⁹

Las tecnologías gubernamentales, administrativas y de gestión de la nueva época que podemos calificar como una fase o faceta tecnológica se complementan con las aportaciones de campos, objetos y disciplinas sociales y técnicas; se trata de un visión y acción inter y multidisciplinaria que hacen de la administración pública, para decirlo con nuestro autor, una ciencia social y tecnológica, habida cuenta de las aportaciones de la ciencia política, la sociología, la economía neoclásica, el derecho, la teoría de la organización, la psicología, las matemáticas, la investigación de operaciones, la estadística, el análisis de sistemas y la teoría de juegos.

3.2.1.1. Las facetas de la modernidad

Los procesos modernizadores promovidos en el ámbito de las administraciones estatales evidencian signos alentadores que pueden colocar a éstas en el rumbo adecuado para acceder a etapas superiores de desarrollo. Ahora es pertinente efectuar un acercamiento al análisis de un conjunto de medidas, reformas y

¹⁰⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. "La administración pública como ciencia social tecnológica". en Revista *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. III, núm. 2, México, segundo semestre de 1994, p. 311.

acciones modernizadoras emprendidas por algunas entidades federativas que condensan y nos remiten a las innovaciones emprendidas y concretadas.

En los siguientes subapartados a manera ejemplificativa, nos referiremos a diversas reformas, acciones, quehaceres e innovaciones promovidas en las administraciones públicas de los estados de Sinaloa, Nuevo León, Coahuila, Durango y Guerrero, que en conjunto apuntan a sincronizar a la actividad gubernamental en el espacio de las entidades federativas por los runibos que marcan los requerimientos de la vida moderna. Asimismo habremos de considerar las limitaciones que de conjunto percibimos en la última década del siglo, que inhiben aun fuertemente la participación ciudadana y las posibilidades reales de conformarnos como una sociedad política de una amplia civilidad, que incluya a la totalidad de la nación mexicana, inclusive aquellos grupos tradicionalmente marginados. Otros aspectos no abordados inscritos en la época moderna corresponden a las reivindicaciones de las etnias, pueblos y organizaciones indígenas quienes están logrando que las decisiones fundamentales que les afectan no se tomen a sus espaldas, sino con su plena y activa participación lo que se traduce necesariamente en cambios en el ser y actuar de las administraciones de una buena cantidad de estados federados.

3.2.1.2. Modernización, gerencia pública e innovación tecnológica en la administración pública del estado de Sinaloa

El gobierno del estado de Sinaloa al interior de la Secretaría de Administración ha emprendido un programa de modernización administrativa, en la que han participado de manera central la Dirección de Programación, Presupuesto y Control del Gasto de Administración, así como la Subsecretaría de Modernización Administrativa. En conjunto han procedido a fortalecer la organización del trabajo administrativo, a imprimir mayor racionalidad a los procedimientos y desarrollado una tecnología

administrativa, que se ha traducido en una mayor efficientización del quehacer gubernamental en su conjunto; de igual manera se ha incorporado una innovación tecnológica necesaria para fortalecer los vínculos con la sociedad civil, aprovechando los recursos tecnológicos que brinda la sociedad contemporánea.

3.2.1.2.1. La Dirección de Programación, Presupuesto y Control del Gasto de Administración, un caso de gerencia pública moderna

Por lo que corresponde al trabajo emprendido por la Dirección de Programación, Presupuesto y Control del Gasto de Administración, es pertinente señalar que ésta forma parte de la Secretaría de Administración,¹¹⁰ “Por su cobertura y responsabilidad tiene a su cargo asegurar que la cuantía de los recursos sea canalizada con un inteligente ejercicio del gasto, vinculándolo a una metodología de programación y presupuestación... por su competencia funcional y por especialización tecnificada, la Dirección de Programación, Presupuesto y Control del Gasto de Administración, es una Dirección organizada con criterios de lo que es la gerencia pública moderna”,¹¹¹ entendida ésta en lo fundamental como la

¹¹⁰ La Secretaría de Administración fue creada el 1 de diciembre de 1981, suprimida por decreto del Ejecutivo estatal el 3 de enero de 1983 y nuevamente incorporada a la administración estatal el 9 de enero de 1986; más recientemente, el 24 de enero de 1992, el Ejecutivo expide el *Reglamento Interior de la Secretaría de Administración*, en donde se fundamentan sus acciones y compromisos en el ámbito de la administración pública estatal. Uvalle Berrones, Ricardo. *Un testimonio...* Op. cit., p. 23.

¹¹¹ *Ibid*, pp. 34-35. Acerca del concepto y aplicaciones de la gerencia pública, se localizan un conjunto de fuentes que es pertinente tener en cuenta ante los retos y necesidades de las administraciones locales, entre ellas se tienen: Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, INAP, 1995; Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Toluca, Edo. de México, IAPEM, 1994; y del mismo autor: “Objetivo y alcances de la gerencia pública”, en *Revista Cívitas*. Mexicali, B.C., No. 8-9, enero-agosto de 1992.

capacidad para dirigir, gestionar y manejar procesos de trabajo administrativo.

La Dirección aludida cuya actividad se encuentra orientada al aprovechamiento y optimización de los recursos financieros del Gobierno de la entidad, encauza su actuación con apego a operaciones tecnificadas,¹¹² ha emprendido acciones de modernización administrativa concretadas en dos aspectos fundamentales: imprimir mayor *racionalidad a los procedimientos* y un segundo relativo al empleo y uso de *tecnologías administrativas* que además de ordenar el quehacer administrativo, imprimen mayores dosis de eficiencia a los resultados finales.

La *racionalidad de los procedimientos* se cristaliza en los siguientes rubros:

1) La Ley de Adquisiciones y Administración de Bienes Muebles del Estado; 2) las reglas de operación del gasto de administración: sueldos del magisterio y la burocracia, prestaciones de ley, compra de bienes y servicios de gastos de operación; 3) las normas para la aplicación de viáticos y pasajes; 4) las disposiciones relativas al funcionamiento del Fondo de Operación Básica; 5) las normas y disposiciones vigentes a las que se sujeta el ejercicio del gasto de administración de las dependencias del ejecutivo estatal; 6) las normas a las cuales deberán apegarse las dependencias estatales para el ejercicio del estímulo económico otorgado al personal, denominado "gastos en comisión".

¹¹² Conviene aclarar que el término tecnificado no implica descontextuar a la administración de su medio ambiente externo. Tampoco implica aislarla de las conductas informales que se dan en su interior.

Menos que es ajena al ser del Gobierno y de las demandas que éste tiene que encarar. La tecnificación alude principalmente al dominio de un tipo de saber que se aprende de manera profesional y exige el desarrollo de habilidades y destrezas que tienen por objeto hacer algo con un criterio de utilidad. *Ibid*, p. 35.

En el rubro de *tecnología administrativa* destaca por su importancia *El Sistema de Información Financiera Integral (SIFI)*.

Se trata de una tecnología que permite registrar, clasificar, ejercer, controlar y custodiar los diversos rubros de lo que son el gasto de inversión y de administración considerando aspectos neurálgicos como la cuenta pública; el pago de intereses; amortización de la deuda pública; ejercicio presupuestal; estados financieros, subsidios y la documentación comprobatoria de cada uno de los movimientos financieros que se llevan a cabo.¹¹³

La parte medular de la tecnología antes mencionada, consiste en garantizar la colaboración de las dependencias responsables del ejercicio, evaluación y control del gasto público: las Secretarías de Hacienda Pública y Tesorería, de Administración y, de Planeación y Desarrollo.

Se puede, de este modo, optimizar la aplicación de los recursos públicos, conocer con anticipación los requerimientos del gasto público, asegurar una mayor disciplina en el ejercicio del gasto y consolidar el control de los sistemas presupuestales y financieros.

Además el gobierno queda dotado de una infraestructura de informática y personal capacitado que asegura su desarrollo y operación de manera continua y posibilita, al término del período gubernamental, un cierre financiero veraz, confiable, oportuno y transparente.¹¹⁴

3.2.1.2.2. La Subsecretaría de Modernización Administrativa del Gobierno de Sinaloa: un ejemplo de innovación tecnológica

La moderna tecnología aplicada a los asuntos de gobierno y administración, adicionada con un conocimiento y experiencia de la naturaleza y carácter de los problemas públicos,

¹¹³ *Ibid*, p. 44.

¹¹⁴ *Ibid*, pp. 66-67.

responsabilidad de la función pública, puede potenciar profundamente la acción gubernamental; de hecho las modificaciones que se han venido gestando y materializando en los ámbitos productivos de bienes y servicios, traen consigo nuevos retos a los gobiernos y administraciones en aspectos organizativos, administrativos y gerenciales, por tanto es indispensable la renovación, revolución e innovación de los modos y procesos de organización, administración y gestión.

La internacionalización de la producción que es a la vez la internacionalización de la tecnología, da como efecto que los criterios de lo micro y lo macro administrativo no sean ya funcionales en una época donde lo que predomina es la integración de las organizaciones en escala mundial, rebasando en consecuencia, las fronteras nacionales.¹¹⁵

La tercera revolución científico-tecnológica, ha propiciado la incorporación a diversos ámbitos de tecnología sofisticada que da pie a agilizar, eficientar y potenciar un conjunto de procesos. La tecnología aplicada, se afirma, "puede funcionar como un sistema de finas, complicadas y rápidas capacidades que garantizan que la informática, la telemática y la comunicación vía satélite, funjan como medios idóneos de comunicación, administración, toma de decisiones y de conducción organizativa."¹¹⁶

Con base en las aportaciones de la ciencia y la tecnología puede fortalecerse el desarrollo de una *tecnología gubernamental* que permita al gobierno atender una serie de necesidades de la sociedad, además de propiciar una mayor consistencia para la dirección de los asuntos públicos, y asegurar mejores resultados. La información en este sentido representa un recurso vital que ahora es susceptible de ser capturada, almacenada y recuperada con más y mejores medios, con el objeto de que su aplicación permita contribuir a la resolución de problemas cada vez más complejos.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 50.

¹¹⁶ *Ibid.*

De las innovaciones implantadas en la Subsecretaría de Modernización Administrativa del Gobierno de Sinaloa, destaca por su importancia y originalidad el empleo creciente de la informática, permitiendo una mejor y más rápida adaptación a la velocidad e intensidad del cambio organizacional, para lo que se estudió la viabilidad para institucionalizar un sistema de cómputo y se identificaron tres problemas que era necesario erradicar: 1) los nudos de la centralización administrativa; 2) la existencia de feudos organizacionales y 3) la obsolescencia tecnológica. Así, con objeto de dar congruencia y eficiencia a las acciones de la administración pública, a continuación se desarrolló el diseño de una tecnología aplicada a los asuntos gubernamentales, tomando en consideración una doble vertiente: responder con eficacia a las necesidades sociales como a las del proceso de gobierno. Lo anterior dio como resultado el diseño de un sistema de información para la toma de decisiones, teniendo como elementos centrales el impulso a la descentralización funcional y la garantía de su operación estratégica.

Con lo anterior la descentralización funcional se transformó en un proyecto viable que permite ensamblar la diversidad de partes componentes de la función de gobierno y evidencia que no existen limitaciones físicas, geográficas u organizativas “para que las instituciones modernas como los gobiernos, adopten a la descentralización funcional como un *Modus Operandi* del trabajo informático”. Respecto a la operación estratégica, es importante considerar que “en los asuntos de gobierno lo estratégico es la parte medular de su comunicación con la sociedad y de la comunicación al interior de cada una de sus dependencias... — así— *Confluyen en lo estratégico, las cuestiones de política, seguridad, economía, recursos, cultura, demografía y bienestar.*”¹¹⁷

El sistema de información gubernamental para la toma de decisiones brinda un amplio servicio en el cual participan una

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 56-57.

buena cantidad de dependencias estatales y algunas federales que son los usuarios del servicio, a través de una red gubernamental, asimismo se han establecido centros regionales de información y se tiene planteado establecer otros enlaces con el empleo de satélites a fin de cubrir de hecho la totalidad del estado; tal es en lo fundamental el contenido de las innovaciones tecnológicas aplicadas en la Subsecretaría de Modernización Administrativa.

3.2.1.3. Nuevo León y los procesos de apertura económica

A la par con la construcción de una nueva filosofía en materia de gobierno y administración, de la modernización administrativa, innovación tecnológica aplicada a los quehaceres gubernamentales y de gestión, las administraciones de las entidades federativas están poniendo el acento en los retos y perspectivas que se les presentan ante el contexto actual y futuro de orden interno e internacional. Así por ejemplo, el gobierno del estado de Nuevo León ha calibrado el contexto internacional que lo envuelve, destacando los cambios económicos y tecnológicos que se encuentran en marcha o se avecinan en el futuro inmediato.

La estandarización tecnológica y administrativa —se apunta— marca una tendencia hacia la globalización de métodos y procesos, en el sentido de que los bienes y servicios tienden a producirse con estándares muy similares en el mundo... La mayor integración del comercio y la producción mundial está contribuyendo a un reacomodo en los centros de poder internacional y se está reajustando la división entre países pobres y países ricos. El hecho de que no todos los países han abierto en igual medida sus economías, eliminando barreras al comercio exterior, ha contribuido a la formación de bloques internacionales para

la cooperación y solución conjunta de problemas económicos.¹¹⁸

Los retos identificados en el caso que nos ocupa ante las nuevas condiciones de internacionalización creciente de múltiples procesos, han dado pie a la definición de estrategias para enfrentarlos en mejores condiciones, así se puntualiza:

Para desempeñar un papel activo en el contexto de la competencia internacional es indispensable lograr estándares de calidad en productos y servicios que estén a la par o mejor de los que se demandan en los mercados externos. La política nacional reconoce, por otro lado, que no es posible alcanzar el progreso sin participar activamente en la economía mundial.¹¹⁹

Ante tal situación se efectúa un conjunto de planteamientos congruentes con las condiciones descritas, de tal manera se señala la necesidad de “movilizar el potencial que representa la pequeña y mediana empresas, así como atender sus necesidades de fomento y financiamiento. En este contexto, es de singular importancia el fomento a las exportaciones, *identificando las ramas de actividad económica local que sean susceptibles de tener acceso al mercado internacional o complementar la estructura productiva del Estado*”.¹²⁰

Se hace énfasis en que los retos de la administración estatal emergen y se ponen de manifiesto con mayor fuerza ante la firma y puesta en marcha del TLCAN. Se tiene clara, además, una serie de retos inherentes a las nuevas condiciones que pueden en lo fundamental sintetizarse en los siguientes:

- Fortalecimiento de la educación, destacando la de nivel superior y de posgrado; la investigación científica y tecnológica.
- Preservar, consolidar y difundir el acervo cultural.

¹¹⁸ *Estrategias del Pacto Nuevo León 1991/1997*, p. 11.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 17.

¹²⁰ *Ibid*, p. 18; cursivas nuestras.

- Capacitación técnica de la fuerza de trabajo y desarrollo de regímenes laborales de mayor participación y corresponsabilidad, congruentes con una nueva cultura laboral que propicie la productividad y la incorporación de esquemas de calidad total.
 - Elevación del bienestar y calidad de vida de la población
 - Creación y fortalecimiento de polos de desarrollo, impulso a la estrategia de desconcentración del desarrollo y cuidado del medio ambiente.
 - Desarrollo de una nueva cultura política, etcétera.
- Orientan asimismo a las tareas de la administración del estado de Nuevo León para el periodo 1991-1997, siete tesis centrales:

- Internacionalización de Nuevo León.
- Descentralización y desarrollo regional.
- Crecer con orden.
- Mejorar la calidad de vida.
- Seguridad y justicia.
- Modernización de las finanzas y la administración pública.
- Democracia y solidaridad.

De las tesis enunciadas, dada la ubicación geográfica del estado se subraya su situación estratégica, por tanto la necesidad de derivar de ello las ventajas relativas del caso; igualmente se plantea una visión integral, habida cuenta de que la internacionalización de Nuevo León, “no es un asunto que sólo se relacione con las dimensiones económicas de comercio, inversiones y tecnología. También tiene estrecha relación con la aspiración de lograr una calidad de vida equiparable con los mejores estándares internacionales”; a mayor abundamiento se apunta:

Junto a la vocación industrial tradicional de Nuevo León se empieza a perfilar un línea promisoría relacionada con los servicios: financieros, bancarios, de consultoría, comerciales y profesionales en general. Para el desarrollo de esta economía de servicios se requiere un amplio y moderno esquema de comunicaciones, de promoción a nivel nacional

e internacional y de instalaciones urbanas que faciliten la formulación de una aglomeración crítica de empresas de servicio.¹²¹

La administración pública del estado delinea e impulsa una promoción económica en aquellas ramas industriales y de servicios con mayores posibilidades reales y potenciales competitivas en el plano internacional a corto y largo plazos; más aún se apunta a la necesidad de fortalecer la capacidad en materia científica y tecnológica, que haga posible aproximarse a las áreas consideradas de punta.

Otras medidas acordes con las necesidades de los procesos globalizadores y de integración y apertura comercial, son las siguientes:

- A través del *Consejo Técnico para el Desarrollo del Estado y su Desconcentración*, se están estudiando diversos criterios de promoción a la inversión.
- Profundizar en el conocimiento del comercio internacional, con el objeto de promover las exportaciones; se estudia el nuevo marco legal y de acción que sustenta y plantea el TLCAN, con miras a lograr su más óptimo aprovechamiento.
- El *Comité Nuevo León para el Aprovechamiento y Uso Potencial del Tratado*, tiene como propósito que los criterios de los diversos sectores de interés se puedan articular y elevar a la consideración de las autoridades mexicanas, con el fin de incrementar la capacidad de negociación a nivel local.
- Participación del estado en zonas de interés prioritario, en este caso en la *Conferencia Cuatro Caminos*, el establecimiento de la *Casa de Nuevo León* en San Antonio, Texas; se perfila de manera expresa el de contar con una comunicación más directa de parte de la administración del estado con Canadá y la zona del Pacífico.

¹²¹ *Ibid.*, p. 24.

- En el contexto de “la política comercial de México hacia América Latina, mediante la cual se están concertando acuerdos de liberalización con diversos países, *abre todo un campo de oportunidad que habrá de explorarse. La experiencia empresarial, la cercanía y conocimiento del mercado norteamericano, los servicios profesionales de asesoría y consultoría, y la capacidad financiera de que dispone Nuevo León, pueden encontrar mercado en dicha región*”.¹²² Se tiene pues claridad en relación a las potencialidades locales susceptibles de ser aprovechadas e inclusive desarrolladas en las condiciones que brinda la apertura comercial negociada.
- Promoción de la pequeña y mediana empresa.
- Desarrollo de mecanismos financieros adecuados al nuevo contexto.
- En el plano de los servicios, se destaca lo correspondiente al desarrollo de la industria turística.

Como es palpable, los retos y las acciones necesarias son amplias, debe tenerse en cuenta como también se ha señalado de manera muy atinada que:

El progreso no puede ni debe medirse sólo con base en indicadores de producción o generación de servicios. Debe ponderarse igualmente la calidad de vida de la población, la cual está determinada en buena medida por: salud, educación y cultura, medio ambiente, respeto a la dignidad de la persona y el pleno ejercicio de sus libertades, la práctica del deporte y la recreación. En fin —se apunta—, todo aquello que contribuye al bienestar y la felicidad del ser humano.¹²³

Sobre el particular debemos desprender que la integración y apertura comercial no impacta únicamente a ciertos sectores y extiende su reflujo a prácticamente el conjunto de actividades y quehaceres gubernamentales y de la sociedad civil. Por ello es

¹²² *Ibid.*, p. 27; cursivas nuestras.

¹²³ *Ibid.*, p. 33.

fundamental estudiar detenidamente los impactos del TLCAN en particular y de los procesos integradores en lo general, con el objeto de actuar en consecuencia, sin que ello implique decisiones tomadas al vapor, todo lo contrario, éstas deben ser producto de estudios detenidos y acciones debidamente calculadas.

3.2.1.4. Modernización de la administración pública en el estado de Coahuila y la apertura comercial

Las acciones impulsadas por los gobiernos de las entidades federativas en congruencia y para enfrentar las condiciones de los tiempos actuales son múltiples, tal como lo hemos venido analizando. En otro de los estados fronterizos, en este caso el de Coahuila, han sido significativas tanto las reformas como las acciones emprendidas las cuales están orientadas a atender las demandas como promover la eficiencia en el cumplimiento de los cometidos inherentes al quehacer gubernamental. En el caso que nos ocupa conviene hacer referencia a las reformas siguientes:

A finales de 1993, a través de una Iniciativa de Reforma al Marco Legislativo de la Administración Pública Estatal, se introdujeron cambios a dicha administración que implicaron efectivamente una reforma, orientada por cinco criterios, a saber:

- a) Necesidad de definir con precisión los ámbitos de responsabilidad de cada área, para impedir traslapes, desperdicios, lentitud de trámites y evitar la improvisación;
- b) Reconocimiento de la mayor participación que la sociedad actual exige a su gobierno;
- c) Fortalecimiento de las estructuras de promoción al desarrollo social, y la creación de las que integren las actividades que realiza la sociedad civil para beneficio de la comunidad;
- d) Impulso al fortalecimiento municipal, a través de una mayor descentralización de responsabilidades, recursos y funciones a los gobiernos municipales; e

- e) Instauración de una administración de fomento al desarrollo y no de controles.¹²⁴

La reforma aludida se concretó en la creación de tres nuevas secretarías de estado, la supresión de otras dos, y la reestructuración de tres más; las secretarías creadas son: la de Fomento Económico, la de Desarrollo Social y la de la Contraloría. Las secretarías que se transformaron fueron: la de Desarrollo Rural en Secretaría de Fomento Agropecuario; la de Salud, en Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, y la de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado; asimismo, se suprimieron las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Turismo, en este caso la funciones que venían desempeñando quedaron a cargo de Direcciones Generales adscritas a las Secretarías de Finanzas, de Fomento Económico y Contraloría.

La reforma antes descrita sitúa a la administración del estado de Coahuila en mejores condiciones para cumplir sus compromisos y asumir nuevos, así como para enfrentar contingencias. De dicha reforma conviene detenernos brevemente en aquellos aspectos más directamente vinculados a los retos que presentan los procesos de globalización e integración económica, por tanto haremos énfasis en lo relativo al fomento económico, sin desconocer que el conjunto de reformas emprendidas tendrán efectos indirectos.

Ponderando la situación geográfica de la entidad y los recursos humanos y materiales disponibles, se busca aprovechar estas ventajas ante la estrategia de globalización, así, de las primeras acciones emprendidas por la nueva Secretaría de Fomento Económico fue la creación de tres organismos regionales de desarrollo económico, con sede en Torreón, Monclova y Piedras

¹²⁴ Consúltese: Gobierno del Estado de Coahuila. *Primer Informe de Gobierno, 1994*, p. 18.

Negras;¹²⁵ otras acciones consistieron en el fortalecimiento de la oficina de representación que tiene la entidad en Houston, Texas con vistas a promover las potencialidades de inversión del estado.

Durante 1994 el gobierno estatal impulsó la participación del estado en reuniones de promoción en donde se destacan las siguientes:

Cuatro caminos, Reunión de Gobernadores Fronterizos, y en las Exposiciones de Louisville Kentucky, Los Angeles, California, Frankfurt, Alemania, Amsterdam, Holanda; se realizaron tres reuniones para establecer alianzas estratégicas con inversionistas de Dallas, Oklahoma, San Antonio, Oakland y Michigan y con la Cámara Hispánica de Comercio de los Estados Unidos. Estos acercamientos se llevaron a cabo en las ciudades de Torreón y Saltillo. Además se realizaron 4 presentaciones con grupos de empresarios de Canadá, y de la Ciudad de México, de la Cámara México-Japonesa en la Ciudad de Monterrey, y con el grupo de inversionistas de Banca Serfín.¹²⁶

Además se procedió a firmar un Convenio de colaboración entre el Gobierno del estado y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno federal con el objeto de promover la inversión mediante el Sistema Nacional de Promoción Externa; de igual manera, se estableció en la Secretaría de Fomento Económico, una ventanilla de atención a grandes proyectos, y se elaboró y difundió una guía de trámites para el registro de nuevas empresas en el estado.

Las relaciones de orden intergubernamental en el plano de las entidades federativas cobra particular relevancia que está siendo ponderada por éstas, tal es el caso de algunos de los estados fronterizos. "Estamos convencidos —se apunta— de que la región que forman los estados de Coahuila, Nuevo León y

¹²⁵ Dichos organismos, "tienen como propósito concertar la participación de los empresarios locales, de los representantes sociales y de los ciudadanos, en las tareas de planeación y promoción de la inversión". *Ibid*, p. 44.

¹²⁶ *Ibid*, p. 44.

Tamaulipas, se ha convertido, bajo la perspectiva de las oportunidades del Tratado de Libre Comercio, en una de las regiones con mayor potencial de integración económica en el país". Por ello se establecen compromisos entre dichos estados y se han llevado al cabo acciones de manera coordinada, buscando obtener beneficios inmediatos del citado acuerdo. Estos son algunos de los efectos internos en torno a lo que sería la tendencia a una mayor integración económica hacia el interior del país, complementada con la externa a la que nos hemos venido refiriendo.

3.2.1.5. La administración del estado de Durango y el impulso a las actividades vinculadas a la integración económica

El gobierno del estado de Durango, ha venido impulsando en relación con las condiciones que plantea la apertura comercial y las multicitadas tendencias de globalización e integración económica, una serie de programas, reformas y acciones que es pertinente analizar de manera sucinta. Así, durante 1993 previo a la firma y puesta en marcha del TLCAN se podrían destacar entre otros, el *Programa de Promoción del Desarrollo Industrial* y el *Programa de Reforma Administrativa Estatal y Municipal*.

En relación al *Programa de Promoción del Desarrollo Industrial* se plantea el fortalecimiento a la infraestructura básica para el desarrollo industrial, el impulso a la mediana, pequeña y micro industria, el fomento a la inversión local, nacional y extranjera; en este último rubro, el gobierno del estado ha invitado y atendido misiones de inversionistas extranjeros provenientes de Taiwan, Corea, Italia, Liberia, Holanda, Francia, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos y Japón, de lo que se han concretado ya algunas inversiones en el estado; otro rubro que ha recibido particular atención es el de impulso a las exportaciones.

Para apoyar las actividades vinculadas a la promoción de las exportaciones, en el marco del *Plan Estatal de Desarrollo del*

Estado de Durango, se formuló y puso en marcha un programa específico de promoción a las exportaciones, en éste se postula:

La operación de un organismo que promueva las exportaciones del estado de Durango; el impulso sostenido a los proyectos de inversión para exportación; el establecimiento de medidas firmes de desregularización económica y simplificación administrativa, en apoyo al inversionista, y la coordinación interinstitucional de las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipales con los organismos y asociaciones empresariales y la banca de desarrollo, para lograr una participación más dinámica de la economía de Durango en el mercado mundial. Asimismo, promueve la ampliación y modernización de la infraestructura de apoyo a la industria y al comercio exterior.¹²⁷

En congruencia con lo anterior, “se estableció la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones del Estado de Durango, y se creó la Comisión Estatal de Desregularización Económica, al mismo tiempo que se realiza un esfuerzo permanente por modernizar y simplificar las estructuras y procedimientos de la administración pública estatal y municipal, a fin de facilitar la operación de los negocios, simplificando trámites y eliminando instancias burocráticas obsoletas.”¹²⁸

En torno al libre comercio, durante el proceso de negociación del TLCAN, tanto el gobierno del estado, como los sectores empresarial, laboral, campesino, académico y profesional tuvieron una participación en el Consejo Asesor Regional del Tratado de Libre Comercio.

Finalmente, en el marco del *Programa de Promoción del Desarrollo Industrial* se atendió el rubro relativo al financiamiento a la industria y al comercio; y vinculado a la política laboral, se reinstaló el Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Productividad, integrado por los sectores público, social y privado.

¹²⁷ Gobierno del Estado de Durango. *1er. Informe de Gobierno 1993*, pp. 78-79.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 79.

Como es manifiesto, la tendencia clara del gobierno de la entidad es convertirse en un promotor e impulsor del fomento de las actividades vinculadas a los procesos integradores y de apertura comercial.

En torno al *Programa de Reforma Administrativa Estatal y Municipal*, durante 1993 la Legislatura local aprobó reformas a la administración estatal que se concretaron en una nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, en donde cabe destacar que:

La Oficialía Mayor transfiere sus funciones a una nueva Secretaría de Administración; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas diversificó sus tareas en lo que ahora son la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de Desarrollo Social; La Secretaría de Desarrollo Económico fue convertida en Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial; — se precisaron funciones— de la anterior Secretaría de Educación, Cultura y Promoción Social en lo que ahora es la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte; por último, y respondiendo a una ingente necesidad de fortalecimiento en el campo, —se elevó— de rango a la Dirección de Fomento Agropecuario y Forestal, para convertirla en la Secretaría de Desarrollo Rural.¹²⁹

En este mismo marco para avanzar en materia de modernización administrativa, por acuerdo del Ejecutivo estatal se estableció el *Comité Estatal de Simplificación Administrativa*.

En suma, se sincroniza la estructura y cometidos de la administración pública estatal duranguense para enfrentar los nuevos derroteros de la vida estatal y de las condiciones impuestas por los tiempos actuales.

¹²⁹ *Ibid*, pp. 164-165.

3.2.1.6. La administración pública del estado de Guerrero: modernización social, económica y administrativa

El caso de la administración pública de una entidad federativa como la de Guerrero, en la que se localizan fuertes contrastes y expresiones de subdesarrollo socio-económico, aquélla debe realizar esfuerzos amplios para arribar a estadios superiores de desarrollo integral, lo que se ha intentado de manera fundamental durante el periodo que nos proponemos abordar; en estas condiciones, el tránsito hacia la modernidad recae de manera fundamental en la administración pública. Tal esfuerzo tuvo un impulso fuerte durante el periodo comprendido entre 1987 y 1993; el conjunto de programas, actividades y acciones que desplegaron coordinadamente gobierno, administración y sociedad en el estado, cobra características de particular relevancia que aquí examinaremos de manera sintética.

La pugna contra el subdesarrollo requiere de una intensificación de actividad de la administración pública, pero un proyecto tal está vacunado contra el virus de la burocratización porque un Gobierno debe estar prevenido contra las enfermedades de una hiperactividad meramente pública. La lucha contra el subdesarrollo —se destaca— debe estimular las energías de todo el substrato social que sostiene a una entidad política, debe nutrirse del esfuerzo colectivo con miras al interés común. *Las instituciones administrativas deben, por consiguiente, contener los necesarios ingredientes de profesionalización que reclama la moderna administración de personal, pero abrirse con igual generosidad a la participación ciudadana que mucho puede contribuir a la evasión del subdesarrollo.*¹³⁰

El planteamiento de la cita anterior reviste gran importancia en las condiciones que caracterizan al México de hoy

¹³⁰ Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*. Acapulco, Guerrero, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991, p. 20; cursivas nuestras.

en donde no solamente se han reestructurado las administraciones públicas federal y estatal, disminuyendo sus faraónicas dimensiones —en particular de la federal— sino además por el contexto de crisis y de escasez de recursos en que se desenvuelve la acción gubernamental. En estas condiciones remarcar que el “esfuerzo fundado en las energías sociales combinadas hace más viable el camino de la modernización”, constituye un elemento básico a considerar en particular cuando el gobierno cede conscientemente a la tentación de querer hacerlo todo por medio de su administración y en contrapartida, se coordina al través de los medios, las tecnologías y los conductos adecuados para demandar la participación social. Esto parece ser un elemento básico que caracteriza a la administración objeto de estudio.

En el estado de Guerrero se ha fijado un propósito fundamental: hacer de la administración pública un espacio de participaciones sociales múltiples, donde el concurso civil se encuentra por doquier.¹³¹

La participación social ha cobrado en efecto una relevancia muy especial en el caso que nos ocupa, es notable que en el régimen administrativo del estado de Guerrero y en el conjunto de leyes que le dan sustento y regulan al total de la administración, se destaquen tres de ellas: la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado y la *Ley de los Organismos Públicos de Participación Social*, en donde esta última constituye el fundamento “para la creación y operación de los Organismos Públicos de Participación Social” que ciertamente representan “uno de los especímenes administrativos más interesantes y atractivos del régimen administrativo guerrerense”.

Algunos otros ordenamientos de carácter jurídico que conviene mencionar, expresan las tendencias e innovaciones incorporadas al funcionamiento de la administración pública y a

¹³¹ *Ibid*, p. 21.

las relaciones del gobierno y de ésta con los ciudadanos, son los siguientes: *Acuerdo por el que se agrupan por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal* (agosto 7, 1987); *Acuerdo que define las relaciones de coordinación entre las secretarías del gobierno del Estado y las delegaciones y representaciones federales* (septiembre 8, 1987); *Acuerdo que ordena la elaboración del Programa de Modernización Administrativa* (junio 29, 1988), así como la *Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero*, cuya función esencial consiste en solucionar las controversias surgidas entre las autoridades del estado y los particulares; y la *Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad* (mayo 12, 1987), “que como está indicado en su título tiene como propósito invocar la contribución de la ciudadanía al esfuerzo del Gobierno.”¹³²

En el régimen administrativo del estado de Guerrero destacan diversos ingredientes tendentes a fortalecer las relaciones entre el estado y los ciudadanos, así como a tender puentes y vínculos que permitan a los particulares disponer de medios para defenderse de una administración que en el plano territorial de la entidad, reproduce la centralización que a nivel nacional ejerce el gobierno y la administración pública federal, por tanto, pasar por encima de los derechos de los particulares puede darse con más frecuencia de la deseable; o bien la ya comentada participación de los ciudadanos y los particulares conjuntamente con la administración pública en la solución de problemas y cometidos comunes, de esta manera la modernización de la administración pública adopta diversas modalidades y cobra diversas expresiones en las entidades federativas.

¹³² Consúltese *Ibid.*, p. 26.

3.2.1.6.1. La reforma de la administración pública centralizada del estado de Guerrero

El estudio y análisis del régimen administrativo de las entidades federativas puede llevarse al cabo como lo plantea y desarrolla el Dr. Guerrero en la obra ya citada en que nos fundamentamos para documentar el presente subapartado. Así, a semejanza de una espiral se sitúa en el foco de movimiento de ésta a los secretarios del estado, de cuyas directrices y acciones surgen los quehaceres y actividades de un conjunto de entes administrativos, que desde y según los criterios generalmente aceptados de jerarquía, personalidad jurídica o manejo y gestión de su patrimonio, "se aproximan y se alejan según sean órganos administrativos desconcentrados, u organismos públicos descentralizados, u organismos públicos de participación social, u organismos públicos de participación ciudadana."¹³³

Desde la anterior didáctica y sugestiva idea, quedarían ubicadas en el foco de la espiral, las secretarías de estado que integran la administración pública centralizada; en la periferia interna de la espiral, los órganos administrativos desconcentrados por función o por territorio que integran a la administración pública desconcentrada; en la periferia externa de la espiral, los organismos públicos descentralizados que, en este caso conforman a la administración pública descentralizada o paraestatal; por último más allá de la periferia externa de la espiral, se situarían tanto los órganos de participación social en la administración pública como la colaboración ciudadana misma en la administración pública, lo que en conjunto nos brinda el panorama completo del régimen administrativo de una entidad, en este caso del estado de Guerrero.

En virtud de su importancia y en beneficio de la brevedad, sólo nos referiremos a algunas de las reformas que han modificado y modernizado a la administración pública centralizada; a un solo organismo público descentralizado, cuyo

¹³³ *Ibid*, p. 15.

objeto se identifica con una de las actividades sustantivas del estado de Guerrero, el turismo, concretamente a la Promotora Turística de Guerrero; y por último a uno de los organismos ubicados más allá de la periferia externa de la espiral: El Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco. Desde luego lo que aquí analizamos sucintamente representan actividades sustantivas para el estado de Guerrero, directamente vinculadas a los procesos de globalización, integración económica y apertura comercial que actualmente se impulsan en el país de manera expresa.

Algunas de las reformas que han modificado a la administración pública centralizada, destacan desde nuestra perspectiva las siguientes: por su novedad inclusive en el concierto nacional de las entidades federativas, sobresale la incorporación de una dependencia central: la Secretaría de la Mujer que manifiesta como en la entidad se convoca claramente la participación y colaboración femenina en asuntos de orden público que se revierten en beneficio de la comunidad. "La nueva organización fue diseñada para acelerar la incorporación femenina en los negocios de la administración pública e intensificar y extender su colaboración en sus distintos ámbitos".

Además de esta innovación, habría que agregar la renovación de la Secretaría de Gobierno cuyo objeto fundamental estriba en atender a cabalidad los asuntos de gobierno interior del estado y a afinar la coordinación con el resto de las Secretarías del estado; asimismo, se crea la Secretaría de Coordinación que sustituye a la anterior de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental; la Secretaría de Salud se transformó en Secretaría de Desarrollo Social y se le añaden cometidos, entre ellos, la atención médica, la asistencia social y el control sanitario, además de la educación, la cultura, el deporte y la recreación.¹³⁴

¹³⁴ A manera de situar las transformaciones más recientes, llevadas al cabo durante 1989, "Uno de los cambios más visibles lo constituye la Secretaría de Planeación y Presupuesto, que en diciembre de 1989 se transformó en la hoy

En torno a las reformas a la administración centralizada que nos ocupa y la Ley Orgánica de la Administración Pública, es pertinente señalar con el Dr. Guerrero que:

Una de sus novedades más significativas es que esta Ley da pauta para que el Titular del Ejecutivo estatal pueda formar comisiones de ciudadanos de interés público, con carácter no gubernamental, para que en su seno formulen recomendaciones y opinen sobre los programas de Gobierno... Uno de estos órganos, el de más jerarquía moral y consultiva, es el Consejo Técnico de Desarrollo del Estado de Guerrero, diseñado como instancia consultiva para el Gobernador y ha sido formado por varias personalidades guerrerenses que han destacado en la ciencia, las artes y la técnica, y por otras personas cuya experiencia previa hayan contribuido al desenvolvimiento económico y social del Estado.¹³⁵

Otra peculiaridad de la administración pública del estado de Guerrero, la constituyen los gabinetes de administración pública, cuerpos intersecretariales que a través de mecanismos de coordinación y comunicación, buscan brindar un mejor seguimiento a los programas y acciones de las dependencias y entidades de la administración pública del estado; dichos gabinetes son: el de Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Desarrollo Administrativo; Turismo; y Comercio Exterior.

En relación al *Programa de Modernización Administrativa*, éste se encuentra diseñado en base a cinco objetivos fundamentales: a) mejorar el nivel de desempeño de la administración pública en función de las necesidades de la sociedad guerrerense; b) fortalecer el uso honesto de los recursos

Secretaría de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano, es decir, se trata de la fusión de dos dependencias centralizadas que han convergido en un propósito común. La otra Secretaría de Finanzas ahora lo es de Finanzas y Administración a partir de diciembre de 1989, en tanto que la de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental hoy es la Secretaría de Coordinación, y la Contraloría General del Gobierno del Estado, según decreto de diciembre de 1989." *Ibid*, p. 59.

¹³⁵ *Ibid*, p. 49.

públicos; c) imprimir mayores grados de racionalidad al manejo de estos recursos; d) agilizar y simplificar a la administración pública y; e) apegar el comportamiento administrativo a la noción de Estado de Derecho. Para ello se diseñaron los once subprogramas siguientes:

- Uso intensivo de la planeación.
- Implantación de sistemas de evaluación y seguimiento.
- Mejoramiento de los sistemas de estadísticas e informática.
- Uso racional de la computación electrónica.
- Mejoramiento de la administración de personal.
- Racionalización de la organización administrativa.
- Descentralización y desconcentración territorial.
- Mejoramiento de los procedimientos internos y externos.
- Renovación del marco legal.
- Desarrollo de la administración de recursos materiales, financieros y tecnológicos, y
- Formación de una cultura administrativa entrañada en la eficiencia y la democracia.¹³⁶

Entre los organismos públicos descentralizados de la administración pública del estado de Guerrero, destacan por sus objetivos y cobertura de actividades: el Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero (INVISUR), el Instituto Social de Fomento Agropecuario, Maquinaria para Obras Públicas (MAQUINOP), y Promotora Turística de Guerrero (PROTUR); en el presente subapartado únicamente habremos de referirnos al último de estos organismos.

Una de las actividades fundamentales del estado de Guerrero con gran impacto en un conjunto de otras tantas de orden económico y social, es la de carácter turístico, por tanto, ocuparse de su fomento, cuidado y desarrollo constituye una de las tareas principales del gobierno de dicho estado. Así, no es casual que organismos como PROTUR¹³⁷ tengan entre sus

¹³⁶ Consúltese *Ibid*, pp. 52-54.

¹³⁷ PROTUR es un organismo público descentralizado, que tiene como objeto administrar las reservas territoriales destinadas a los proyectos turísticos y

objetivos centrales orientar su acción hacia lograr un desarrollo turístico más integral y racional, cuidando que los beneficios derivados de aquel se esparzan y fluyan a un mayor número de habitantes del estado, lo que en las condiciones actuales de apertura comercial, se convierte en una necesidad a todas luces a ser cubierta con el mayor de los cuidados.

Tal es en lo fundamental la labor desplegada por PROTUR en congruencia con la actividad turística del estado de Guerrero, pero también a tono con la labor de fomento a cargo de la administración pública, en este caso a través de un organismo público descentralizado con autonomía de gestión para hacer más eficaz y fundamentalmente eficiente los objetivos para los cuales fue creado.

Cabe mencionar que entre los mecanismos definidos para la participación ciudadana, se destacan dos tipos de organismos fundamentales: los relativos a la recepción de demandas ciudadanas entre los que se ubican al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, así como a los organismos públicos de participación ciudadana; es en estos últimos en donde se sitúa al Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco, que se ubica más allá de la periferia externa de la espiral y que comentamos finalmente.

El Consejo tiene como finalidad captar y organizar la colaboración de los gobiernos y los sectores, cuyas actividades se centran en el turismo ofrecido por el puerto

para ejecución de obras de infraestructura y equipamiento, relacionados con el turismo. Para tal efecto, efectúa estudios y proyectos, ejecuta obras de infraestructura y urbanización y realiza edificaciones e instalaciones que incrementan la oferta turística. Dota, fomenta y promueve el equipamiento urbano con fines turísticos y adquiere bienes inmuebles y muebles para el fomento turístico. A los primeros fracciona, enajena, arrenda o administra con la misma finalidad. También administra, conserva y opera bienes relacionados con el turismo, por ella misma o por intermedio de terceras personas, y efectúa acciones de publicidad para auspiciar la actividad turística. Está facultada para concertar con los sectores social y privado la formación de empresas turísticas y para gestionar los financiamientos necesarios para cumplir sus finalidades. *Ibid.*, pp. 114-115.

de Acapulco y se prevé que en Zihuatanejo y Taxco se formen organismos similares.¹³⁸

En virtud de la naturaleza del Consejo, directamente vinculado a la participación ciudadana, a través de éste se capta la opinión en materia de programas turísticos y las sugerencias para mejorar y fortalecer el turismo desde la perspectiva que plantean los sectores público, social y privado.

Tal es el panorama que en aspectos sustantivos nos presenta el régimen administrativo del estado de Guerrero a través de cuya acción se busca la modernización económica y social, para lo que es necesaria también la modernización administrativa.

Lo anterior nos brinda una visión de la multiplicidad y variedad de acciones que se han venido emprendiendo en diversas materias por parte del gobierno y administración de las entidades federativas, con el objeto de estar a tono con las nuevas condiciones de la apertura comercial negociada.

Pasemos a continuación a plantear una glosa que nos brinda la situación actual por la que atraviesa el municipio mexicano.

3.3. Situación actual del municipio mexicano

El municipio mexicano constituye un objeto de estudio añejo, no son pocos los estudios que desde el México decimonónico se han efectuado sobre el particular;¹³⁹ durante los prolegómenos

¹³⁸ *Ibid.*, p. 139.

¹³⁹ Para un análisis de los estudios más representativos acerca del municipio desarrollados durante el siglo XIX en México, pueden consultarse los siguientes trabajos: Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México, Edit. Porrúa, 1985, en particular la cuarta parte que el autor dedica al siglo XIX; Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*. México, HARLA, 1985, en especial el apartado dedicado a los manuales de administración pública municipal, así como: Moreno Espinosa, Roberto [coordinador]. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*. Obra Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos. Gobierno del Estado de México, 1992; consultar básicamente la segunda parte.

del movimiento armado de principios del presente siglo constituyó un problema fuertemente debatido y formó parte esencial de los planes y programas revolucionarios de las diversas fuerzas en lucha, en particular de las más progresistas;¹⁴⁰ el Constituyente del 17 contempló por primera vez —por lo que a los ordenamientos constitucionales de carácter federal corresponde— al municipio, de esta manera el artículo 115 constitucional incluyó los aspectos fundamentales que norman su organización, funcionamiento y relaciones con las instancias estatales de política, gobierno y administración.

Sin embargo, el municipio no fue arropado de las bases normativas y apoyado con los recursos suficientes para hacer frente a las múltiples necesidades de su entorno y cubrir de manera satisfactoria los cometidos que justifican su existencia y actividad. Tal situación se ha prolongado casi iterativamente y tornado en una debilidad crónica a través del tiempo, producto a su vez de sus deformaciones congénitas. A pesar de lo anterior, el municipio ha constituido no sólo una institución persistente que sobrevive por encima y a pesar de los embates que ha tenido que enfrentar, sino que una vez más en las condiciones actuales tiene un presente y un futuro promisorio¹⁴¹ y es, la clave para enfrentar con éxito el ya próximo inicio del tercer milenio.

La situación actual del municipio mexicano revela su pausado, pero inminente fortalecimiento, demandado y requerido por una sociedad con mayor capacidad de respuesta y en proceso

¹⁴⁰ Ver Moreno Espinosa, Roberto, *Ibid*, pp. 167-172.

¹⁴¹ El municipio en México ha sido una de las más persistentes instituciones políticas, gubernamentales y administrativas —ha señalado enfáticamente Ignacio Pichardo—, que hoy nos permiten vivir como nación. La vida del municipio, nutrida de las concepciones españolas y autóctonas en su inicio, no ha estado exenta de avatares, deslices e incomprensiones; además de repuntes, reconocimientos y propósitos de revitalización; *no obstante, su vigencia y permanencia hasta nuestros días nos anima a manifestar que su arraigo, como un forma de vida camunitaria y como una instancia de organización social, continúa como el más sólido fundamento de nuestra organización territorial político-administrativa.* Pichardo Pagaza, Ignacio, "presentación" en *Ibid*, p. 15; cursivas nuestras.

de desarrollo político que exige de sus instituciones, en particular las inmediatas y con las que interactúa cotidianamente, dispongan de la organización, capacidad de gestión y de los recursos que les permitan estar a la par y a la altura de las exigencias del mundo contemporáneo. Así, son varios los planos en que se ha revestido de mayores facultades a los municipios o fortalecido sus procesos, entre las que podemos contar —sin pretender agotarlos— los siguientes: marco jurídico, capacidad reglamentaria, mejoría en la administración del personal, precisión en los servicios y obras públicas municipales, diversificación de la hacienda municipal, atribuciones en torno al desarrollo urbano y acciones en beneficio y protección al medio ambiente. La coordinación intergubernamental se ha diversificado para apoyar y llevar a cabo conjuntamente con el municipio actividades vinculadas a la cultura política, el registro nacional de población, la prevención y readaptación social, la protección civil, los asuntos religiosos, la administración de documentos y archivos municipales y los servicios migratorios; asimismo se ha dotado a los particulares de recursos de defensa contra actos de la administración municipal.¹⁴²

Otros aspectos que aquí sólo se enuncian característicos del municipio de nuestro tiempo, están en relación con la participación social en el desarrollo municipal, aspecto de enorme trascendencia y que demanda del ayuntamiento y de la organización municipal un mejoramiento en cuanto a la capacidad de planeación, administración y gestión de la actividad del municipio; las acciones de fomento que de manera creciente debe promover el municipio, constituyen otros de los tantos quehaceres asumidos por aquél, lo cual en la época de la apertura comercial reclama de una mayor versatilidad, creatividad e imaginación.

Lo anterior nos muestra un panorama de algunos de los rasgos de la administración municipal de nuestro país en la

¹⁴² Consúltense: Sría. de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración ... Op. cit.*

última década; habremos de volver sobre este punto, cuando abordemos la situación del municipio en el Estado de México en la fase de la globalización e integración económica.

CUARTA PARTE

IV.

La administración estatal y municipal en el estado de México de cara a la integración económica con norteamérica



LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LAS ENTIDADES federativas, han respondido en lo fundamental a los cambios y transformaciones que se han gestado en el ámbito de la administración pública federal, lo cual no es casual puesto que más allá del pacto federal, la centralización político-administrativa aun prevaleciente marca una impronta de una amplia fortaleza, producto de una tradición que se remonta a la época de los Tlatoanis, se refrenda en la época colonial y se agudiza con la consolidación de la unidad civil de la nación. Hoy que nos encontramos transitando conjuntamente con la aldea mundial en el proceso de globalización e integración económica y económico-política y de defensa común —caso este último de la Unión Europea—, es el momento de trascender la inercia centralizadora para entrar en una fase de marcado sello descentralizador, cuyos objetivos estén claramente orientados a la fortaleza y el desarrollo regional como estrategia fundamental para consolidar la unidad nacional, por vía de la estrategia mencionada.

En el contexto anterior, la administración pública del estado de México ha llevado al cabo e impulsado una serie de

cambios y concretado acciones, que la ubican en una dirección orientada a estar en posibilidades de responder a los retos de los tiempos actuales, y atender, por tanto, a una sociedad cada vez más compleja, plural y diversificada, además de numerosa y con mayor grado de desarrollo político, así como a las exigencias del contexto exterior las cuales nos empujan a imprimir mayor calidad y productividad al conjunto de acciones tanto de parte de las organizaciones, como de la sociedad civil, grupos e individuos que la componen.

En esta cuarta parte se abordan y analizan la trayectoria, aspectos, procesos y acciones emprendidas por la administración pública del estado de México en los últimos años; se inicia con un breve recorrido histórico de ésta, para a continuación tratar los aspectos que mayor vínculo tienen con los procesos de apertura comercial y globalización económica, sin pretender agotarlos habida cuenta de la complejidad que ello implicaría, pero con el propósito de brindar una panorámica de lo hasta ahora hecho y hacia donde dirige su quehacer y actividad básica; asimismo estudiamos sucintamente a la administración pública municipal en el periodo comprendido entre la reforma al artículo 115 constitucional y el momento actual; en ambos casos planteamos algunas de las perspectivas que se dibujan en el futuro inmediato a ambas administraciones.

4.1. La administración pública del estado de México en los procesos de globalización y apertura comercial

En este apartado se analiza a grosso modo el desarrollo y evolución de la administración centralizada del estado de México,¹⁴³ es decir, el conjunto de dependencias vinculadas

¹⁴³ Para estudios más amplios, pueden consultarse entre otras, las obras siguientes: Naime Libien, Alexander. *La administración Pública en el Estado de México, 1824-1993*. 2ª Ed. Toluca, Méx., Imagen Editores, 1993; Velasco Monroy, Santiago. *Administración Pública del Estado de México: Aparato*

directamente al titular del Ejecutivo estatal que lo auxilian en el despacho de los diferentes asuntos políticos, sociales y económicos de la entidad.

Al igual que la federación, el Estado de México se ha caracterizado por largos años de conflicto e inestabilidad, que con frecuencia han bloqueado los empeños gubernamentales por consolidar, reestructurar y modernizar el aparato público.

La primera disposición jurídica en la cual se contempla una forma general de organización del gobierno estatal, la constituye el decreto del 2 de marzo de 1824 sobre la "Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México", en el cual se establecía la forma de gobierno republicana, representativa y popular, dividiéndose para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Más concretamente, el Ejecutivo para el mejor desempeño de sus funciones, tendría un Consejo integrado por un Teniente y cuatro consejeros.¹⁴⁴

Las funciones que en un principio merecen la mayor atención son las relativas a los ramos de gobierno, hacienda y justicia principalmente, lo cual se explica por la necesidad de preservar el orden y la estabilidad social, puesta en riesgo por los continuos levantamientos en contra del gobierno, así como de recaudar los recursos necesarios para realizar los gastos públicos y administrativos, a fin de satisfacer una serie de necesidades sociales.

Evidentemente los ramos señalados fueron modificando su estructura y funciones, a la vez que se crearon otros órganos de acuerdo a los crecientes requerimientos sociales, llegando a configurar con el tiempo una administración pública heterogénea y compleja.

Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992. México, IAPEM, 1993, investigaciones en las que nos apoyamos para la elaboración de este apartado.

¹⁴⁴ Véase: Mena Vargas, Apolinar. *La Administración Pública del Estado de México durante la Primera República Federal (1824-1835)*. Metepec, Méx., UAEM-IAPEM, 1989.

Durante el siglo pasado se destaca la atención prestada al ramo educativo, como lo ilustra la reglamentación de la instrucción pública, el énfasis a los presupuestos correspondientes, la construcción y conservación de la infraestructura inicial para las labores de instrucción requerida en diversas regiones del estado además de la capital; en dicha fase se va perfilando por tanto, un sistema educativo estatal de características peculiares y con grandes dosis de descentralización en virtud de la participación de las municipalidades en las labores de instrucción rudimentaria, a pesar de las limitantes financieras, de infraestructura y de orden técnico.

Ya en el presente siglo, concluido el movimiento revolucionario, era necesario atender demandas insatisfechas, soslayadas y reprimidas, como la dotación de tierras para citar un caso. Por su parte en la Ley de Egresos del Estado de México, publicada el 6 de febrero de 1918, se contempla una reestructuración administrativa.¹⁴⁵

La estructura planteada nos muestra una administración pública que pretende preservar la seguridad y el orden públicos, pero además solucionar una serie de problemas sociales, profundizados por largos años de conflicto e inestabilidad.

A partir de 1920, el devenir político, social y económico del estado no está exento de dificultades, sobre todo por los enormes rezagos y demandas sociales insatisfechas; sin embargo, la consolidación gradual de la estabilidad permite al gobierno asumir la reorganización de sus actividades en la sociedad, apoyado en un marco legal que le confiere múltiples atribuciones las cuales van desde la concesión hasta la intervención directa en prácticamente todas las áreas de la economía; expedición de leyes

¹⁴⁵ En cuya conformación destacan los siguientes órganos:

Direcciones: de Administración, Hacienda, Fomento, Tierras y Aguas.

Departamentos: de Gobernación, Salubridad y Beneficencia; Justicia; Registro Civil y Archivo General; de Trabajo y de la Previsión Social; Industria y Comercio; Comunicaciones y Obras Públicas.

Sección: de Educación Pública. Naime Libien, Alexander... *Op. cit.*, p. 62.

que garantizan una serie de derechos laborales promotores del desarrollo industrial; la expropiación por causa de utilidad pública mediante la indemnización correspondiente; en fin, convertirse en conductor y organizador de la sociedad y de la economía estatal.

Desde luego, el desarrollo de la administración pública implicaba el crecimiento cuantitativo de sus estructuras, así como cambios cualitativos en sus métodos y procedimientos de operación. La estructura administrativa se va complejizando por el incremento de dependencias y atribuciones asignadas a las mismas, para apoyar particularmente el desarrollo industrial y agrícola, actividades económicas fundamentales para elevar los niveles de vida de la población; de ahí la importancia que a partir de entonces se les ha otorgado.

En 1941 se expide el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, siendo el primer ordenamiento que se presenta con mayor sistematización y detalle, la forma en que se estructura la administración pública estatal, precisando las funciones encomendadas a cada oficina o departamento. Este reglamento constituye de alguna forma, una Ley Orgánica de las Dependencias del Ejecutivo del Estado.¹⁴⁶

En estos años la preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa estuvo en función de la participación que el estado tenía en la economía; también hay ciertos esfuerzos por perfeccionar sus procesos y adecuar su organización para alcanzar los objetivos, sobre todo de desarrollo económico, como lo prueba el fuerte impulso dado a la industrialización, haciendo que para la década de los 50 el estado de México se perfilara como uno de los más industrializados del país, calidad que a la fecha conserva.

En la década de los setenta y ochenta la administración central y descentralizada, registran un crecimiento significativo como resultado de un proceso deliberado de transformación de los

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 63

mecanismos administrativos y de la presencia de la acción gubernamental en el desarrollo del potencial productivo del estado, para poder enfrentar eficientemente “el desarrollo urbano, el crecimiento demográfico, la contaminación ambiental, la regulación de la tenencia de la tierra y el uso del suelo, el fomento agropecuario y forestal, la educación, la cultura, etc.”.¹⁴⁷ Podemos afirmar que la estrategia de crecimiento económico se fundamentaba en una mayor intervención y presencia de las instancias gubernamentales.

Se busca así conformar una estructura administrativa diversificada, eficaz y racional que responda, y mejor aun, se anticipe a las demandas de la población mas dinámica de la República mexicana, cuyo desproporcionado crecimiento obedece en gran medida a las elevadas corrientes migratorias al estado, por las expectativas de mejores niveles de vida generados por el desarrollo industrial de la entidad y su cercanía con el centro de las grandes y trascendentes decisiones nacionales, el Distrito Federal.

A principios de la década de los ochenta y en congruencia con el proceso de reforma administrativa instrumentado en el gobierno federal, en el estado de México se promueven una serie de acciones para transformar, adecuar o mejorar los instrumentos de ejecución de las decisiones gubernamentales. De esta forma se simplifican y actualizan estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, se crean o reorganizan algunas dependencias y entidades, se descentralizan funciones y desconcentran acciones, se fortalece la coordinación con la federación y los municipios del estado, asimismo por ser los servidores públicos el elemento más importante para traducir en resultados concretos los planes y programas de gobierno, se dispone su capacitación y actualización permanente a fin de mejorar su desempeño.

¹⁴⁷ Citado por Velasco Monroy, Santiago... *Op. cit.*, p. 132.

A partir del 16 de septiembre de 1981 en que asume la titularidad del Poder Ejecutivo el Lic. Alfredo del Mazo González, se impulsó la reforma administrativa para adaptar el aparato publiadministrativo a la dinámica social y económica del momento. Así, el 17 de septiembre de 1981 se publicó en la *Gaceta del Gobierno* la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*.

Por la citada Ley se introdujeron cambios importantes organizacionales y funcionales en la administración: La Oficialía Mayor desaparece y en su lugar se crea la Secretaría de Administración; la Dirección General de Hacienda y la Dirección del Trabajo y Previsión Social se transformaron en la Secretaría de Finanzas, y la Secretaría del Trabajo, respectivamente; se crearon las Secretarías de Planeación; de Educación, Cultura y Bienestar Social; de Desarrollo Económico; de Desarrollo Agropecuario; y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Se reestructuró la Procuraduría General de Justicia, aunque ésta regida por su propia *Ley Orgánica*; posteriormente se crearon las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Apoyo Municipal, dependiendo directamente del Ejecutivo estatal, así como una gran cantidad de fondos y fideicomisos para fomentar el desarrollo económico, industrial y comercial.

El objetivo final de la reforma administrativa en el estado era “contar con una estructura administrativa que fuese instrumento efectivo de la política económica y social que pudiese dar respuesta a las demandas sociales y revertir la inercia centralizada en la toma de decisiones... —así como— sentar las bases de una operación administrativa transparente, eficaz, ágil, racional y útil en términos sociales”.¹⁴⁸

Durante el gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, los esfuerzos gubernamentales se dirigieron a la consecución de tres grandes objetivos: 1) mejorar la calidad de vida; 2) incrementar la productividad y el empleo, y; 3) consolidar la integración social y

¹⁴⁸ Naime Libien, Alexander, *Op. cit.* pp. 89-90.

fortalecer la vida democrática. Para ello en el *Plan Estatal de Desarrollo* se establece como política principal, propiciar una mejor eficiencia de la administración pública, es decir, incrementar su capacidad de respuesta para ofrecer y suministrar bienes y servicios, bajo criterios de racionalidad, honestidad y responsabilidad en el manejo de los recursos, a través del mejoramiento de sus funciones, la simplificación de trámites y procedimientos y la adecuación de los instrumentos administrativos.¹⁴⁹

Las transformaciones más relevantes en la administración central, en este caso, son: la fusión de las Secretarías de Finanzas y Planeación, a fin de consolidar en una sola dependencia las funciones de ingreso y gasto; la creación de la Secretaría de la Contraloría, con el objeto de centralizar las funciones de control y fiscalización que permitan la transparencia del manejo y ejercicio de los recursos públicos; de la Secretaría de Ecología, como órgano encargado de planear y conducir la política ambiental y preservación ecológica; y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para desarrollar y administrar la red carretera y regular el transporte y las comunicaciones en el estado.

Las anteriores, son algunas de las transformaciones más importantes registradas en la administración central, desde la erección del estado a la fecha, las cuales obedecen a situaciones coyunturales y estructurales, al proyecto político impulsado por el gobierno en turno, y a la misma presión ciudadana que exige al gobierno una respuesta oportuna y eficiente a sus demandas y expectativas de mejoramiento social y económico. Sin duda la modernización administrativa seguirá siendo imprescindible en este propósito, particularmente en las condiciones que nos presenta la astringencia de recursos y de la necesidad de efficientar nuestros procesos productivos y gubernamentales ante las acciones emprendidas de apertura comercial negociada con otras latitudes.

¹⁴⁹ Véase: *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993*, Op. cit.

Es palpable que en los últimos años las reformas y transformaciones que se imprimieron a la administración pública centralizada de la entidad, se encuentran en congruencia con el modelo de desarrollo y crecimiento económico del país y de la entidad. En el periodo del gobernador Pichardo Pagaza se empieza a evidenciar una serie de reformas coincidentes con un manejo más ágil de las finanzas públicas, con la aparición de dependencias centrales que impulsen condiciones para hacer más factible el desarrollo sustentable en la entidad,¹⁵⁰ en suma, se percibe una serie de ajustes a tono con las exigencias marcadas por una nueva estrategia y modelo de crecimiento y desarrollo económico orientado hacia afuera, aspecto que será más visible en la administración auxiliar en el estado.

A continuación vamos a referirnos al replanteamiento de la presencia e importancia del sector auxiliar en la entidad, lo que ha significado un profundo proceso de desincorporación de entidades paraestatales catalogadas como no estratégicas ni prioritarias y que, en lo fundamental es congruente con el llevado al cabo en el ámbito federal al cual también nos hemos referido en el presente trabajo (ver *supra* pp. 125-128) y que por otra parte explica en gran medida por qué en el segundo caso no se privilegió la transferencia de entidades paraestatales a estados y municipios para reforzar un ángulo de la descentralización. Esto demuestra que las tendencias y acciones de las administraciones

¹⁵⁰ En noviembre de 1991 se expide la *Ley de Protección al Ambiente del Estado de México*, la cual se integra por seis títulos, 18 capítulos, 88 artículos y siete artículos transitorios; además de la Ley, se incluyeron adiciones al Código Penal "para crear la figura delictiva denominada "delitos contra el ambiente", donde se configura delitos y penas; se instituye la reparación del daño en beneficio de la comunidad, complementándose un plexo normativo que responde a las necesidades actuales de una entidad compleja como lo es el Estado de México, con dispositivos que en su conjunto contienen normas de carácter preventivo, correctivo, de participación ciudadana y también de orden punitivo pero que en su conjunto tienden a la posible restauración de un medio ambiente agredido y deteriorado". *Ley de Protección al Ambiente del Estado de México*. Toluca, Méx., Poder Ejecutivo del Estado de México, LI Legislatura.

públicas ante los retos de la globalización e integración económica y consecuente apertura comercial, demandaban de las entidades federativas la definición de políticas de fomento por encima de consolidar su papel protagónico como propietarias e interventoras directas en actividades económicas.

4.1.1. La desincorporación de organismos auxiliares en el Estado de México

El proceso de desincorporación de organismos no prioritarios ni estratégicos para el desarrollo estatal, se inserta en la estrategia actual de modernización de la administración pública. Los factores determinantes para llevarlo al cabo se sintetizan en la necesidad de sanear las finanzas públicas y racionalizar el gasto gubernamental; de incrementar la eficiencia, productividad y competitividad del aparato productivo; fortalecer las finanzas públicas vía recursos generados por la venta de empresas públicas, sobre todo al sector privado y social, y por la eliminación de subsidios, así como por la incapacidad del estado para financiar la insoslayable modernización del sector auxiliar, en el marco de la globalización y consolidación de las aperturas comerciales con diversos bloques económicos.

En este proceso de cambio, la economía mexicana transforma el anterior modelo económico y social donde el motor fundamental —y en ciertas ramas único— de la actividad productiva es el estado y su administración, transfiriéndola a los inversionistas privados.

Esta tendencia, sin embargo, no implica —se ha afirmado— una reducción en las funciones del Estado, sólo un cambio de su relación con la sociedad. “Con el abandono del intervencionismo económico... no se trata de enterrar todo vestigio de responsabilidad estatal y menos aun, de lo que más propiamente se reconoce como rectoría estatal. Simplemente, se sostiene que la forma que imperó desde fines de los años veinte hasta inicios de la década de los ochenta entró en crisis, pues se consumió en

la sola dimensión economicista, y ahora la rectoría estatal, como expresión del interés nacional popular, tiene que procesarse en el marco de otra".¹⁵¹

El tránsito de un protagonismo estatal casi absoluto en los diferentes órdenes de la vida, que limitaba el potencial de los empresarios privados, del sector social y de la misma sociedad organizada a otro más democrático es esencial para el mejoramiento y revitalización social.

En efecto, el estado reduce su intervención directa en la economía, facilitando la participación de agentes privados y del sector social; de esta forma, al racionalizar la intervención del sector paraestatal, el gobierno tiene mayores posibilidades para desarrollar una gestión pública más eficiente que permita atender las enormes demandas y rezagos sociales del estado de México, actualmente la entidad más poblada del país, con grandes progresos pero también con agudas desigualdades intra e inter-regionales. "Esta estrategia, se orienta hacia la consolidación de un Estado promotor, que aumente la eficiencia y la productividad de la economía de manera integral, pero sin dejar de valorar las virtudes de un estado solidario frente a la desigualdad y a la pobreza extrema."¹⁵²

Empero debemos tener presente que en el pasado reciente, "La empresa privada ha contribuido bien poco a la formación de un régimen sano de economía mixta. Aprovechó los estímulos, las subvenciones y el mercado que le ha proporcionado el sector público, pero nunca ha planteado un esquema serio y realista de acciones compartidas para constituir un capitalismo vigoroso."¹⁵³

¹⁵¹ Villa Aguilera, Manuel. *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*. México, UNAM-Miguel Angel Porrúa, 1988, p. 108.

¹⁵² Comentarios de Alberto Curi Naime, en la presentación del libro de Refugio González Valdez, *El Proceso Histórico de Redimensionamiento de la Administración Pública Descentralizada en México. El Caso del Estado de México 1990-1993*. Toluca, Méx., IAPEM, 1994; el acto se realizó el 12 de mayo de 1994 en la sede del propio Instituto.

¹⁵³ Villa Aguilera, Manuel, *Op. cit.*, p. 137.

De tal manera, en las condiciones actuales, es imprescindible la modernización de las organizaciones empresariales privadas convertidas ahora en el agente más importante para promover el desarrollo, que retomen los espacios que el estado deja en su repliegue relativo y lo remplacen del papel protagónico que ha venido desempeñando en los procesos económicos y sociales, así como para vincularse con mayor éxito a la nueva economía mundial caracterizada por una fuerte competencia.

Corresponde a los empresarios mexicanos, probar su capacidad de clase capitalista moderna, responsable, emprendedora, austera, capaz de responder al reto de su nueva responsabilidad histórica.

También es importante no olvidar que es el gran capital el impulsor de las estrategias de apertura comercial inherentes a la globalización, forzando y presionando para que los estados nacionales tengan un repliegue en su intervención directa en las actividades económicas, e inclusive en su política social, por lo que el gobierno federal y los de las entidades federativas deben evaluar con todo detenimiento la política económica y social, con el objeto de preservar la gobernabilidad e impulsar las condiciones para un genuino desarrollo integral de la sociedad mexicana en general y de las sociedades regionales que conforman el país.

El desafío de la modernización del sector empresarial público como privado es enorme, pero necesario para realizar con eficiencia, calidad, oportunidad y competitividad los procesos productivos, en el marco de la apertura y condiciones que implica el TLCAN y la globalización económica creciente y, al parecer irreversible y que en perspectiva se transformará también en una integración económico-política. Además, la empresa privada, sobre todo en materia de ciencia y tecnología, deberá vincularse más con las instituciones de educación superior e investigación; incrementar significativamente su hasta ahora simbólico gasto en la materia; desarrollar programas de capacitación continua para

sus trabajadores, como de desarrollo y actualización de sus directivos.

Por su parte, el nuevo modelo de desarrollo económico-social, requiere del sector público, instrumentar un conjunto de políticas de fomento del sector privado; construir infraestructura productiva y de servicios; mantener un equilibrio financiero, de tal manera que el déficit no impida la expansión económica, ni constituya una presión adicional al proceso inflacionario; eliminar regulación innecesaria; mejorar la eficiencia y eficacia de su aparato administrativo, razones, entre otras, que también están a tono con la reestructuración del sector paraestatal que se viene realizando en la federación desde 1983, y en el Estado de México a partir de 1990.

La política de desincorporación en el Estado de México,¹⁵⁴ se inicia propiamente en 1990. En este año, el gobierno en turno consideraba que la capacidad de respuesta de la administración pública para ofrecer y suministrar los bienes y servicios, debería incrementarse bajo criterios de racionalidad, honestidad y responsabilidad en el manejo de los recursos a través del mejoramiento de sus funciones, la simplificación de trámites y procedimientos y la adecuación de los instrumentos administrativos. Para lograr este propósito, se contemplaba, entre otros factores, desincorporar los organismos auxiliares y fideicomisos no prioritarios.¹⁵⁵

A partir de entonces bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría estatal, se lleva al cabo un profundo proceso de desincorporación de organismos auxiliares mediante

¹⁵⁴ Refugio González Valdez, en la investigación: *El Proceso Histórico de Redimensionamiento...* Op. cit., refiere la importancia, objetivos, marco jurídico, modalidades, etapas y algunos resultados cuantitativos y cualitativos del proceso; en ella, y en el *Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1990-1994*. Toluca, México, Gobierno del Estado de México, Sría. de la Contraloría-IAPEM, 1995, el interesado podrá ampliar la información acerca de tan trascendente proceso.

¹⁵⁵ Véase el *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993*. Op. cit.

las modalidades de liquidación o extinción, fusión, transferencia o venta de la participación estatal mayoritaria, es decir:

- Se liquidan o extinguen los organismos que ya cumplieron sus objetivos, están en imposibilidad de cumplirlos, no operan o carecen de viabilidad económica o social;
- Se fusionan dos o más organismos para que puedan prestar mejores servicios, hacer un uso más racional y óptimo de sus recursos, y que tengan propósitos comunes o complementarios;
- Se transfieren a los ayuntamientos del estado, organismos o activos que sean útiles y estén vinculados con el desarrollo regional o local; y
- Se venden aquellas empresas que, sin ser prioritarias ni estratégicas, resulta conveniente permitir una mayor participación del sector privado y social en las actividades que realizan.

La instrumentación de los diferentes procesos, ha observado la naturaleza jurídica del organismo auxiliar o fideicomiso. Así por ejemplo, los organismos descentralizados han requerido de la aprobación de la legislatura para abrogar la Ley de su creación y proceder a su desincorporación.

De 1990 a septiembre de 1994, de un universo de 216 (máximo histórico) entidades se habían desincorporado 168 y en 18 organismos se llevaban a cabo las últimas acciones para concluir con su respectiva desincorporación.

En el *Segundo Informe de Gobierno* rendido a la H. Quincuagésima Segunda Legislatura el 20 de enero de 1996, por César Camacho Quiroz, gobernador de la entidad, hizo referencia a la desincorporación de seis organismos auxiliares: Asaem, Cenacopio, Protinbos, El Ocotal, Casercamex y Fomec, habiéndose obtenido ingresos por 21 mil 500 millones de pesos.

Por lo que toca al impacto en las finanzas públicas del proceso de desincorporación de organismos auxiliares, cabe señalar que en los cinco años que lleva el proceso, el gobierno del estado ha tenido un ahorro de 50 millones de nuevos pesos de lo

que eran subsidios a entidades no estratégicas o prioritarias, según declaraciones del Secretario de la Contraloría a la prensa local.¹⁵⁶

Para diciembre de 1994 el sector auxiliar estatal, se integraba por 34 entidades (ver cuadro 2), sobre todo prestadoras de servicios de alto contenido social, como salud, seguridad y asistencia social, educación, protección y restauración ambiental, entre otras, en tanto se transfiere al sector privado la producción de bienes en las diferentes ramas económicas, así:

Con la desincorporación de organismos del sector auxiliar, el Gobierno disminuye su intervención en la esfera económica, sin embargo, continúa ejerciendo una influencia reguladora, asimismo fortalece los organismos auxiliares que cumplen una función social estratégica; fomenta una clase empresarial emprendedora, competitiva y comprometida con el desarrollo nacional, y libera recursos escasos canalizándolos a diversos programas, tendientes a elevar el nivel de vida de grupos sociales marginados o en condiciones de pobreza y pobreza extrema.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Consúltense los diarios: *Rumbo* del Estado de México y el *Heraldo de Toluca*, ambos de fecha 17 de septiembre de 1994.

¹⁵⁷ *Informe general del...* Op. cit., p. 10.

CUADRO 2
SITUACIÓN DEL SECTOR AUXILIAR
DICIEMBRE 1994

Sector/Entidad	Desincorporados	En proceso de desincorporación	Creados en la presente administración	En operación
Finanzas y Planeación	1	-	-	2
Trabajo y Previsión Social	-	-	-	2
Educación, Cultura y Bienestar Social	5	-	3	12
Salud	6	-	-	3
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	25	-	-	3
Desarrollo Agropecuario	26	5	-	2
Desarrollo Económico	104	3	1	5
Administración	3	-	-	-
Comunicaciones	-	8	-	2
Ecología	-	-	-	-
Total	170	16	4	34

FUENTE: Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1990-1994. Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México. Sría. de la Contraloría-IAPEM, 1995, p. 254.

Con los ajustes a la administración pública descentralizada del Estado de México, se pretende encaminarse a lo que estudiosos del tema, como Ricardo Uvalle, denominan el *Estado Socialmente Necesario*. “Un Estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Un Estado que concesiona a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenía a su cargo. Es un Estado que concibe a la privatización por los fines públicos que puede cumplir. En suma: es un Estado que

devuelve a la sociedad, a los ciudadanos y a sus instituciones iniciativas que pueden cumplir con eficacia.”¹⁵⁸

Con la desincorporación, la administración pública busca encontrar el tamaño justo, ni “obeso” ni “delgado” —valgan las categorías anatómicas aplicadas al “tamaño del estado”—, que satisfaga mejor las múltiples y complejas demandas sociales con eficiencia y eficacia, calidad y oportunidad; no pretender hacerlo todo, sino sólo de lo que debe, lo mejor que puede; estado o mercado es una disyuntiva falsa, “los problemas son complejos, y también sus soluciones. Ni el Estado ni el mercado resuelven alternativamente las cosas. Si hay que terminar con la mitificación del Estado interventor, si el crecimiento estatal no necesariamente conlleva mayor bienestar social, también hay que desmitificar la eficacia del mercado. El Estado debe cambiar, hay empresas que se deben privatizar; pero esto no justifica la pauperización de las mayorías. Confiar sólo en las fuerzas del mercado es exponerse a crisis mayores.”¹⁵⁹ En consecuencia, el Estado mexicano no renuncia a sus obligaciones sociales, tampoco deja todo a merced de las fuerzas del mercado; promueve la iniciativa privada y social, y preserva la rectoría económica para favorecer el desarrollo de la sociedad.

La administración pública del Estado de México ha emprendido una labor de promoción y fomento que es indispensable de analizar, a fin de acercarnos a las peculiaridades que está asumiendo, en particular en los aspectos vinculados al desarrollo económico, así como al conjunto de acciones orientadas al desarrollo de una cultura de la calidad y la productividad.

¹⁵⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros... Op. cit.*, p. 103.

¹⁵⁹ Alonso, Jorge [coordinador]. *El nuevo Estado mexicano*. I. Estado y economía. México, Nueva Imagen, 1994, p. 43.

4.1.2. La labor de promoción y fomento de la administración pública del Estado de México

En el presente apartado habremos de analizar la labor de promoción y fomento impulsada por la administración pública de la entidad en los últimos años, en los que destacan fundamentalmente aquellos aspectos más relacionados con las nuevas condiciones y retos que impone la globalización económica y la apertura comercial, aspectos contemplados en la estrategia de desarrollo planteada por la gestión que encabezó hasta el mes de julio de 1995 Emilio Chuayffet Chemor y que ha ratificado su sucesor, Lic. César Octavio Camacho Quiroz.

Conviene destacar que en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*, se sitúa con una clara conciencia y conocimiento al Estado de México en el contexto internacional y nacional donde se plantea la creciente tendencia hacia la globalización de la economía, la formación de grandes bloques regionales de países que compiten ferozmente por recursos financieros cada vez más escasos, así como de los retos que todo ello plantea y las implicaciones de corto, mediano y largo plazo las cuales es necesario enfrentar en relación a la reconversión del aparato productivo, de la necesaria elevación de la competitividad ante la competencia que imponen los mercados internacionales, de la atención a los rezagos de orden social que es indispensable atender, etcétera. En este ambiente se apunta:

... México enfrenta enormes retos en su futuro inmediato. En materia económica, es necesario, por un lado, lograr una mayor y mejor inserción del país en los procesos económicos mundiales, de manera que su interacción sea lo más ventajosa posible y, por el otro, acelerar y profundizar la modernización del aparato productivo. En lo social, continuar la operación de programas para reducir las aun enormes desigualdades sociales. En lo político, fortalecer las instituciones que aseguren, con estabilidad, la convivencia democrática, de una sociedad cada vez más plural y compleja.

La economía y la sociedad locales se encuentran insertas en la realidad nacional e internacional descritas anteriormente. Además —se apunta—, por su participación en el desenvolvimiento de la zona metropolitana del Distrito Federal, los vínculos regionales también son intensos y determinantes. México lleva una década de luchar por recomponer su economía internacional más globalizada y competitiva. El esfuerzo ha abarcado prácticamente todos los aspectos de la vida económica del país y, poco a poco, va alcanzando todos los rincones del territorio nacional. El Estado de México no es una excepción...¹⁶⁰

Así, la entidad se prepara para definir e instrumentar un conjunto de acciones tendientes a enfrentar con éxito las condiciones antes descritas, para una mayor competencia en los planos internacional y nacional. En el rubro concreto vinculado a la dinamización de la economía del estado de México en donde se tiene presente la magnitud y complejidad de la planta productiva, su modernización y reconversión, pero también su fomento, se contemplan ocho programas relativos a:

- Educación, capacitación y productividad.
- Modernización industrial.
- Modernización comercial.
- Fomento de los servicios y del turismo.
- Fomento artesanal.
- Comunicaciones.
- Transportes.
- Empleo.

En el proceso de desarrollo de la economía se señala la necesidad de lograr una mayor competitividad y eficiencia del aparato productivo haciéndolo compatible con una adecuada y satisfactoria protección del medio ambiente, es decir, tender hacia un desarrollo sustentable. Desde luego se encuentra presente el desarrollo y modernización del campo, del comercio y

¹⁶⁰ Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999. Op. cit.*, p. III-3.

abasto entre otros; inclusive se enfatiza que para dinamizar la economía es imprescindible emprender acciones en torno a:

- Continuar con la ampliación selectiva de la infraestructura.
- Impulsar la rehabilitación del campo.
- Apoyar la modernización económica.
- Mejorar la articulación de los sistemas productivo y educativo.
- Promover en la entidad, en el resto de país y en el extranjero las oportunidades de inversión que ofrece el estado.
- Procurar un desarrollo descentralizado.
- Vigilar que el crecimiento tenga el mínimo impacto ambiental.
- Promover la desregulación a nivel estatal y municipal.
- Impulsar, de manera selectiva, la realización de proyectos específicos, de naturaleza, ubicación y dimensión que impacten sustancialmente la economía del estado.¹⁶¹

En suma el reto económico se encuentra fuertemente vinculado al desarrollo interno sin perder de vista los que presenta el contexto internacional; en el ámbito de lo social se tiene contemplado un conjunto de programas que definitivamente deben complementar los retos político y económico, entre ellos se encuentran los de educación, capacitación y productividad, arte y cultura, empleo, agua y saneamiento, vivienda, salud, protección al ambiente, electrificación, desarrollo regional y urbano, regulación y regularización de la tenencia de la tierra, deporte y recreación, grupos étnicos, y desarrollo integral de la familia, algunos de los cuales son fundamentales si se quiere estar a la altura de los retos de fin de siglo.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. VI-20 - VI-21.

4.1.2.1. El fomento al desarrollo industrial y artesanal en el estado de México

Uno de los rubros y sectores que con mayor fuerza deberá que ser impulsado en el contexto del proceso de globalización y apertura comercial, lo constituye sin lugar a dudas el relativo al fomento y desarrollo del sector industrial,¹⁶² sobre el que la administración del estado ha definido y concretado un conjunto de acciones orientadas a la promoción y al fomento de tan importante sector, en este subcapítulo habremos de hacer referencia a los aspectos fundamentales que sobre el particular se están llevando al cabo.

En torno a la desregulación y simplificación administrativa de los aspectos que afectan a la actividad industrial, a la fecha se han establecido 57 ventanillas únicas de gestión (VUG)¹⁶³ en los municipios más industrializados de la entidad; asimismo, en 37 de ellas se aplica un formulario único para el establecimiento de empresas, y en cinco se ha instrumentado un *Sistema Automatizado de Ventanillas Únicas de Gestión*, lo que se ha

¹⁶² Para la elaboración del presente subapartado nos fundamentamos en el documento que la Dirección General de Industria, Minas y Artesanías preparó ex-profeso para la presente investigación; agradecemos el apoyo brindado por el Lic. Gustavo E. Guadarrama Bernal, Director de Promoción Industrial y Minera y a la L. E. Ma. Teresa García Montero, Jefe del Departamento de Promoción Industrial.

¹⁶³ "La ventanilla única forma parte de la estrategia simplificadora para promover una mayor agilidad y excelencia en la prestación de los trámites y servicios públicos. Su símbolo distintivo debe ser justamente la calidad en el servicio público, la celeridad en las respuestas, y la transparencia y honestidad en la relación con el público... La eficiente operación de las ventanillas únicas reclama la revisión y ajuste del marco normativo reglamentario de la acción pública para que se conviertan en instrumento que no obstaculice o inhíba el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas, sino al contrario, las facilite y estimule. Se afirma con justa razón que la mejor simplificación, la que más beneficia a la sociedad, es la eliminación de aquello que impide el buen servicio público. Para la supresión de trámites y requisitos de endeble justificación no hay otro camino que ahondar en la desregulación administrativa y económica". Haro Bélchez, Guillermo, "Notas previas" en *Revista del IAPEM*, núm. 25 Enero-Marzo, 1995, p. 14.

traducido en la agilización de los trámites de carácter administrativo.

Aspecto fundamental lo constituye el acercamiento y vinculación del sector educativo con el productivo, así se están promoviendo convenios con las instituciones de educación superior de la entidad (Universidades, Tecnológicos y Centros de Investigación), con el objeto de propiciar que la micro, pequeña y mediana industria cuenten con asesoría en materia técnica, contable, administrativa y financiera sin costo, permitiendo con ello además complementar la formación profesional de los estudiantes y recién egresados de las citadas instituciones.

Es pertinente señalar que en el periodo del gobernador Pichardo Pagaza se crearon dos instituciones de educación superior, cuya labor está orientada al desarrollo tecnológico de la entidad y del país: la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl y el Instituto Tecnológico de Ecatepec; asimismo el gobernador Camacho Quiroz en el *Segundo Informe de Gobierno* de enero de 1996, señaló que durante el próximo ciclo escolar entrará en operación el Instituto Tecnológico de Coacalco y la Universidad Tecnológica de Tecámac; igualmente en 1995 el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos aumentó a nueve el número de sus planteles, y durante 1996 se abrirán tres más en las zonas de mayor densidad demográfica; por su parte la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) abrió en 1995 la Unidad Académica de Texcoco. Con lo anteriormente apuntado, la infraestructura académica científica y tecnológica en la entidad impulsa las condiciones para desarrollar la ciencia y la tecnología acordes con las necesidades actuales y futuras y con relación a los procesos de globalización que hoy se viven.

Con el objeto de promover a la entidad como destino privilegiado para la industria, se han preparado y difundido documentos que plantean claramente las ventajas comparativas que aquélla ofrece, así como también las zonas consideradas como polos de desarrollo prioritarios para la actividad industrial, tanto para inversionistas del país como del extranjero.

Una labor que conviene destacar consiste en la realimentación entre la administración del estado y las organizaciones empresariales, la cual se lleva al cabo en reuniones periódicas con Cámaras y Asociaciones de industriales conjuntamente con dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal con el objeto de que se expongan las inquietudes que obstaculizan el desarrollo de la actividad industrial y proceder a plantear y concretar soluciones factibles de corto plazo, catalizadoras del desarrollo industrial y comercial en la entidad. Asimismo es pertinente señalar que a través de la Dirección General de Industria, Minas y Artesanías de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del estado, y sin incurrir en subsidios, se brinda asistencia técnica, administrativa y asesoría en materia de investigación, producción y comercialización a fin de apoyar y fomentar el desarrollo de la industria.

Un rubro impulsado de manera fundamental consiste en la integración de un *Sistema Estatal de Información y Diagnóstico Permanente del Sector Industrial*, sobre el particular cabe señalar que se ha sistematizado información en los siguientes sistemas especializados:

Sistema de Información Coyuntural. Consiste en información cualitativa de las variables de empleo, producción, mercado, importaciones y exportaciones; economía y finanzas.

Sistema de Información para la Promoción Industrial. Consiste en la sistematización de datos acerca de los productos y materias primas generados por la planta industrial de la entidad, que se difunde a través de catálogos, lo que permite y propicia el intercambio de aquéllos entre las empresas.

Bolsa de Residuos Industriales. Es un documento en el que se plasma información que tiene como objetivo central fomentar la utilización de los desechos industriales factibles de ser reciclados para el mejor aprovechamiento de insumos e impulsar acciones orientadas a un desarrollo sustentable.

Base de Datos Socioeconómicos del Sector Industrial. Representa una compilación estadística de la actividad industrial

en la entidad o que interesen a la misma con el propósito de establecer análisis comparativos con las de otras entidades y de carácter nacional a fin de contar con un panorama general que propicie una mejor toma de decisiones.

Bolsa de Subcontratación. Pretende la promoción de un esquema de subcontratación con el objeto de motivar la integración horizontal entre las empresas de la entidad para el mejor desarrollo de las mismas.

La promoción del desarrollo de empresas integradoras, se ha privilegiado en relación a cualquier otro tipo de asociación, con el objeto de que la micro y pequeña industria estén en más y mejores posibilidades de acceder a fuentes de financiamiento, participar en concursos de licitación, adquirir servicios de consultoría especializada y evitar el intermediarismo, entre otros.

En lo correspondiente al fomento artesanal en el Estado de México se crea en el mes de octubre de 1994 el *Instituto de Investigación y Fomento a las Artesanías del Estado de México*, organismo auxiliar cuya labor brindará nuevas alternativas a una de las actividades con amplias perspectivas en la época actual, por su potencial exportador.

Lo anterior es un panorama general que perfila a la administración pública de la entidad por la senda de la promoción y el fomento, de la que los sectores social y privado deben tener una clara conciencia, por los beneficios que les reporta, pero fundamentalmente por la responsabilidad social que les corresponde asumir de manera creciente ante un estado menos propietario y más promotor.

4.1.2.2. El subsector abasto y comercio en el estado de México

El subsector abasto y comercio en el Estado de México¹⁶⁴ ha definido y llevado al cabo un conjunto de estrategias de

¹⁶⁴ Para el desarrollo del presente subapartado fue determinante el apoyo brindado por el Lic. Enrique Mendoza Velázquez, Director General de Abasto

desarrollo, en particular por tratarse de un subsector de amplia relevancia en el contexto de los procesos de integración económica, donde es indispensable resaltar que el fortalecimiento y modernización del comercio y el abasto interior constituye una de las premisas básicas para tender a mejores estadios de desarrollo y condiciones de competitividad a nivel internacional; sobre el particular es pertinente detenernos a analizar los programas de abasto y comercio.

En torno a la modernización comercial se destaca en primer término el *subprograma de normatividad de infraestructura comercial* el cual “tiene por objeto editar lineamientos técnicos normativos, que permitan apoyar las acciones de construcción, reubicación, fusión y operación de infraestructura para el abasto y el comercio, buscando que haya concordancia con las políticas de modernización contenidas en los planes de desarrollo tanto en el ámbito federal como en el estatal”,¹⁶⁵ a continuación se plantea el subprograma de *Modernización de infraestructura comercial*, que se encuentra “encaminado a propiciar y promover la concurrencia de todos los sectores sociales participantes en las actividades de abasto y comercio, con el objeto de mejorar los actuales sistemas de abasto y comercialización de productos básicos, promoviendo la modernización y construcción de la infraestructura de rastros, mercados de venta al detalle, centrales de abasto y módulos de abasto, así como la regularización y reubicación del comercio en la vía pública”.¹⁶⁶

En el mismo contexto de la modernización comercial, se destaca el subprograma *Desarrollo del Sector Comercial* que “tiene como propósito impulsar la modernización y transformación del comercio de la entidad, a través de servicios y apoyos directos que permitan elevar la eficiencia y optimización

y Comercio de la entidad, quien nos proporcionó materiales de inapreciable valor, hacemos patente nuestro agradecimiento.

¹⁶⁵ Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Abasto y Comercio. *Descripción de los programas de abasto y comercio.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

de los recursos empleados, promover la asociación productiva e integración de los agentes participantes en el proceso de abasto y comercio, además de promover la adecuación del marco jurídico y simplificación administrativa del comercio.¹⁶⁷

Sobre el programa descrito anteriormente es conveniente destacar las líneas de acción previstas, a saber:

- Capacitación y asistencia técnica.
- Gestión crediticia.
- Promoción comercial.
- Orientación y difusión comercial.
- Vinculación comercial.
- Desregulación comercial.
- Diplomado en abasto y comercio interior.¹⁶⁸

Un proceso que se está impulsando en el subsector abasto y comercio consiste en la desconcentración administrativa como una expresión más de simplificación administrativa, el cual se traduce en el fortalecimiento del comercio interno, así, se han establecido seis unidades regionales vinculadas con la comunidad y con los 122 municipios de la entidad, dichas unidades son las siguientes:

Unidad Regional	Municipios
Atlacomulco	23
Ecatepec	19
Nezahualcóyotl	19
Teuancuango	18
Tejupilco	21
Tlalnepantla	19
Total	122

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Acerca del presente Diplomado que sin lugar a dudas es pionero en el ámbito nacional se busca una conjunción de esfuerzos relativos a la sistematización de los fenómenos comerciales y de las experiencias de carácter empírico de quienes están involucrados en promover y facilitar la actividad mercantil, orientadas a la satisfacción de necesidades de la sociedad.

Entre los objetivos que se propone la desconcentración aludida, se encuentra el de "Establecer sistemas de información regionalizados, que permitan detectar oportunamente los problemas de abasto y comercio que se presenten en el área de su competencia; promover la organización y capacitación de productores, distribuidores y comerciantes, a efecto de coadyuvar a mejorar el proceso de abasto y comercialización de productos básicos en la región;... Llevar a cabo las acciones necesarias para realimentar los sistemas del *Centro Estatal de Servicios de Información para el Abasto y el Comercio*".¹⁶⁹

Los procesos y acciones como las descritas son absolutamente necesarias si de fortalecer el comercio interior se trata, en especial con la irrupción de la inversión nacional y extranjera materializada entre otras, en grandes centros comerciales que representan una fortísima competencia para el pequeño y mediano comercio y lo amenazan inclusive con una radical disminución y que, sin embargo es parte de la apertura negociada que se ha venido promoviendo. Así es imprescindible una acción coordinada entre la administración pública estatal y municipal y las organizaciones e individuos vinculados al pequeño y mediano comercio.

Finalmente es pertinente comentar que la Dirección General de Abasto y Comercio ha llevado al cabo acciones de orientación al productor, al comerciante y al consumidor en relación a los impactos del TLCAN en diversas materias.¹⁷⁰

En relación a la labor y acciones en materia de calidad y productividad, destaca la emprendida por la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social al través del Comité Estatal de

¹⁶⁹ Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Abasto y Comercio. *Descripción de... Op. cit.*

¹⁷⁰ Consúltense *Boletín de Abasto y Comercio*. Año IV, noviembre de 1993, No. 1, en particular el apartado IV. "La ganadería bovina del Estado de México ante el Tratado de Libre Comercio"; y *Análisis sobre el Abasto, Distribución y Comercialización de Ganado Suino*, Apartado IV. "Impacto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en el ramo porcícola". Marzo de 1995.

Calidad y Productividad a la que nos referiremos en el siguiente subapartado.

4.1.2.3. El fomento a la calidad y productividad en el estado de México: el papel del Comité Estatal de Calidad y Productividad¹⁷¹

La administración pública estatal ha promovido una serie de medidas congruentes con las necesidades que marca un modelo comercial de mayor apertura hacia el exterior, lo que necesariamente implica una elevación en la calidad y productividad del sistema productivo y de servicios.¹⁷² En este sentido se crea el Comité Estatal de Calidad y Productividad por Acuerdo del Ejecutivo del estado de fecha 24 de septiembre de 1991. Desde entonces ha venido desarrollando una serie de acciones cuyo propósito fundamental es contribuir a la modernización del aparato productivo de la entidad, principalmente de la micro, pequeña y mediana empresa, por ser éstas las que más apoyo requieren en el sector empresarial, por tratarse del conjunto de empresas que mayormente contribuyen a generar empleo en el estado; además por representar una prioridad el incremento de los niveles de calidad y productividad en el aparato productivo, esto último se está promoviendo al

¹⁷¹ Para el desarrollo del presente subcapítulo contamos con el apoyo de la Lic. Hilda Tinoco Sánchez, autora del trabajo *La acción de fomento de la administración pública del Estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo*, editado por la FCPyAP-UAEM, El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, A.C., y el IAPEM, Toluca, Estado de México, 1993, le expresamos nuestro agradecimiento.

¹⁷² Lo que debe ser complementado con una política educativa orientada a la calidad y excelencia en la educación, cuyos resultados son de corto y fundamentalmente de mediano y largo plazo, pero desde luego de mayor consistencia; en este apartado sólo hacemos breve referencia a aspectos de orden educativo, no sin dejar enfatizada la importancia de la política educativa aludida.

través de tres líneas de acción: capacitación, asistencia técnica y concertación.

A partir de marzo de 1992, cuando el Comité Estatal de Calidad y Productividad inicia propiamente sus operaciones y hasta diciembre de 1994, su labor estuvo orientada al sector privado, en particular hacia actividades vinculadas a la manufactura, el comercio y los servicios, proporcionando capacitación en materia de calidad y productividad mediante la impartición de cursos y organizando conferencias, seminarios, foros y consultas sectoriales, lo que permitió mantener oportunamente informados a los diferentes sectores productivos sobre temas en las materias señaladas.

Durante el primer año de actividades del Comité, además de atender el área empresarial, se consideró la necesidad de ampliar la atención al sector educación, obteniéndose una respuesta favorable de instituciones como los Institutos Tecnológicos y el CONALEP.

De igual manera se rediseñaron los cursos sobre el Sistema Integral de Calidad (SIC) y Sistema Integral de Calidad y Productividad (SICyP) respectivamente; principales herramientas para capacitar al personal, complementándolos para la función de formar instructores. Bajo la modalidad mencionada, se observó una mayor solicitud, lo que favoreció la labor realizada puesto que al formarse un instructor proveniente de determinado organismo público o privado se inicia un efecto multiplicador al interior del mismo, duplicando así al menos, el número de personas o trabajadores con los mismos conocimientos adquiridos; también se inició tal formación en el sector público, en donde se obtuvo en principio una modesta respuesta.

Para enero de 1993, el Comité tenía estructurada su actividad en cinco programas fundamentales: Capacitación, actualización, comunicación, investigación, y concertación.

Posteriormente y debido al incremento de la demanda de los servicios brindados y la necesidad de consolidación del Comité, en 1994 se plantearon y pusieron en marcha dos nuevos

programas que ofrecen más alternativas en forma específica a los sectores público y privado consistentes en:

- El Sistema Integral de Calidad para la Administración Pública (SICAP) y
- Programa de apoyo para la implantación del bono de productividad.

Respecto al primero, su propósito es propiciar el mejoramiento de la actitud de los servidores públicos en favor de la calidad de los servicios ofrecidos y de la profesionalización creciente de los mismos.

Con la inserción en el sector público de una "cultura" de la calidad, el Comité considera posible lograr un cambio en la actuación de las personas, orientándolas hacia un óptimo desempeño de sus actividades con lo que el gobierno cumpliría con uno de los preceptos fundamentales en la materia, claramente marcado en los programas de modernización y mejoramiento del aparato público.

La cobertura lograda en el programa de calidad en el sector público a poco tiempo de haberse iniciado es alentadora; se ha extendido a varias dependencias como son la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, la Secretaría de Administración, y la propia Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social de la cual es parte integrante el Comité; asimismo en el caso de Radio y Televisión Mexiquense se llegó más allá al haberse implantado un sistema más integral de calidad, lo que redituó en cambios positivos en cuanto al servicio ofrecido y la actitud del personal.

Del mismo modo se ha avanzado, aunque en menor grado, en el ámbito municipal; en mayo de 1994 se firmó un convenio con el Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli y el Comité en el que el primero se incorpora al Programa. A partir de esa fecha da inicio el proceso de capacitación e implantación del SIC. Actualmente la totalidad del personal que se encuentra capacitado (2500), ha permitido resultados cuantificables como lo es la disminución de

quejas en los servicios en un 60%, según información proporcionada por el personal del Ayuntamiento.

Cabe señalar que tanto las autoridades como los funcionarios del H. Ayuntamiento y el personal directivo de Radio y Televisión Mexiquense desde el inicio y durante el desarrollo del SIC, mostraron gran interés y disposición para su aplicación e implantación; igualmente ha sido bien aceptado en las diferentes áreas en donde se ha dado a conocer el programa.

Con la cobertura lograda a través de dicho programa y con la participación en los cursos de formación de instructores (SIC y SICyP) donde miembros del sector público han acudido, por cuenta de la dependencia o de forma particular, se amplía considerablemente el número de capacitados en materia de calidad, cantidad que se incrementa cuando cada instructor formado, para certificarse como tal, tiene como requisito impartir un curso igual al recibido a un grupo de personas del sector que elija.

En cuanto al programa de apoyo para la implantación del Bono de Productividad, los trabajos del Comité consisten en concertar, capacitar y actualizar.

Conviene señalar que el *Bono de Productividad* como tal se empezó a difundir en noviembre de 1993 como resultado de las modificaciones al Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE). En el contexto del PECE se habló de la conveniencia de manejar un bono por efecto de la productividad de las empresas, a partir de este momento se organizaron conferencias, seminarios y cursos para dar a conocer su contenido, ventajas, riesgos y condiciones de otorgamiento. Desde entonces ha sido constante la organización de los mismos así como la asistencia de empresarios y representantes sindicales, correspondientes a la rama industrial, comercial y de servicios y del sector educativo.

En el contexto antes descrito, el Comité ha realizado actividades complementarias para apoyar el programa, tales como la participación en la firma de convenios de productividad y

bono de productividad entre empresarios y trabajadores, así como la edición y publicación de un manual guía denominado *Bono de productividad, beneficio compartido*, mismo que ha sido distribuido en los diferentes organismos del Estado de México e inclusive en otras entidades federativas.

Es pertinente señalar que el CECP si bien ha ampliado su cobertura en cuanto a participantes, lo ha hecho también en temas relacionados con la calidad y productividad y también con consultores externos que apoyan la función que tiene encomendada.

Conforme se han ido generando temas nuevos sobre calidad y productividad, el Comité los ha incorporado en su cartera adaptándolos a las necesidades del tipo de empresa y organismo en que se actúa, agregando también temas sugeridos por sus clientes, esto se logra mediante la aplicación de encuestas al cierre del evento donde el participante emite su opinión.

Para ofrecer un servicio más completo y de mayor calidad, tomando en cuenta que el personal adscrito al Comité es reducido (28 personas), éste se allega de los servicios de consultorías externas, así se multiplica sustantivamente la cobertura de atención.

Un aspecto importante en este sentido, es la realización de viajes que organiza y coordina el Comité a países desarrollados que cuentan con sistemas de calidad y productividad avanzados, con el objeto de conocer a nuestros competidores y retomar experiencias útiles para los organismos del estado. Sobre el particular, durante los casi cuatro años de operación del Comité, se han efectuado tres viajes formativos a países asiáticos como Japón, Corea e Indonesia; a Norteamérica: Estados Unidos y Canadá; y a países de la Unión Europea: Alemania, Francia, Italia, Inglaterra y España, en los cuales han participado representantes de los sectores público, empresarial, y laboral.

Para difundir sus programas y acciones en la entidad, el Comité se ha apoyado en dos de sus programas fundamentales: el de comunicación y el de concertación. Respecto del primero, a

través de una comunicación permanente con la ciudadanía por medio de mensajes en prensa, radio, televisión e impresos, así como en la divulgación de producciones didácticas mediante videos, carteles y gacetas. Conviene agregar que a principios del mes de junio de 1994, se inició un programa de radio con el nombre *Hagámoslo con calidad*, con una duración de media hora cada semana en el que se contó con el apoyo de Radio Mexiquense.

En relación a la concertación, ésta se lleva a cabo por las diferentes áreas del CECP mediante visitas a empresas, organismos sindicales, instituciones educativas y dependencias y organismos públicos, tanto para dar a conocer los servicios e invitarlos a los diferentes eventos que organiza el Comité como para concertar la firma de convenios de colaboración que promuevan la capacitación al interior de sus áreas. Así, destacan la firma de convenios con la Universidad Autónoma del Estado de México en donde se han realizado varias conferencias y foros sobre calidad en la educación, en las Facultades de Contaduría y Administración, Derecho, Psicología y Escuela de Enfermería; con la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, el CONALEP y el Instituto Tecnológico de Toluca; asimismo con centrales obreras como la CGT, con empresas de manufactura y servicios, y recientemente como ya lo comentamos con el H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli.

Parte importante de la labor del Comité, es el apoyo que brinda a los microempresarios con la aplicación del SICyP, donde aparte de sentar las bases en términos de calidad y productividad, los orienta en cuanto a las vías para la consecución de créditos bancarios y la conformación de asociaciones que les permita fortalecerse como empresas y alcanzar su mayor competitividad, tal es el caso —por ejemplo— de un grupo de 500 maquiladores de Almoloya del Río.

En el periodo referido, el Comité de Calidad y Productividad ha ido cumpliendo su objetivo de lograr cada vez mayor cobertura en la entidad, obteniendo una participación más activa de los

diferentes sectores económicos. Para ello, ha sido de suma importancia la investigación realizada para detectar la problemática por la que atraviesan dichos sectores; igualmente, con la realización de estudios y proyectos, se han fijado acciones y diseñado estrategias de capacitación para brindar un mejor servicio a una mayor población.

Finalmente, cabe señalar que la actividad del Comité básicamente se ha concretado a cubrir las zonas más industrializadas del estado como son los municipios del Valle de México, del Valle de Toluca, Santiago Tianguistenco, Atlacomulco y Valle de Bravo, fundamentalmente.

Se ha tratado además de extender los servicios a una mayor parte del territorio de la entidad, para lo cual se solicitó al jefe del Ejecutivo estatal el fortalecimiento del Comité mediante la canalización de mayores recursos; sin embargo, debido a los cambios económicos y políticos que se han venido dando en el país y en la entidad, lo anterior no ha sido posible, aún cuando en el *Plan de Desarrollo del Estado 1993-1999* se propuso la transformación del Comité en Instituto Estatal de Calidad y Productividad, lo que sería muy deseable, e implicaría mayor impulso a la calidad y productividad del aparato productivo en la entidad.

4.1.3. Modernización y simplificación administrativa en el Estado de México¹⁷³

El estado de México no ha sido ajeno al conjunto de cambios y transformaciones que en los ámbitos económico, político, social y jurídico ha experimentado el país; así ante la serie de reclamos y exigencias del cambio, la administración pública de la entidad está obligada a responder fundamentalmente a dos conjuntos de planteamientos: por un lado, a las crecientes necesidades que

¹⁷³ Agradecemos el apoyo brindado para la elaboración del presente subcapítulo a Victor Manuel Ramos Ríos, coautor del libro *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*.

presenta una sociedad más dinámica, compleja y plural, y por otro lado a crear y preparar las condiciones suficientes que promuevan el desarrollo económico y permitan elevar los índices de bienestar social. Si a lo anterior se suman las restricciones de recursos económicos, materiales y financieros, atender los retos aludidos implica un mayor grado de eficiencia.

Para tender hacia una modernización administrativa y mejoramiento de la relación estado-sociedad, se han venido ejecutando acciones para reajustar la estructura administrativa del gobierno estatal tanto en el sector central como en el auxiliar, así en el periodo de gobierno 1989-1993, en el contexto de la citada modernización administrativa se tenían como acciones fundamentales: simplificar trámites, desconcentrar y desregular servicios, fortalecer las relaciones con la ciudadanía, capacitar al personal, racionalizar el uso de los recursos, revisar el marco jurídico; asimismo se llevó a cabo un proceso de desincorporación de entidades públicas consideradas como no prioritarias; otras acciones se identifican con el desarrollo de un sistema que permita el manejo transparente de las partidas para gastos de administración, suministro de materiales, subasta de bienes públicos y control de inventarios, entre otras.

Las modalidades y características adoptadas para modernizar la administración pública en el Estado de México, se pueden inscribir en tres tendencias básicas:

- a) Tamaño de la administración;
- b) Desincorporación de entidades paraestatales; y
- c) Vinculación estado-sociedad.

Con lo anterior se busca incrementar la capacidad de respuesta del aparato público, lo cual exige replantear la racionalidad administrativa en términos de una mayor eficacia en los procesos internos de gestión, así como una mayor eficiencia en la prestación de servicios a la sociedad.

La modernización ha buscado que el Estado se consagre a las tareas para las que esté obligado por la Ley y las que mejor puede hacer como un mandato ineludible de

función social. En este sentido la modernización permite un reencuentro de las misiones fundamentales del gobierno.¹⁷⁴

Lo antes mencionado implica que el esfuerzo modernizador debe ampliar sus tareas al interés vital y general de la sociedad.

Para concretar y ampliar el conjunto de acciones de modernización administrativa, el gobierno del estado se ha comprometido a simplificar los trámites administrativos, hacer más eficiente la actividad gubernamental y prestar un servicio de mayor calidad a la ciudadanía. Con objeto de dar forma orgánica y fundamento legal a este conjunto de esfuerzos, el gobierno decidió integrar un *Programa de Simplificación de la Administración Pública Estatal* a fin de dar congruencia y corresponsabilidad al diseño, ejecución y evaluación de las acciones que en esta materia se realicen, y asegurar un beneficio permanente a los ciudadanos que acudan a las oficinas públicas para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

Es pertinente subrayar que actualmente la simplificación administrativa cobra gran relevancia al ser concebida como un medio para hacer más eficiente la administración, pero fundada en el principio básico de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno.

En la entidad la simplificación de trámites, procedimientos, instancias y sistemas de trabajo, es una demanda recurrente de los grupos y organizaciones sociales, por lo tanto debe constituirse en un proceso de trabajo que no se queda en la mera apariencia del trámite y del requisito, sino además traducirse en lograr un mejoramiento integral de los servicios públicos y un mayor acercamiento de la administración a los ciudadanos y viceversa.

Bajo las consideraciones anteriormente planteadas y entendiendo la prioridad de hacer más sencilla y ágil la administración, el gobierno del estado de México plantea y

¹⁷⁴ Velasco Monroy, Santiago, "Cambio y modernización de la administración", en *Revista del IAPEM*, No. 18, abril-junio de 1993, p. 28.

formaliza el *Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México*.¹⁷⁵

Para la coordinación y ejecución de los trabajos a realizar en materia de simplificación, se faculta a la Secretaría de la Contraloría como la dependencia responsable del Ejecutivo del estado para la coordinación del *Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México*, y serán las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos en sus respectivos ámbitos de competencia, quienes podrán identificar, diagnosticar, jerarquizar, proponer y ejecutar acciones de simplificación y desregulación administrativa tendientes a reducir, agilizar y brindar transparencia a los procedimientos y trámites que en ellos se efectúen.

Es la Secretaría de la Contraloría, a través de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, quien elabora y define los "Lineamientos para la Evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa". En dichos lineamientos se establecen las políticas que orientan, ordenan y apoyan el quehacer y los procesos vinculados a la citada simplificación, encontrándose entre sus principales puntos, las vertientes y las prioridades de dicho proceso.

Vertientes. Actualmente son cinco las posibles vertientes en las que se pueden ubicar las acciones de simplificación:

¹⁷⁵ Publicado en la *Gaceta del Gobierno* del Estado de México, el 28 de octubre de 1993.

Vertiente	Objetivo
Modernización de los servicios públicos	Busca elevar los niveles de eficiencia, calidad, cobertura y productividad de los servicios sustantivos de la administración
Mejoramiento integral de la atención al público	Pretende agilizar y simplificar los trámites o gestiones que los ciudadanos realizan en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos
Desconcentración administrativa	Persigue acercar territorialmente la prestación de los trámites al lugar mismo de la demanda
Actualización de la reglamentación	Agilizar el cumplimiento de las leyes y normas por parte de la ciudadanía que realiza trámites
Desregulación económica ¹⁷⁶	Promueve e impulsa el desarrollo económico de la entidad

Prioridades. Se distinguen tres grupos de acciones de acuerdo a su importancia y urgencia.

- Acciones prioritarias de alto impacto.
- Acciones de modernización de sistemas y funciones sustantivas.
- Acciones de modernización de sistemas y funciones de apoyo administrativo e institucional.

Los compromisos y acciones de simplificación y desregulación administrativa se orientarán a:

- Desarrollar una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública.
- Incrementar el grado de eficiencia y productividad en la gestión pública.
- Mejorar la calidad de los servicios que se prestan, y
- Apoyar el proceso de modernización económica del estado.

Bajo los lineamientos generales anteriores y atendiendo los propósitos de las tareas de simplificación administrativa, se integra en enero de 1994 el *Programa de Simplificación*

¹⁷⁶ Esta vertiente se incluyó en el año de 1995, debido a la prioridad del Gobierno estatal por atender los problemas que experimentaba la entidad ocasionados por la crisis económica.

Administrativa para ese año, coordinado por la Secretaría de la Contraloría y ejecutado por las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal. Dicho programa contempla la ejecución de 143 proyectos de simplificación,¹⁷⁷ mismos que incluyen un número mayor de acciones específicas en la materia. Conforme a sus prioridades y modalidades, el número de proyectos fueron:

Prioridad	Proyectos
Alto impacto	98
Funciones sustantivas	19
Funciones de apoyo administrativo	26
Total	143

Vertiente	Proyectos
Modernización de los servicios al público	36
Mejoramiento de atención al público	74
Desconcentración y descentralización	18
Desregulación y desreglamentación	15
Total	143

Los 14 sectores participantes dentro de sus respectivas jurisdicciones en el proceso de simplificación administrativa son:

¹⁷⁷ De las más de 200 propuestas recibidas se excluyeron aquellas que no correspondían al Programa, quedando definitivamente 143 proyectos que fueron aprobados por el titular del Ejecutivo estatal.

Sector	Proyectos
Gobierno	11
Justicia	9
Finanzas y Planeación	13
Administración	26
Contraloría	6
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	13
Ecología	7
Comunicaciones y Transportes	9
Desarrollo Económico	6
Desarrollo Agropecuario	5
Educación, Cultura y Bienestar Social	17
Trabajo y Previsión Social	13
Salud	4
Desarrollo Integral de la Familia	4
Total	143

Cuadro realizado con base en el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1994*.

Conviene señalar que todos los sectores cuentan con un Comité Sectorial de Simplificación Administrativa debidamente integrado, responsable de coordinar los trabajos que en dicha materia realice su respectivo sector.

Para el año de 1995 el *Programa de Simplificación Administrativa* se integró por 252 proyectos, entre los cuales se localizan 200 de nueva creación y 52 reprogramados; cada sector comprometió el siguiente número de proyectos:

Sector	Proyectos
Gobierno	25
Justicia	25
Finanzas y Planeación	26
Administración	26
Contraloría	9
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	23
Ecología	16
Comunicaciones y Transportes	13
Desarrollo Económico	3
Desarrollo Agropecuario	15
Educación, Cultura y Bienestar Social	24
Trabajo y Previsión Social	20
Salud	10
Desarrollo Integral de la Familia	17
Total	252

El número de proyectos se incrementó en un 76% con respecto a 1994, lo que refleja el avance y compromiso creciente de los sectores por brindar mejores servicios y una atención de mejor calidad a la ciudadanía.

Respecto a los resultados del *Programa de Simplificación Administrativa*, sólo se hace referencia a las acciones realizadas durante 1994.

4.1.3.1. Alcances y limitaciones del Programa de Simplificación Administrativa del Estado de México

A dos años de haber iniciado formalmente los trabajos de simplificación administrativa, habida cuenta de que el programa

arrancó en enero de 1994, en donde tanto dependencias como organismos auxiliares diseñaron e instrumentaron mecanismos para hacer ágiles y sencillos los procedimientos y trámites que la ciudadanía realiza en sus oficinas, el estado del proceso en general es el siguiente:

- Se realizaron 65 reuniones con los Comités Sectoriales de Simplificación, en ellas se evaluaron los avances y rezagos de los proyectos.
- Se elaboraron ocho instrumentos técnico-administrativos para apoyar el proceso de simplificación en sus distintas modalidades, a su vez se apoyó con este tipo de material a los ayuntamientos para que se sumaran a los esfuerzos de simplificación.
- Se elaboraron y actualizaron los lineamientos del Programa, incorporando las modificaciones y adiciones que la práctica y experiencia recomendaron útiles.
- Se celebraron tres reuniones con el Comité Estatal de Simplificación Administrativa, en donde se expusieron los avances de los compromisos de simplificación de cada sector.
- Se realizaron 24 evaluaciones de campo de trámites y/o servicios simplificados.
- Se distribuyeron 5000 carteles promocionales del *Programa General de Simplificación Administrativa* y 1500 folletos del Programa de 1994.

En cuanto al avance o cumplimiento de los 143 proyectos de simplificación, se registró que 27 (19%) quedaron sin concluir y 116 (81%) si se finalizaron; de acuerdo a las prioridades señaladas, éstas se distribuyeron de la siguiente manera: alto impacto 74, funciones sustantivas 27 y funciones de apoyo 15.

Por su vertiente se concluyeron 31 proyectos de modernización de los servicios públicos, 64 de mejoramiento de atención al público, 14 de descentralización y desconcentración y 7 de desregulación administrativa.

- En virtud de que la simplificación administrativa no se agota en la administración estatal, se promovió y apoyó técnicamente a los municipios para que en sus respectivas jurisdicciones hicieran lo propio en tareas de simplificación.
- Se impartió un Seminario de Simplificación Administrativa a 30 municipios del estado, de los cuales 23 cuentan con su respectivo programa. En estos seminarios se les entregaron tres instrumentos administrativos como base para guiar sus esfuerzos referentes a este tema.
- Se participó en cinco reuniones regionales con los 122 presidentes municipales para explicarles el Programa y orientarles en el diseño y operación de su respectivo programa; a su vez se participó en dos reuniones con contralores municipales para solicitar su colaboración en estas actividades.
- Se avanzó en un 70% en el diseño del sistema automatizado de seguimiento de compromisos de simplificación.
- Se canalizaron a las instancias gubernamentales correspondientes, las quejas y sugerencias de los ciudadanos en contra de los servidores públicos para inducir en lo posible medidas de simplificación.

A través de la puesta en marcha del *Programa General de Simplificación Administrativa* se han tratado de hacer más sencillos, claros, entendibles y predecibles los trámites y procesos de trabajo realizados en las dependencias y entidades de la administración estatal, con lo cual se pretende lograr mayor eficiencia de la gestión pública. Si bien la simplificación y desregulación administrativa no son prácticas recientes, si lo es la nueva concepción bajo la cual se ha pretendido impulsar y subsanar las deficiencias y omisiones detectadas.

Algunas de las deficiencias o limitaciones, están en relación a que las dependencias y organismos auxiliares comprometieron proyectos de simplificación que requirieron de importantes provisiones de recursos de todo tipo, al no conseguirlos en la medida prevista, algunos proyectos no se cumplieron o debieron

ser reprogramados para 1995; se notó además una deficiencia en la programación de las actividades específicas, irregularidades y omisiones técnicas en el llenado de los formatos o cédulas de diagnóstico, compromisos y avances de simplificación que dificultaron su seguimiento y evaluación; fue escasa la remisión de soportes documentales para verificar los avances de simplificación.

La falta de liderazgo, compromiso y asunción de funciones encomendadas a algunos coordinadores sectoriales constituyó otro de los factores que limitaron el avance de la simplificación, restringiendo el planteamiento de alternativas de solución.

Se efectuaron pocas visitas de campo a lugares en los cuales se instrumentaron medidas de simplificación, a efecto de verificar el cumplimiento del objetivo fundamental del proyecto conforme a lo programado en los compromisos contraídos; hizo falta un mayor dinamismo y diversificación de las acciones de difusión, tanto de la presentación del Programa como de los resultados logrados, lo cual es atribuible en gran medida a la falta de recursos financieros.

Con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la concreción del Programa de Simplificación Administrativa, se han tomado o se tomarán medidas como las siguientes:

1. Enviar comunicados oficiales a los titulares de las dependencias y organismos auxiliares en los que se expresan una serie de recomendaciones para concluir sus proyectos con rezagos;
2. Intervenir ante el Sistema Estatal de Informática (SEI) y la Dirección de Recursos Materiales para agilizar la autorización de los dictámenes y adjudicación de equipos de cómputo para apoyar y acelerar diversos procesos;
3. Gestionar ante el Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento con el objeto de incrementar los fondos asignados al apoyo de proyectos de simplificación de alto impacto social;

4. Recomendar que los proyectos de simplificación sean diseñados en base a los recursos disponibles, a efecto de no condicionar su avance a limitaciones sobre el particular;
5. Apoyar con mayor énfasis a los ayuntamientos en la elaboración y seguimiento de sus respectivos programas; y
6. Solicitar más apoyo a los contralores internos para agilizar la evaluación de los proyectos ejecutados.

Tales son en lo fundamental los aspectos característicos del *Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México*, inscrito en una estrategia mayor tendiente a elevar la eficiencia de la administración pública en una época en la cual la escasez de recursos obliga a optimizar los procesos, además en un momento en que los retos presentados por el contexto internacional demandan a las administraciones públicas de acciones para hacer más expeditos todos y cada uno de sus quehaceres y actividades.

Sin duda, los procesos de integración y globalización económica crean mayores condiciones para catalizar los procesos de simplificación y eficientización de la administración pública de la entidad y de sus diversos sectores.

4.1.4. Descentralización y desconcentración

La descentralización y desconcentración han sido temas de gran importancia en la agenda socio-política de los dos últimos regímenes presidenciales en México, hasta convertirse en elementos centrales de su política general. Más ahora cobra relevancia su discusión y puesta en marcha, por la crisis de gestión de un Estado fuertemente centralizado, burocrático e ineficiente, incapaz de mejorar las precarias condiciones de vida de millones de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, así como por el advenimiento de una sociedad más informada, abierta y concedora de sus problemas, más participativa en la resolución de aquellos que la afectan.

En tales circunstancias la descentralización aparece en las propuestas del gobierno federal y estatal, como el eje en torno al cual ha de promoverse un mejor Estado, la democratización política y una creciente y mejor organizada participación social en las estrategias, programas y proyectos gubernamentales de las tres instancias de gobierno.

La descentralización fortalece la división de los poderes y el federalismo; promueve una participación más directa de la comunidad tanto a través de los partidos como de los diversos mecanismos de concertación social. Permite también darle al Estado nacional una mayor capacidad de gestión, al liberarlo de la sobrecarga de demandas, responsabilidades y conflictos que pueden ser resueltos en otros ámbitos y con otros procedimientos fundados en la corresponsabilidad entre distintos sectores y de la sociedad con el estado.¹⁷⁸

Ciertamente, la descentralización ofrece múltiples beneficios, si bien, debemos reconocerlo, se trata de un proceso complejo que implica convertirla en una estrategia hacia el fortalecimiento de la democracia y la búsqueda de mayor igualdad económica y social entre y al interior de las entidades federativas, y que sirva también como un esfuerzo de mayor eficacia de las administraciones públicas y de la misma sociedad civil por asumir responsabilidades concretas en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Y no implica, por supuesto, un abandono de responsabilidades por parte de la federación, de los estados o municipios. Es sólo una forma para con el apoyo de la sociedad favorecer la vida social en sus diferentes órdenes: político, económico, administrativo y cultural, entre otros; un desentendimiento de parte de las instancias gubernamentales traería necesariamente a la larga resultados contraproducentes a los problemas que se quiere o pretende resolver.

No debemos creer, sin embargo, que este proceso "a priori" o por sí solo resuelve todos los problemas de ineficacia

¹⁷⁸ Camacho Solís, Manuel, en Torres, Blanca [compilador]. *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986, p. 20.

administrativa, no conduce automáticamente a la democratización, ni tampoco garantiza productividad y calidad; sí en cambio constituye una alternativa deseable y viable para resolver múltiples problemas de un Estado y una administración pública tradicionalmente centralistas. La descentralización es una necesidad del Estado, pero debe ubicarse el esfuerzo en un plano objetivo y realista, no como una panacea, y que llegue a ser considerada en un contexto integral de la sociedad. Es un proceso complejo y de desarrollo gradual, con resultados en el largo plazo, sujeto a implicaciones de carácter legal, político, social y económico, así como de índole cultural, factores que pueden favorecerlo u obstaculizarlo.

Si bien es innegable la necesidad de descentralizar, las medidas arbitrarias en este sentido pueden provocar resistencias y disfunciones. Es conveniente descentralizar, pero en el marco de una planeación integral, evitando la aparición de fenómenos de fragmentación; transfiriendo recursos de diferente índole (económicos, humanos, materiales, etcétera) y competencias de la federación a los estados y de éstos hacia sus municipios, a fin de acercar las decisiones cotidianas a los ciudadanos que más afectan; abriendo cauces de participación social y fortaleciendo los ya existentes, para perfeccionar la democracia y mejorar las condiciones de bienestar popular en materia de educación, salud, vivienda y alimentación, principalmente, que propicie y permita la promoción de un genuino desarrollo social.

A partir del reconocimiento del gobierno federal de que la centralización en el pasado fue elemento esencial para dar cohesión y viabilidad a México como nación, había entrado a una fase de rendimientos decrecientes, constituyendo más que un apoyo un obstáculo para afrontar los enormes retos del desarrollo, el 8 de junio de 1984, consecuente con sus principios políticos, el Ejecutivo federal expidió un decreto por el que todas las dependencias y entidades del gobierno federal debían elaborar su programa de descentralización, tomando en cuenta las propuestas de los gobiernos estatales. Más tarde, el 21 de enero

de 1985 se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública, reuniendo todos los programas particulares. El Programa daba gran énfasis a la descentralización de funciones y toma de decisiones, así como a la transferencia de personal y recursos presupuestales relacionados con las mismas, con el fin de dar respuesta adecuada y oportuna, en el lugar de origen a las demandas tanto de los sectores privado y social como del resto de la población. En este proceso destaca la transferencia a las entidades de los servicios de salud y educación básica y normal;¹⁷⁹ así, para la atención de éste en el estado se creó el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), según decreto publicado en la *Gaceta del Gobierno* de fecha 3 de junio de 1992.

Por su parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* concibe a la descentralización geográfica de decisiones y actividades como un medio fundamental para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente en las diferentes entidades federativas, los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional.

El estado de México ha sido consecuente con el reclamo descentralizador. Sus objetivos de mayor bienestar económico y social se plasman en los planes de desarrollo, la instancia de coordinación es el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE) y su esfuerzo para el fortalecimiento municipal

¹⁷⁹ En este último caso, conviene destacar que en mayo de 1992 se publica el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, que marca un genuino parteaguas en la administración de los servicios educativos, habida cuenta de la federalización de los servicios de educación básica y normal, así como de las Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), de esta manera las entidades federativas asumen mayores responsabilidades en dichos servicios, lo que desde nuestro punto de vista es congruente con las condiciones actuales, en que es un imperativo incorporar a los planes y programas de estudio los aspectos regionales y locales, fortaleciendo la unidad nacional en la actual fase de globalización.

adquiere vigencia en el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM). Estos instrumentos animados por la voluntad de ser protagonistas de su propio desarrollo y la convicción de que los municipios deben ser agentes de cambio y promotores del bienestar social han posibilitado que el estado no sólo sea receptáculo de la descentralización sino fuente descentralizadora.¹⁸⁰

Como parte del programa de descentralización administrativa y regionalización de los servicios de justicia, se han construido Centros de Justicia en Amatepec, Amecameca, Ixtapaluca, Lerma, Temascaltepec y Metepec, evitando así largos recorridos de la población estatal para obtener el servicio. En el mismo sentido, a fin de cumplir con el propósito del Ejecutivo estatal actual de acercar la administración a todo el territorio, por acuerdo del Secretario de la Contraloría¹⁸¹ ésta ha desconcentrado funciones a través del establecimiento de delegaciones regionales, con facultades para fiscalizar, auditar, vigilar y controlar los recursos administrados por los ayuntamientos del estado; fincar responsabilidades resarcitorias; recibir las manifestaciones de bienes, por alta, baja y anualidad de los servidores públicos obligados; recibir quejas y denuncias que presente la ciudadanía en contra de actos u omisiones en que incurren los servidores públicos, entre otras.

En el *Plan de Desarrollo del Estado 1993-1999* se señala la necesidad de profundizar en la descentralización y desconcentración de funciones y recursos; impulsar la desconcentración regional, por territorio o función, como base de la modernización administrativa; intensificar las acciones de desconcentración y descentralización de facultades y recursos hacia las dependencias y organismos; impulsar la

¹⁸⁰ Consúltese la *Memoria del Foro Descentralización y Desarrollo Regional en México*. Coed. del Gobierno del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, 1986.

¹⁸¹ El acuerdo fue publicado en la *Gaceta del Gobierno* de fecha 3 de noviembre de 1993.

desconcentración del Sistema Estatal de Evaluación y Control; descentralizar en favor de los ayuntamientos más facultades, en aspectos tales como la planeación urbana y la regulación del uso del suelo, entre otras importantes acciones.¹⁸²

Sin duda, el proceso de descentralización, por ser un signo de nuestro tiempo, seguirá manifestándose en la entidad en nuevos e imperativos requerimientos regionales y municipales; como elemento esencial para descongestionar el aparato estatal, hacer más eficiente y eficaz, oportuna y de calidad la acción gubernamental y alentar la participación social y privada, en aras de un desarrollo más justo y equilibrado.

4.1.5. Democratización de la administración pública

Los profundos cambios en los diferentes órdenes de la vida social están exigiendo una más intensa, sistemática e institucionalizada participación ciudadana en los procesos de decisión de la administración pública. En la actualidad, el ciudadano no quiere ver limitada su intervención en la vida pública al ejercicio del voto en períodos de elecciones; la existencia de instituciones representativas —que a veces parecen o son contrarias a los intereses ciudadanos— no es suficiente para asegurar la democracia. El ciudadano demanda ser escuchado y tomado en cuenta, no sólo en grandes y solemnes ocasiones, sino en la gestión político-administrativa diaria, cuando el gobierno adopta decisiones que lo afectan.

Para dar satisfacción a las necesidades sociales cada vez más numerosas y variadas, disponiendo de menores recursos, la administración no puede continuar sustentándose en el principio de separación respecto a la sociedad, sino de apertura. La participación de los ciudadanos constituye un elemento nuevo en la gestión y realización de la acción administrativa cotidiana, que puede darle a ésta mayor racionalidad y eficiencia; los

¹⁸² Véase el *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1993-1999. Op. cit.*

ciudadanos quieren ejercerla y la administración no debe prescindir de ella.

El gobierno no puede asumir el papel de solventador de todos los problemas sociales; la sociedad tiene que ser protagonista y corresponsable en la resolución de los asuntos colectivos. Para lograrlo, la administración debe confiar la solución de determinados problemas a grupos y asociados. Debe fortalecerse al sector social como ámbito especialmente idóneo para la asunción de iniciativas sociales, estimular proyectos de cooperación o de empresas, en íntima conexión con las necesidades reales..., a fin de crear y mantener un crecimiento y desarrollo colectivos.¹⁸³

En la fase de diseño y planeación de las políticas públicas, de evaluación y seguimiento de las mismas es susceptible la participación de la sociedad, y en aquéllas en que los grupos estén debidamente preparados pueden participar inclusive en su ejecución, lo que representa una alternativa al modo tradicional de administrar sin la injerencia ciudadana. En ese sentido, la participación constituye una fuente potencial para dotar a la administración de mayor eficacia en su gestión. La administración que lleva a cabo nuevas prácticas en las cuales están presentes los ciudadanos no está separada de la sociedad, sino que real y efectivamente comparte sus intereses y perspectivas.

Aún cuando en el discurso oficial se reconoce la participación ciudadana en la administración, su ejercicio real ha sido limitado cuando no obstaculizado. No es suficiente con abrir la posibilidad de participación, ésta debe ser apoyada y motivada para que su acción sea permanente y eficaz. Es necesario, por ejemplo, ampliar el concepto de participación hasta ahora prácticamente circunscrita a los fines político-electorales; utilizar la participación como sistema de consenso social; abrir canales de

¹⁸³ Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración pública", en Bravo Ahuja, Víctor E. [coordinador]. *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. México, Ed. Diana, 1989, p. 103.

comunicación que efectivamente puedan ser empleados por la comunidad.

De la experiencia de participación ciudadana en la vida administrativa se desprende que ella es ejercitada en forma diferenciada, así es posible observar un porcentaje significativo de la población que poco o nada participa y que sólo hay pequeños grupos realmente comprometidos con su propio desarrollo. Contrario a lo que se pudiera pensar y esperar, a veces los grupos de más bajos ingresos participan menos que aquellos en condiciones socioeconómicas más elevadas aunque muchos de los que lo hacen es activamente. Su extensión y eficacia varían, por ejemplo, de los sectores en que ella se desarrolla y de los mismos individuos que intervienen en el proceso. Respecto a sus efectos sobre la administración, puede decirse que la participación apenas está permeando la gestión de la burocracia. Esto es así porque las condiciones necesarias y propicias para su realización se van concretando paulatinamente, en particular en relación con la descentralización que se aprecia como tendencia generalizada, favoreciendo la incorporación de diferentes actores en las actividades administrativas. Por su parte, la administración deberá entender la participación como un elemento necesario para estar mejor informada de las demandas y expectativas sociales; escuchar a las partes interesadas y tomar en consideración sus opiniones para desempeñarse mejor; aceptar una redistribución del control tanto de los recursos como del poder que ella implica. Dicha participación podrá constituir un factor de aceleración del desarrollo y de integración en la medida que los diferentes grupos sociales —particularmente los menos privilegiados— se vayan comprometiendo en su propio desarrollo y se transformen así, en miembros activos para mejorar sus condiciones sociales y económicas.

No existen fórmulas para promover una vigorosa, amplia y responsable participación. Para ello se requiere del compromiso de la administración, de los dirigentes políticos con visión de futuro y de la propia sociedad, que persistan durante largo

tiempo para cristalizarla. Los programas de participación habilitarán a los ciudadanos para que puedan contribuir con el ideal democrático, más allá de los procesos electorales y de la configuración de grupos de interés político. El camino a recorrer es largo, pero necesario para que bajo condiciones apropiadas los ciudadanos y los servidores públicos puedan transformar la administración en un espacio en el cual los individuos, incluso con diferentes posiciones, puedan unirse para decidir qué y cómo hacer y actuar juntos en beneficio del interés común.

La participación ciudadana y la vida democrática con reglas claramente establecidas es además un requisito *sine qua non* en la época actual donde las relaciones económicas encuentran cada vez un curso más libre, que encuentra su complemento o es producto de ello, en relaciones sociales también más abiertas y participativas; de otra manera los retos inherentes a la integración económica o en su momento económico-político será más difícil de enfrentar y a costos sociales tendencialmente mayores.

4.1.6. Productividad social de los recursos públicos

El tema de la productividad del gobierno ha estado en el centro de la atención desde hace algún tiempo, y más particularmente a partir de la década de los 80. En un contexto de restricciones fiscales y financieras, las administraciones, federal, estatal y municipal, se han visto presionadas para obtener mayores resultados contando con iguales o menores recursos; para ampliar los servicios a una población creciente sin aumentar las cargas impositivas.

De tal manera, se han hecho esfuerzos importantes en el gobierno para hacer más con menos. Esto se ha venido expresando en diferentes latitudes, así se ha planteado:

Es necesario asegurar el pleno empleo de las instalaciones, equipo y personal; eliminar sobrecostos que

derivan de la complejidad y lentitud de los procedimientos administrativos; sustituir el sistema de control de los procesos por un sistema de control de resultados; e introducir instrumentos que permitan definir responsabilidades, evaluar el desempeño de las organizaciones y de los funcionarios, promover el desarrollo de sus capacidades, premiar la productividad y sancionar la ineficiencia.¹⁸⁴

El propósito para incrementar la productividad es el de obtener mejores resultados, más concretamente: elevar la eficacia y eficiencia de las dependencias y organismos auxiliares gubernamentales; la capacidad de respuesta a las demandas sociales; disminuir costos sin detrimento de la calidad; reducir tiempos de producción y en la prestación de servicios; y mejorar el impacto de los programas en la población, sobre todo de aquella en condiciones socio-económicas más vulnerables.

En esta tesitura, como se puede ver en la iniciativa del Presupuesto de Egresos, en los diferentes años a partir de la década de los 80, el gobierno estatal ha dictado y puesto en práctica una serie de medidas de contención del gasto público, racionalización en la aplicación de los recursos humanos y materiales y adoptado medidas de austeridad para todas las dependencias gubernamentales, buscando con ello no sólo generar ahorro de recursos escasos, sino adicionalmente desarrollar una actitud permanente de todos los servidores públicos de austeridad y eficiencia en el ejercicio de sus funciones y de cuidado escrupuloso de los recursos sociales. La inobservancia de estos criterios —se asienta en dichas iniciativas— será sancionada de conformidad con lo dispuesto en la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*; conviene señalar que el 11 de septiembre de 1990 se publicó una nueva Ley configurando un Código de conducta para la administración, basada en la honestidad de los servidores

¹⁸⁴ *Recursos públicos. Transparencia: una estrategia para optimizar la productividad social de los recursos públicos*. Colombia, Escnela Superior de Administración Pública (ESAP), 1991, p. 67.

públicos, la austeridad en el gobierno y el fortalecimiento del control interno en la propia administración.

Más recientemente, por los agudos problemas económico-financieros, el gobierno federal adoptó un conjunto de medidas de racionalidad para los servidores públicos y de la administración pública en general. Así tenemos, entre otras, restricciones en el uso de los recursos humanos y materiales, postergación de gastos no urgentes o prioritarios, medidas de austeridad para los servidores públicos superiores y el establecimiento de un programa para la modernización de la administración pública federal y su marco regulatorio, con algunas medidas de austeridad y racionalidad para las dependencias y entidades del sector público en concordancia con el resto de la sociedad. Tales acciones también fueron promovidas en forma concertada, con los gobiernos de las entidades federativas.¹⁸⁵

En el estado de México con la finalidad de aumentar la productividad, se ha disminuido el número de empleados, cuyas funciones no son relevantes; sólo en áreas de alto impacto social, como salud, protección y restauración ambiental, educación y seguridad, se han contratado nuevos servidores públicos. De igual manera se ha impulsado mediante el incremento de la cantidad de servicios producidos por cada empleado; por diversas formas de racionalización del trabajo: mejoramiento de la planificación y las políticas; de los sistemas, métodos y procedimientos administrativos (para tal efecto se establecieron y publicaron en la *Gaceta del Gobierno*, el 28 de octubre de 1993, las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado, fungiendo como coordinadora del mismo, la Secretaría de la Contraloría), aspecto que abordamos en el subapartado

¹⁸⁵ Véase el *Programa de Austeridad e Impulso a la Modernización Administrativa*, leído a los medios de comunicación por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el 9 de enero de 1995. (versión estenográfica).

correspondiente; mejoramiento de las capacidades del personal (revisión de políticas y procedimientos de personal; relaciones laborales; ambiente y condiciones de trabajo). Si bien, en gran parte la elevación de la productividad se hace depender de factores vinculados a la eficiencia y a la actividad de los empleados públicos, cada vez es mayor la inclusión como co-partícipes tanto del sector privado como social en la producción de bienes y provisión de servicios, y de la misma población, que a través de los canales abiertos para tal efecto, expresa a la administración sus sugerencias y quejas, sobre un proceso o una demanda social, contribuyendo a hacer más ágiles y eficientes los servicios y la atención al público.

La productividad en el ámbito público es posible y necesaria como en el sector privado, aunque la complejidad y medición es radicalmente distinta. En el sector privado la unidad de producción es la empresa, siendo la sobrevivencia en condiciones exitosas y el beneficio sus principales objetivos. En el sector público, la unidad de producción se refiere a las diferentes dependencias y organismos auxiliares, y su objeto principal es la oferta de servicios de impacto público y social y no se espera que obtenga beneficios lucrativos, pero tampoco que no sean de calidad. Evidentemente, el problema de incrementar la productividad en el sector público es más difícil y complejo que en su contraparte privada, así se han instrumentado varias alternativas y estrategias para mejorarla. No es cierto —en ciertos casos, al menos— que el mero trasplante mecánico de la gerencia, organización, *know how* privado al ámbito público sea igualmente exitoso que en el primero. Las actividades públicas, conviene reiterarlo, son a menudo más difíciles; factores legales, técnicos, resistencia al cambio de los empleados, restricciones financieras y compromisos políticos, pueden obstaculizar la productividad.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Bernardo Kliksberg ha señalado que “el sesgo privatista ampliamente difundido en la región ha contribuido a crear en gruesos sectores de la administración pública un fuerte sentimiento de ilegitimidad.”

Productividad, calidad, eficiencia y eficacia tan necesarias como inaplazables son posibles en la administración pública estatal, en la medida que se cuente con personal calificado en los diferentes niveles de la estructura organizacional; se reconozca el mérito de los servidores públicos cuyo esfuerzo ayuda y procura que el resto de la sociedad tenga más y mejores satisfactores para un mejor nivel de vida; si se les incentiva para reajustar, cambiar o innovar prácticas tradicionales, de modo que puedan trabajar mejor hacia la consecución de metas sociales; si se confían crecientes responsabilidades tanto al sector privado como social que puedan desempeñar con calidad y oportunidad; y se involucra directa y efectivamente a la sociedad en la solución de sus problemas.

La complejidad y dinámica actual de la administración pública veta improvisaciones y exige, por el contrario, servidores más capacitados, flexibles y con capacidad de adaptación a los cambios e innovación; sensibles a las demandas ciudadanas; conocimiento de los problemas, análisis de las opciones, decisiones equilibradas, ejecución pronta y evaluación permanente. De esta manera se estará en camino de avanzar a una administración pública socialmente necesaria, para realizar adecuadamente sus tareas en un contexto de incertidumbre,

Las únicas metas y tecnologías legitimadoras serían las semejantes a las empleadas en el sector privado. La rentabilidad debería ser el gran criterio de evaluación. Las innovaciones tecnológicas administrativas deberían buscarse a partir de la observación de la evolución técnica de la empresa privada. Los programas de formación de administradores públicos superiores tendrían que replicar los cursos gerenciales prestigiosos.

La investigación contemporánea sobre administración pública ha puesto serias reservas al sesgo referido —enfatisa Kliksberg—.

El aparato central de gobierno tiene una problemática organizacional totalmente diferente a la propia de la empresa privada. Construir buenas relaciones exteriores, proporcionar educación masivamente, afianzar la democracia, conservar la paz social, aumentar el nivel cultural de la población, son metas de naturaleza muy disímil a las típicas de la empresa de negocios. Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas. México, FCE, 1989, pp. 58-59; cursivas nuestras.

característica esencial de los últimos años del presente siglo, y afrontar los retos que anuncia el inicio del tercer milenio.

4.1.7. La profesionalización de los servidores públicos

El manejo y administración adecuado y eficiente de los recursos humanos en el sector público es uno de los retos del gobierno del estado para satisfacer las demandas de la sociedad. Estos requerimientos, en la actualidad adquieren particular importancia para ir concretando los programas de reforma y modernización de la administración pública emprendidos en la entidad, aspectos en los que se han alcanzado logros significativos, pero que aún es necesario profundizar en ellos para atender siempre, de la mejor manera las necesidades ciudadanas; la dinámica social así lo exige.

Los desafíos que impone el sistema económico, los profundos procesos de descentralización y lo que ello significa en términos de la redistribución del poder, la necesidad de generar espacios para la participación ciudadana en la gestión pública, la prestación eficiente y transparente de bienes y servicios, entre otros aspectos, obligan al fortalecimiento de la capacidad de gestión, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales, y el consiguiente desarrollo de valores, prácticas, conocimientos y destrezas que permitan a los funcionarios hacer frente a estos nuevos retos.¹⁸⁷

Es evidente que en los últimos años, debido a las dificultades económicas y financieras internacionales y nacionales, los recursos disponibles por el estado para elevar las condiciones de vida de la población, son escasos, y éstos no podrán ser racionalmente utilizados si se carece de los cuadros administrativos capaces para realizar bien, con oportunidad y sin

¹⁸⁷ *Símpoio Iberoamericano sobre Nuevos Roles y Funciones de los Institutos y Escuelas Nacionales de Administración Pública*. Venezuela, CLAD, 1993, p. 1.

derroche sus funciones. Así, la capacitación por y en el trabajo, la actualización de conocimientos, el mejoramiento continuo de las actitudes de todos los servidores públicos; el perfeccionamiento de estructuras, métodos y sistemas administrativos, son una respuesta adecuada en favor de los reclamos populares por una administración que no responde a sus necesidades y expectativas.

La implementación de programas de capacitación y actualización es una responsabilidad del gobierno estatal, empero también requiere la necesaria toma de conciencia de los servidores públicos que deben asumir ante los procesos de formación, como una herramienta básica para un más eficiente desempeño de sus responsabilidades, y su propio desarrollo personal y profesional.

La función pública que hasta 1982 experimentó un crecimiento importante en sus diferentes áreas, paralelamente a la extensión del poder del Estado en la sociedad, con los procesos de reestructuración de la administración pública, sobre todo en su sector descentralizado, se racionaliza, y realmente sólo crece considerablemente en áreas de alto impacto social como educación, salud y seguridad social, por ejemplo. Se busca, aun contando con menos empleados —comparado con una población creciente—, pero con un perfil más *ad hoc* y con niveles de profesionalización más elevados, tener capacidad de respuesta ante la sociedad y su desarrollo.

Debe reconocerse que las condiciones de empleo se han diversificado y experimentado progresos en su conjunto —como la capacitación y desarrollo del servidor público, la seguridad social del trabajador y su familia, la constitución de organizaciones sindicales para la defensa de sus intereses comunes, entre otros—, no obstante, persisten deficiencias y sigue haciendo falta una política de personal claramente definida, eliminando la inconsistente separación entre servidores públicos de base y de confianza. Es menester garantizar a ambos conglomerados, la seguridad, estabilidad y promoción en el empleo, hasta ahora restringido a los primeros, aunque los ascensos se cancelan en los

niveles más bajos de la pirámide burocrática; por su parte los servidores de confianza por carecer de inamovilidad, son o pueden ser sujetos de defenestración súbita con cada cambio de administración o durante la misma. Los ascensos mínimos de los empleados de base y la inseguridad e inestabilidad de los de confianza, limitan alcanzar grados más elevados de eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus funciones, y por ende, en el cumplimiento de los fines del gobierno y de la administración pública.

Sin duda, la legislación funcionarial debe reformarse a fin de propiciar un clima de seguridad y estabilidad en el trabajo, la posibilidad real de acceder a puestos de mayor importancia y retribución, en función de su preparación, dedicación y eficiencia; en suma de su profesionalización. En este sentido se proclama como necesaria e impostergable la carrera administrativa, para mejorar el actual estado de cosas en la función pública. "... es urgente la creación de una verdadera carrera administrativa... en tanto no se implante con carácter general, el funcionario seguirá privado de un legítimo derecho que le corresponde, y en virtud del cual, con arreglo a sus propios méritos y capacidades, puede aspirar a mejores puestos de trabajo en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico."¹⁸⁸

Una carrera administrativa que permita al gobierno estatal contar con servidores públicos más capacitados, motivados, responsables y con vocación de servicio, que den a la administración pública calidad y oportunidad en las respuestas a las demandas ciudadanas; que elimine la discrecionalidad en los nombramientos y el cese fulminante de servidores aptos por no tener la misma ideología o ser contraria a la de sus superiores jerárquicos; que evite la falta de independencia de los empleados, dando lugar a prácticas serviles y actitudes abyectas; que favorezca los estímulos tendientes a propiciar un mayor rendimiento de todos los recursos humanos que laboran en el

¹⁸⁸ Haro Bélchez, Guillermo. "El Servicio de Carrera...", *Op. cit.*, p. 64.

gobierno y la administración. En un contexto de restricciones económicas y financieras, el reto de la administración pública es dar respuesta óptima a los múltiples problemas rezagados y las crecientes demandas sociales de diferente índole, contando con menos o iguales recursos. De tal manera la función pública debe mejorar sus actitudes, aptitudes y medios de acción para incrementar su efectividad en términos sociales. “El servidor público está obligado a servir bien y honradamente a la comunidad. [Sin embargo] el servidor público honrado y capaz con claro sentido de su responsabilidad social, no ha sido ni puede ser fruto de la casualidad. El buen servidor público lo es por vocación y educación. La formación, capacitación y actualización de sus cuadros son sus tareas permanentes”,¹⁸⁹ tendientes a adquirir conocimientos y habilidades, cambiar actitudes necesarias para elevar la calidad en el servicio público e incrementar su sensibilidad para intuir estrategias imaginativas, percibir la realidad con mayor exactitud y, con la participación ciudadana, detectar momentos oportunos para decidir y actuar.

Los recursos humanos son el principal elemento de acción de la administración pública, por eso hoy su profesionalización se ha convertido en una prioridad evidente y urgente, a fin de restaurar la credibilidad de la función pública y renovar la confianza de la ciudadanía en el aparato burocrático que le sirve. Sin duda, la implantación del servicio civil es imprescindible en la administración estatal para contar con “... servidores públicos cada vez más capacitados, que den a la gestión administrativa los niveles de eficiencia y eficacia requeridos y que a su vez, el personal encuentre en el aparato gubernamental estabilidad laboral, oportunidad de desarrollo profesional y posibilidad de elevar su nivel de vida.”¹⁹⁰

¹⁸⁹ Chanes Nieto, José... *Op. cit.*, p. 93.

¹⁹⁰ Ruiz Sacristán, Carlos. “La reestructuración del sistema burocrático”, en Vázquez Nava, Ma. Elena [coordinador]. *La Administración ... Op. cit.*, p. 250.

Desde ahora, y con mayor intensidad en el futuro, todos los servidores públicos deben caracterizarse por su capacidad, vocación de servicio, responsabilidad y honestidad en el desempeño de sus funciones; la administración, por su parte, tiene el compromiso ineludible de ofrecerles una carrera administrativa que reconozca y estimule el esfuerzo individual por ser mejores elementos, cada vez más calificados. "... La profesionalidad representa la garantía de que, en todo el aparato del estado, se cuenta con la presencia de unos servidores públicos preparados, que conocen el manejo de las técnicas de administración y dirección y a los que no se puede cesar en base a razones ideológicas o políticas."¹⁹¹

En los albores de un nuevo siglo, la ciudadanía espera, mejor aún, exige una función pública de excelencia y con profunda vocación de servir bien al público; para convencerse de que el gobierno está en condiciones de proteger sus intereses en un entorno internacional más competitivo. La globalización es un proceso en marcha e irreversible. Si se quiere participar exitosamente en un ambiente mundial altamente tecnificado, complejo y competitivo, la profesionalización de la función pública es esencial e impostergable.

4.1.8. Vigorización de las relaciones intergubernamentales

El desarrollo económico y social en nuestro país se ha caracterizado por ser desigual y desequilibrado entre los estados de la federación y al interior de cada uno de ellos, como lo prueban la aportación que hacen al PNB, y la concentración o dispersión excesiva tanto de las actividades productivas como de la población, que en gran medida determina elevados o bajos niveles de bienestar y seguridad social, por ejemplo. Esta situación se ha pretendido corregir y superar mediante el diseño

¹⁹¹ Haro Bélchez, Guillermo. "El Servicio de Carrera...", *Op. cit.*, p. 80.

y ejecución de políticas e instrumentos de desarrollo, a cargo del gobierno federal o concertados con las entidades y municipios.

La coordinación entre órdenes de gobierno es una condición básica para optimizar la asignación y aprovechamiento de los recursos, adecuar las actividades y proyectos públicos a las necesidades y prioridades nacionales, regionales y estatales, así como asegurar la armonía y complementación de acciones entre los tres órdenes de gobierno y entre éstos y la sociedad en su conjunto.¹⁹²

Se establecen así, una serie de relaciones intergubernamentales (de carácter fiscal y administrativo), y una red de interdependencias políticas enmarcadas dentro de los procesos de descentralización político-administrativa, a fin de posibilitar un desarrollo mas homogéneo y equilibrado. No obstante, estos mecanismos e instrumentos han estado bajo sistemas de decisiones altamente centralizados en la federación, con una mínima o incluso nula participación de algunos gobiernos estatales, mismos que encuentran ventajas en "federalizar" sus problemas, al no contar con los recursos (financieros, humanos, materiales) para hacerse cargo de ciertos servicios y crear infraestructura.

Las relaciones intergubernamentales no son un fenómeno nuevo, si bien es a partir de la década de los setenta, en el gobierno del entonces presidente Luis Echeverría Alvarez, cuando se le da un fuerte impulso a la planeación regional. De esta manera, con el propósito de descentralizar la vida económica y administrativa del país, en 1971 se crean los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), sobre todo en aquellos con elevada marginación y un escaso desarrollo relativo. En los años posteriores, la federación y los estados han creado múltiples comités e instrumentos tendientes a impulsar un desarrollo integral y equitativo en toda

¹⁹² Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*. México, Porrúa, 1988, p. 281.

la república; avanzar en los procesos de descentralización, fortalecer las finanzas estatales y municipales e incrementar las actividades productivas, entre otros importantes aspectos.

Actualmente, los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y los Convenios de Desarrollo Social (CDS), son los mecanismos más importantes que posibilitan la coordinación entre el gobierno federal y los estados.

La coordinación intergubernamental no es una moda sexenal ni capricho gubernamental, es un imperativo social. Surge del hecho innegable de que el centralismo ha entrado en una etapa de rendimientos decrecientes siendo ineficaz en sus dimensiones actuales para realizar el proyecto nacional determinado por la Constitución.¹⁹³

Los problemas nacionales y estatales son variados, complejos y crecientes, por lo que su solución gradual, necesariamente implica la colaboración conjunta de ambos gobiernos y de los propios municipios, en el marco de un nuevo federalismo, mas equilibrado, equitativo y vigoroso. Hasta ahora, aun considerando los intentos de descentralización, esta parece más formal que real; la federación prácticamente no se ha desprendido de facultades y recursos en favor de los estados y de los municipios, limitando a estas dos últimas instancias, asumir plenamente el ejercicio de sus responsabilidades y el desarrollo de los programas contenidos en los convenios de coordinación.

Aunque se han realizado esfuerzos considerables para hacer más eficiente la coordinación intergubernamental, creando y adecuando los mecanismos jurídico-administrativos, la experiencia demuestra que esto no es suficiente. Es imprescindible fortalecer económicamente a los estados y a los municipios. Para ello, "... los gobiernos federal y estatal deben realizar un esfuerzo mayor, a fin de alcanzar una adecuada

¹⁹³ Gómez Collado, Roberto y José Luis Albarrán Cruz. "El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y las relaciones de coordinación federación-estado", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 34-35. México, INAP, 1989, p. 24.

distribución y reasignación de las facultades tributarias. Se debe revisar el actual Sistema de Coordinación Fiscal, a fin de que los estados estén en posibilidades de efectuar las actividades de planeación, de acuerdo con su disponibilidad financiera y con el manejo de sus instrumentos de política fiscal.”¹⁹⁴

Igual que con el resto de las entidades federativas, el gobierno federal ha suscrito con el estado de México convenios de colaboración en materia económica y financiera (fiscal) y administrativa, con el objeto de evitar o atenuar la excesiva concentración de los procesos y funciones en la administración federal.

De tal manera, el Convenio de Desarrollo Social (cuyo antecedente inmediato es el Convenio Único de Desarrollo) signado por los ejecutivos federal y del estado de México, tiene por objeto establecer las bases y mecanismos de coordinación de acciones y aplicación de recursos entre ambos órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para promover el desarrollo y la justicia social a través de una mayor participación de los gobiernos estatal y municipales en las actividades de la planeación nacional del desarrollo, en las de recuperación, estabilidad y crecimiento económico, y así alcanzar mayores niveles de bienestar social.

¹⁹⁴ Serna Elizondo, Enrique. “Coordinación y colaboración entre la federación y los estados”, en *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, N° 10-11, p. 207; Raúl Martínez Almazán, por su parte ha hecho énfasis en aspectos fundamentales en el debate actual relativo al denominado nuevo federalismo, el cual “debe arrancar bajo la idea clara de lograr el fortalecimiento del estado de Derecho, el sistema fiscal y financiero, la legalidad electoral, la división de poderes y la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno, así como la participación ciudadana... deben analizarse las relaciones fiscales y financieras —enfatisa— entre los gobiernos federal y estatal, que conduzcan a un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”. Fuentes, Esteban, [entrevista], “Utópico el nuevo federalismo sin independencia económica: M. Almazán”, en *El Municipal*, Semanario Independiente al Servicio del Municipio Libre. México, 16 de octubre de 1995, año I, núm. 17, p. 23.

Con este tipo de coordinación se busca apoyar la realización de obras de equipamiento urbano; impulsar el desarrollo rural integral, mediante el fortalecimiento de la infraestructura hidráulica, y la ejecución de proyectos agropecuarios y de electrificación.

Un mecanismo más reciente de coordinación y colaboración intergubernamental lo constituyen las acciones realizadas dentro del Programa Nacional de Solidaridad, el principal eje en torno al cual gira la política social, para combatir la pobreza y la pobreza extrema en todo el país. En este programa se conjuntan recursos federales, estatales, municipales y de la propia ciudadanía, mismos que se canalizan principalmente en tres vertientes: a) de bienestar social, para la construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje; de escuelas; centros de salud; obras de urbanización, etc.; b) de apoyo productivo, cuyo propósito es impulsar y fomentar la producción de bienes básicos con obras como: la perforación de pozos para riego; la reconstrucción y reparación de canales y bordos, entre otras, y; c) de infraestructura, donde se incluyen obras de construcción y rehabilitación de caminos rurales; puentes; electrificación de poblaciones rurales y colonias populares, por mencionar sólo algunas.

Asimismo, para la atención de servicios públicos con un enfoque metropolitano, se han establecido mecanismos de coordinación entre la federación, la entidad, el Distrito Federal y los municipios conurbados. La complejidad de los problemas —el transporte público, por ejemplo— obliga a crear comisiones de coordinación por áreas específicas o con un carácter más amplio, para lograr formas y resultados de trabajo más efectivos e instrumentos de financiamiento.

La transferencia de recursos financieros y materiales del gobierno federal al estatal en el marco de los convenios suscritos, ha requerido el establecimiento de un Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, que permita llevar un seguimiento de los avances financieros y de obras de los programas

concertados entre ambas instancias de gobierno, con el objeto de conocer el grado de cumplimiento de las metas y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas.

Por lo expresado sucintamente, es posible percatarse de la relevancia de la intervención del gobierno federal en los diferentes ámbitos de la vida socio-económica de los estados, a través de programas y proyectos convenidos con éstos, que directa o indirectamente benefician a su población. Los problemas, se ha dicho, son complejos y con frecuencia rebasan las fronteras geográficas y la capacidad financiera de los estados, por lo que en efecto, la coordinación intergubernamental, es necesaria.

Sin embargo, aun cuando se han actualizado los instrumentos jurídico-administrativos que sustentan una serie de competencias y acciones concurrentes entre la federación y los estados, tales esfuerzos son insuficientes para lograr una estrecha colaboración entre estas dos instancias.

Es importante la coordinación y colaboración intergubernamental, pero también resulta imprescindible vigorizar la capacidad del estado con genuinos procesos de descentralización de funciones y recursos; potenciar la participación social; captar y movilizar recursos; y fortalecer sus instituciones políticas y administrativas. De esta manera, el gobierno estatal estará en mejores condiciones para ir atendiendo la enorme deuda social con los sectores populares, situación que no es posible ignorar o posponer, por el contrario exige una respuesta inmediata y efectiva. No hacerlo implicará altos costos políticos y sociales.

4.2. La administración municipal: de la reforma al artículo 115 constitucional al momento actual en el Estado de México

4.2.1. Fortalecimiento municipal

El municipio es el ámbito más apropiado para el desarrollo de la vida pública, y por tanto elemento fundamental en el sistema federalista adoptado por el país para conducir con mayor armonía el desarrollo en sus diferentes aspectos. Constitucionalmente, el municipio es la base de la división territorial de las entidades federativas y de la organización política y administrativa del Estado y constituye la instancia de gobierno más directa con la población; es el municipio quien tiene la responsabilidad legal de atender cotidianamente las demandas de la población y contribuir a lograr su bienestar. Paradójicamente, sin embargo, es la instancia de gobierno más débil, a pesar de que se le han ido atribuyendo facultades y recursos para asumir sus responsabilidades y brindar mejores respuestas a los problemas, expectativas y necesidades de los habitantes de sus comunidades.

En los últimos años, los esfuerzos de modernización en el país han implicado fortalecer al municipio como eje de desarrollo, mediante la vigorización de sus estructuras, la ampliación de los recursos a su disposición, la transferencia de funciones y una mejor coordinación entre las instancias de gobierno. La administración municipal tiene entre sus cometidos fundamentales el de proporcionar o favorecer el acceso de la población a los bienes y servicios básicos para su desarrollo, en un contexto de enormes y complejos cambios en lo político, social y sobre todo económico, debido a nuestra incorporación a una economía mundial cada vez más integrada.

Dotar al municipio de los recursos y atribuciones necesarios para cumplir sus cometidos, ha sido un esfuerzo formal y permanente desde el constituyente de 1917; en el artículo 115

constitucional¹⁹⁵ se precisan las competencias municipales en materia de servicios públicos; se reconoce personalidad jurídica a los municipios y garantiza a los ayuntamientos la administración libre de su hacienda conforme a la ley, entre otros importantes aspectos. Así, jurídicamente, puede decirse que los avances son notables; en la realidad sólo parcialmente corresponde a lo establecido en la ley; lo restringido de la economía y finanzas de la mayoría de los municipios, limita cumplir con ese conjunto de actividades públicas. En los hechos, sólo los municipios catalogados como urbanos y metropolitanos, por sus mejores condiciones sociales y económicas, tienen más posibilidades de cumplir con los preceptos y mandatos constitucionales.

Nuestro municipio —expresaba Miguel de la Madrid en su campaña política para presidente— es todavía un ideal incumplido; es una de las formas de organización política y administrativa a la que no se le ha podido dar la vida y la trascendencia que debe tener; no es capaz de atender las demandas de la población, lo cual no es solamente cuestión de recursos económicos, sino de capacidad administrativa y técnica para hacer frente a los problemas sociales. Estos y otros planteamientos fueron importantes para elaborar la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, aprobada en 1983.¹⁹⁶

El fortalecimiento municipal en el estado de México, como en el ámbito federal, constituye uno de los grandes cambios estructurales en la vida política, social y económica para superar el rol tradicional del municipio como mero prestador de servicios

¹⁹⁵ De acuerdo con la reforma al artículo 115 constitucional, aprobada por el Constituyente permanente a iniciativa del Ejecutivo federal y publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983, Sergio Elías Gutiérrez Salazar ha clasificado dichas reformas en siete apartados, a saber: de índole política; de índole jurídica; en materia de servicios públicos; en el ámbito tributario municipal; en materia de desarrollo urbano; en materia de trabajo; y referido al sistema de coordinación intergubernamental. Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. "Marco Jurídico del Municipio", en Sría. de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y ... Op. cit.*, pp. 63-103.

¹⁹⁶ Vid, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 5-6, México, INAP, enero-junio 1982. pp. 55-86.

públicos y transformarse en instancia activa y efectiva en las tareas del desarrollo. Así, con el propósito de propiciar el fortalecimiento político-administrativo de los ayuntamientos del estado y facilitar el desarrollo municipal, después de su discusión y aprobación por la Legislatura local, el Ejecutivo estatal expidió el 2 de marzo de 1993, una nueva *Ley Orgánica Municipal*.

Por experiencia sabemos que este nuevo marco jurídico *per se* no garantiza el cumplimiento de las prioridades y requerimientos actuales de los municipios del estado; sin embargo, era necesaria la actualización y en muchos casos la renovación de los preceptos contenidos en la anterior ley que data de 1973, a fin de fortalecer y mejorar la actuación municipal frente a los imperativos de una realidad cada vez más compleja, con iguales o menores recursos disponibles para atender las necesidades sociales de los más de 10 millones de habitantes que viven en la entidad.

La nueva ley pretende crear las condiciones formales para vigorizar aún más la capacidad de actuación, decisión y gestión de los ayuntamientos; transfiere funciones estatales; permite la creación de organismos municipales para la administración y prestación de ciertos servicios públicos; favorece la profesionalización de los servidores públicos; propicia una mayor participación ciudadana en la vida pública municipal; y desde luego, tiende también a fortalecer su hacienda pública, entre otros importantes aspectos por demás imprescindibles para avanzar hacia una administración y gobierno municipal eficiente y eficaz, sensible y oportuno frente a las demandas de sus respectivas comunidades.

Ante las nuevas realidades y retos que plantea la globalización e integración económica, la aspiración del fortalecimiento municipal debe concretarse en congruencia con las necesidades de los tiempos actuales; las acciones en esta dirección en la entidad han de ampliarse todavía más para que esta instancia de gobierno se consolide en la práctica cotidiana de la democracia como la célula básica de nuestro sistema de

gobierno y como palanca activa del gran potencial de desarrollo comunitario basado en la movilización organizada de la sociedad.

La cercanía del gobierno y administración municipal con la comunidad, sus organizaciones, grupos y ciudadanos, el conocimiento directo de sus necesidades, la posibilidad real de fomentar y desarrollar sus potencialidades, son los argumentos fundamentales para tornar improrrogable el citado fortalecimiento municipal; desde luego este señalamiento es más relevante cuando las acciones de promoción y fomento que tendencialmente debe asumir el municipio y su administración son crecientes, de igual manera la restauración y desarrollo de los modos de producción local, como fórmula para superar la pobreza y pobreza extrema de hoy.

4.2.2. Autonomía municipal

Las reformas al artículo 115 constitucional en 1983, aumentaron las posibilidades en la vida política, administrativa y económica de los municipios al transferirles funciones y mayores recursos para la solución de sus problemas, pero no lograron superar su situación de marginación y dependencia de las participaciones federales.

El citado artículo en su fracción IV señala los recursos que conforman la hacienda municipal, pero las fuentes de tributación más importantes son potestad de la federación, lo que se traduce necesariamente en detrimento de las haciendas estatales y municipales. La situación se agrava en el caso de muchos municipios sin capacidad técnica y administrativa para recaudar ciertos tributos, así se ven obligados a suscribir convenios con el gobierno estatal para su cobro, a cambio de un pago del total recaudado, resultando en una disminución de tales ingresos para los municipios.

La participación fiscal entre las tres instancias de gobierno es profundamente desigual; de los recursos recaudados, la federación se queda con alrededor del 80%, los estados con un

17% y se deja únicamente un 3% para los poco más de 2,400 municipios del país, lo cual hace que las finanzas de éstos estén en crisis permanente.

Los escasos recursos transferidos a los municipios, y las limitadas fuentes propias permite comprender la imposibilidad de los ayuntamientos para propiciar un desarrollo que atienda, al menos las necesidades básicas de su población. Por lo tanto, el papel de propulsor del desarrollo sigue siendo un propósito a cumplir para la gran mayoría de municipios.

Así las cosas, la autonomía municipal real es inexistente, toda vez que la principal fuente de sus ingresos proviene de participaciones federales, cuya distribución a veces se ve obstaculizada por marcos normativos que se mantienen para proteger el centralismo y el inequitativo sistema de coordinación fiscal actual, así como por controles políticos y administrativos de los estados para autorizarles los recursos para la realización de obras, y contratación de créditos para citar dos ejemplos. Asimismo al interior de muchos ayuntamientos se observan fallas de gestión debido a su falta de capacidad y desconocimiento del proceso integral de las finanzas públicas y su adecuada aplicación.

En el estado de México la nueva *Ley Orgánica Municipal* “dota a los municipios de un moderno instrumento legal para regular su gobierno y su administración. Con una normatividad actualizada y sencilla, establece la infraestructura legal, institucional y administrativa que permitirá a los gobiernos municipales ser más eficientes en su gestión, en sus respuestas a las necesidades sociales y más activos promotores del desarrollo de sus comunidades con la participación de su propia sociedad”.¹⁹⁷ Aspecto este último esencial en los tiempos que corresponden a los procesos de integración económica en el plano continental en primera instancia y con la Unión Europea y el Pacífico Asiático en un siguiente momento.

¹⁹⁷ Gómez Collado, Roberto. “La nueva Ley Orgánica Municipal: moderno marco jurídico”, en: *Revista del IAPEM* No. 17, enero-marzo de 1993, p. 19.

Concretamente en materia de hacienda municipal, dicha ley establece que ésta se integra con los bienes muebles e inmuebles de su propiedad; los rendimientos obtenidos por inversiones; las rentas y productos de todos los bienes municipales; las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del estado; las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los municipios; los que decreta la Legislatura y los que señalen otras disposiciones legales. Asimismo, se reestructuran funciones y se reagrupan sus atribuciones, se definen las facultades de los tesoreros municipales, y con la creación de la Contraloría Municipal se vislumbra la posibilidad de contar con mecanismos más transparentes en el ejercicio de los recursos disponibles para la atención de demandas sociales.

En el mismo sentido, la facultad del ayuntamiento para constituir organismos descentralizados —como los de agua potable, alcantarillado y saneamiento— con la aprobación de la Legislatura del estado, así como aportar recursos en la integración del capital social de empresas de participación municipal y fideicomisos, constituye un elemento importante para la autonomía financiera y administrativa de los municipios.

La exigencia de más calificación de los responsables de la hacienda municipal, como de sus colaboradores, permitirá un manejo más adecuado del gasto público y orientarlo hacia una mayor inversión, abatiendo el gasto corriente que en la actualidad, en muchos municipios, es superior a aquél.

De manera similar —guardadas las proporciones— a como sucede en el ámbito federal con relación a los estados federados, en la entidad se reproduce la marcada desigualdad de las condiciones entre los municipios. Por lo tanto, la autonomía relativa de los ayuntamientos es muy diversa pero en todos ellos se percibe la preeminencia de las decisiones del gobierno estatal y federal, lo cual se entiende, aunque no se justifica, por una hacienda municipal débil. La carencia de recursos económicos, el protagonismo federal y estatal en el municipio, la falta de

capacidad técnico-administrativa de muchos presidentes municipales y de sus colaboradores para administrar racionalmente sus escasos recursos, así como de visión para identificar y explotar sus potencialidades económicas, han acentuado los rezagos en este ámbito de gobierno.

Lo anterior aunado a la crisis económica que ha golpeado severamente a las clases media y baja, han intensificado los problemas sociales, empujando a numerosos grupos a condiciones de pobreza y pobreza extrema, siendo necesario por tanto, fortalecer a nuestros municipios en cuanto a atribuciones, recursos y capacidades para el cumplimiento de sus importantes funciones de desarrollo económico-social.

La autonomía municipal se ha reconocido en la ley pero no se percibe en la realidad, por lo que hoy sigue siendo motivo de debate y se presenta como respuesta al poder concentrado en el gobierno estatal y federal. Se han promovido reformas y creado organismos vinculados a la administración y ejercicio de los recursos, pero finalmente las decisiones se siguen tomando en las más altas esferas del estado, y aún de la federación. En tales circunstancias el nuevo federalismo que se pretende impulsar "... debe tolerar las experiencias democráticas, pero también ampliar la capacidad de acción de los estados y municipios en forma vigorosa para proponer otras relaciones, otras formas de operar y de manifestar respeto por la sociedad".¹⁹⁸

4.2.3. Nuevas fuentes de financiamiento

La falta de voluntad política para fortalecer la hacienda municipal y el imperativo de satisfacer las diversas necesidades de sus comunidades, obligan a los ayuntamientos a la búsqueda de alternativas de financiamiento, que se traduzcan en mayor

¹⁹⁸ Merino Huerta, Mauricio. "¿Recetas contra el centralismo? Del conflicto de autonomías a las relaciones intergubernamentales", en: *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*. México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1994, p. 161.

disponibilidad de recursos y autonomía en la canalización de los mismos, sobre todo a los grupos económicamente más vulnerables de la sociedad. Es indispensable fortalecer la capacidad económica y financiera de los municipios a partir de varios aspectos:

- 1) Actualización de las bases gravables de sus impuestos, primordialmente del impuesto predial, mediante un buen manejo catastral, acudiendo inclusive a apoyos aparentemente fuera del alcance de un buen número de municipios como lo es la Geomática.
- 2) Actualización de sus tarifas.
- 3) Cobro real de los derechos, impuestos y aprovechamientos.
- 4) Mejoras en la operación y manejo de servicios con miras a disminuir costos, sin afectar lo fundamental.
- 5) Proveer servicios por diferentes modalidades, entre ellas la privatización y la participación ciudadana.¹⁹⁹

Pérez González, estudioso de esta problemática ha señalado que:

Las fuentes de financiamiento internas a corto y mediano plazo para los municipios pueden ser los ingresos provenientes de los recursos propios del erario municipal (cobro de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos); recursos de capital; valorización o contribución de mejoras; eficiencia fiscal; así como los recursos excedentes y del ahorro.

A su vez, las fuentes de financiamiento externas a corto y mediano plazos son las participaciones federales y estatales; transferencias regulares de la nación; aportes especiales del presupuesto nacional; regalías y donaciones; préstamos temporales de la banca comercial y desarrollo; letras de cambio; factoraje; acreedores comerciales y de fondos reembolsables, entre otras.²⁰⁰

¹⁹⁹ Mejía Lira, José. *Servicios públicos municipales*. Toluca, Méx., Universidad Autónoma del Estado de México, 1994, pp. 99-100.

²⁰⁰ Pérez González, Hugo N. "Alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal", en: *Federalismo y Desarrollo*. (Edición Especial), México, BANOBRAS, agosto de 1993, pp. 13-37.

Como puede advertirse, el financiamiento municipal tiene grandes limitaciones para allegarse recursos adicionales a los formalmente establecidos, pero también existen fuentes alternativas que por desconocimiento o incapacidad no han sido aprovechadas. La exploración de las fuentes anteriores deben considerar las diferencias que existen entre los municipios en cuanto a necesidades y posibilidades de generar recursos fiscales. Por las particularidades de las fuentes señaladas y las características propias de los municipios, no pueden ser aplicadas todas. Se requiere que cada ayuntamiento seleccione la o las alternativas de financiamiento que mejor se adapten a sus necesidades para promover el desarrollo de la población.

Fortalecer las finanzas municipales, exige también mejorar su capacidad técnica, administrativa y financiera para aprovechar en forma más eficiente sus recursos; racionalizar su estructura administrativa; y corresponsabilizar a la sociedad en la gestión de algunos servicios públicos.

4.2.4. Formas alternativas de prestación de servicios públicos

La población del Estado de México ha crecido en forma desmesurada, lo que sumado a la permanente estrechez financiera municipal, ha impedido que los ayuntamientos sean capaces de satisfacer las necesidades básicas de sus comunidades. De tal manera, son imprescindibles nuevas formas de actuación y organización que permitan la prestación de los servicios públicos, e involucren no sólo a las instituciones gubernamentales sino también a las de carácter civil, social, privado y, desde luego a la propia población.

De esta forma se ha planteado que la venta de algunos activos permitiría generar ingresos a los municipios a la vez que una reducción considerable de sus egresos derivados de la operación de una actividad o servicio. Los nuevos esquemas de participación y financiamiento en los que se contempla la

participación del sector privado, tienen como propósito mantener y mejorar la calidad de los servicios y hacer más eficiente el uso de los recursos, fortaleciendo las finanzas municipales, procurando, además, que tengan mayor autonomía financiera y más amplia capacidad de endeudamiento para satisfacer demandas sociales.

Entre las alternativas propuestas para satisfacer las crecientes y complejas demandas de servicios, se tiene a la concesión, figura que en la nueva *Ley Orgánica Municipal* de nuestra entidad se regula en forma clara y precisa.

La concesión es una modalidad a la que en los últimos años se está acudiendo en mayor grado en el país y constituye un instrumento por el que se entrega a los particulares la prestación de servicios públicos, cuando el ayuntamiento no está en condiciones de hacerlo por su incapacidad económica o porque así se estime más conveniente en el programa de gobierno municipal.

Conforme a la multicitada *Ley Orgánica Municipal* del estado, a excepción de los servicios de seguridad pública y tránsito, el resto puede ser concesionado (servicio de limpieza, panteones, mercados y centrales de abasto; transporte y alumbrado público; agua potable, alcantarillado y saneamiento, entre otros). Esta modalidad permite llevar al cabo proyectos de infraestructura prioritarios para el desarrollo, los cuales por escasez de recursos tenían baja posibilidad de ejecutarse en el corto y mediano plazo. Por supuesto, el usuario del servicio concesionado, pagará por él un precio o una tarifa, en la medida que lo reciba. Se busca así, asegurar el funcionamiento continuo y efectivo del servicio.

Algunos otros servicios rebasan el ámbito geográfico de un municipio requiriendo la participación de dos o más de ellos, o bien por el marco jurídico existente, no es posible que sean operados o proporcionados exclusivamente por el sector privado, o porque no convenga así a los intereses de la comunidad, la figura de la *asociación* se presenta como una alternativa para prestar ciertos servicios.

Entre municipios, “esta forma de administración de los servicios públicos deberá obedecer a las necesidades del equilibrio regional y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región, puesto que en ocasiones las necesidades de las comunidades pueden sobrepasar las capacidades de infraestructura urbana de los centros de población y la capacidad financiera o técnica de los gobiernos municipales”.²⁰¹

La privatización es otra forma que se considera ventajosa para realizar obras de infraestructura y mejorar los servicios públicos, además de permitir allegarse de recursos para invertirlos en actividades de alto impacto social, no obstante en el ámbito municipal las medidas privatizadoras deben ser evaluadas detenidamente habida cuenta de la racionalidad con la que se operan los servicios desde la perspectiva privada.

En el ámbito municipal la decisión de privatizar se apoya en elementos como los siguientes:

- a) La privatización pretende otorgar de manera constante la prestación de algún servicio.
- b) Disminuir la carga financiera del ayuntamiento.
- c) Menor dependencia de las participaciones federales.
- d) Otorgarle a la sociedad la capacidad de participar en la gestión municipal.
- e) Desarrollar actividades económicas.
- f) Crear un clima de competencia.²⁰²

La privatización tiene un enorme potencial para la prestación de algunos servicios públicos municipales, pero no es la panacea. Experiencias nacionales e internacionales han demostrado fracasos de esta modalidad, por lo que al decidir privatizar un servicio habrá que analizar con rigor las ventajas e

²⁰¹ Mejía Lira, José. *Servicios públicos... Op. cit.* p. 51.

²⁰² Herrera Macías, Alejandro, “La privatización como alternativa en la prestación de servicios públicos municipales”, en: Mejía Lira, José [compilador]. *Problemática y desarrollo municipal*. México, Ed. Plaza y Valdés-Universidad Iberoamericana, 1994. pp. 218-220.

inconvenientes de esta acción; *per se* la privatización no garantiza calidad, competencia, productividad y eficiencia.

Otras modalidades que el municipio utiliza para prestar los servicios públicos y que de alguna manera se contemplan en la *Ley Orgánica Municipal* del Estado de México y en otros ordenamientos legales son mediante convenio, colaboración, fideicomiso, prestación mixta, contratación, empresas públicas y organismos descentralizados.²⁰³

La realidad actual del municipio en el estado de México y, por cierto en todo el país, transcurre en un contexto de limitaciones, carencia de recursos y demandas crecientes; aunque también en este ambiente surge un gran potencial innovador en ellos y poco a poco se observa en muchos una dinámica de cambio que permite entrever una nueva vida municipal, se podría afirmar que se está obligado a ello, como única alternativa para incrementar los índices de bienestar y calidad de vida de la comunidad.

En buena medida de manera sutil, por acumulación de experiencias compartidas, por la presión de las condiciones socioeconómicas prevalecientes, por la agudización de la crisis que lleva a las diferentes instancias de gobierno hacia una productividad forzada o impuesta si se quiere, se está "reinventando" el gobierno municipal, mediante:

- a) Una revitalización de los ayuntamientos con cabildos dinámicos, participativos y propositivos.
- b) El diseño de esquemas de cogestión entre gobierno municipal, ciudadanos y organizaciones no gubernamentales, para multiplicar los recursos, agilizar las acciones y hacer más eficaz y amplia la acción de gobierno.
- c) La incorporación de comités o consejos ciudadanos en la evaluación de programas de gobierno para superar desconfianzas en las acciones de gobierno.

²⁰³ Al respecto puede consultarse: Mejía Lira, José. *Servicios públicos municipales*, *Op. cit.*; Herrera Macías, Alejandro. "La privatización ...", *Op. cit.*

- d) El uso de nuevas modalidades en la prestación de servicios, mediante la creación de organismos descentralizados, paramunicipales o la concesión de partes de servicios que generen un saneamiento financiero de los mismos y una mejor calidad.
- e) Desplegar nuevas estrategias de gestión financiera, para diversificar fuentes de financiamiento y disminuir el grado de dependencia de la “buena voluntad” del orden estatal o federal de gobierno y administración.²⁰⁴
- f) Una redefinición y dinámica del concepto de lo público, concebido como el hábitat natural y directo de los individuos, como el espacio común en donde los problemas son atendidos y enfrentados de manera conjunta por las instancias gubernamentales y la sociedad civil y sus grupos organizados e integrantes.

4.2.5. Capacitación y desarrollo de recursos humanos

Los municipios del estado de México adolecen de condiciones adecuadas para hacer frente a sus responsabilidades y otorgar respuestas satisfactorias a las necesidades y expectativas de sus comunidades. No obstante, es posible avanzar hacia una administración municipal más efectiva si se cuenta, o se da a la tarea de formar, actualizar y profesionalizar a los cuadros político-administrativos que la conforman. Así será posible comprender mejor esta instancia de gobierno y la importancia de la gestión local, tener un desempeño idóneo en el trabajo y actuar con altos niveles de motivación y compromiso institucional. La profesionalización es una de las alternativas imprescindibles para tender hacia soluciones más duraderas y consistentes.

²⁰⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. “Descentralización, federalismo y capacidades innovadoras en municipios de México”, en: *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia... Op. cit.*, p. 207.

La mayor cualificación del personal municipal es particularmente importante para que esta instancia de gobierno siga siendo entendida en la práctica como la mejor beneficiaria de la descentralización. Muchas veces no se descentraliza porque los gobiernos federal y estatal argumentan que los municipios no son eficientes; entonces, es necesario e impostergable lograr la eficiencia municipal, al través de la capacitación y actualización de todo su personal mediante cursos, diplomados, conferencias, etcétera para que los municipios sean capaces de desarrollar no solo proyectos descentralizados sino todas las atribuciones que legal y prácticamente les corresponde realizar.

La profesionalización y el conjunto de actividades vinculadas a hacerla realidad, debe además encuadrarse en un programa expreso para tender a hacer una realidad el servicio de carrera en el ámbito municipal de gobierno que es quizá el más necesitado de ello ante las circunstancias actuales.

Así, mejores actitudes y aptitudes de los servidores públicos requieren de la administración —en contraparte— la garantía de estabilidad en el puesto y posibilidades reales de mejorar su nivel en la estructura jerárquica, de acuerdo a sus méritos y capacidades; así como de retribuciones que correspondan al esfuerzo realizado. Desafortunadamente la normatividad en la materia no ofrece las bases adecuadas para la profesionalización de los servidores públicos municipales. En realidad tenemos un instrumento jurídico obsoleto e insuficiente (el *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal*), que en su conjunto hacen prevalecer un sistema de función pública poco congruente con las exigencias de una sociedad en constante transformación y con mayores requerimientos; en estas condiciones, la limitada capacidad de aportación a los esfuerzos del ayuntamiento por responder con oportunidad y eficacia a los reclamos sociales se hace más manifiesta.

La falta de un auténtico servicio de carrera en la administración municipal lleva al desaprovechamiento de experiencias, insuficiencia de personal de probada capacidad técnica y profesional; bajos niveles de eficiencia y productividad derivados de inadecuados estímulos de promoción en la organización, tanto en el orden profesional como en el económico; y sobre todo, que la sociedad continúe adoleciendo de la administración que necesita.²⁰⁵

Esta situación mejora con la expedición de la nueva *Ley Orgánica Municipal* al incorporar un Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal (artículos 145-147), que entre sus propósitos tiene: elevar la capacidad de los recursos humanos y la calidad de los servicios públicos, mediante un sistema efectivo de capacitación y desarrollo.

Conforme a la Ley, el Sistema estará a cargo de una Comisión de Evaluación, encabezada por el Presidente Municipal, un regidor que fungirá como secretario técnico, un representante del Gobierno del estado y, en su caso, representantes de colegios o asociaciones profesionales técnicas.

Las funciones de la Comisión serán:

- Diseñar y operar un sistema de méritos y reconocimiento a la función pública en áreas técnicas.
- Aplicar exámenes de oposición a los candidatos a ocupar los puestos en áreas técnicas.
- Emitir dictámenes sobre el desempeño de los servidores públicos en áreas técnicas.
- Celebrar evaluaciones cada seis meses a los servidores públicos de áreas técnicas.
- Llevar un expediente individual de cada una de las personas que colaboran en la administración pública municipal de manera permanente, donde se constaten los

²⁰⁵ Gómez Collado, Roberto y Refugio González Valdez. "La profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México". Ponencia presentada en El Colegio Mexiquense, en el Seminario sobre Problemas Municipales, el 9 de septiembre de 1994.

aspectos de las fracciones anteriores para la promoción y desarrollo del personal.

- Promover la capacitación y especialización permanente del personal que labora en las áreas técnicas.

Del análisis del sistema sobresale "... la prioridad que se le da al personal técnico vinculado a la realización de las funciones sustantivas del ayuntamiento, aunque será necesario definir con precisión el universo que abarca. También el hecho de que se enfatizan los procesos de selección, evaluación y desarrollo pero no se mencionan explícitamente los mecanismos de ascensos y promociones, ni mucho menos la administración de sueldos y salarios del personal".²⁰⁶

La administración pública municipal reclama cada día personal más preparado, capacitado y responsable para dar soluciones adecuadas a la problemática social. En este esfuerzo de perfeccionamiento administrativo y de la función pública, una estrecha colaboración entre las universidades y los municipios es esencial. "La universidad deberá diseñar, para la formación de cuadros administrativos idóneos para la gestión municipal, currículas adecuadas a sus particularidades, aparte de generar actividades de formación continua y realizar seminarios de intercambios, en cuanto a experiencias de investigación. Además las universidades, en su conjunto, habrán de promover entre ellas los intercambios necesarios para compartir experiencias y socializar los conocimientos derivados de su quehacer en el ámbito municipal, permitiendo así a otras localidades enriquecerse y aprovechar dichas experiencias".²⁰⁷

Es conveniente tener presente que los servidores públicos capacitados son un capital propio del municipio que no deben ser

²⁰⁶ Barrera Zapata, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra. "El Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal: hacia la Carrera Administrativa Municipal", en *Revista del IAPEM* No. 17, *Op. cit.* p. 62.

²⁰⁷ Mejía Lira, José. "Requerimientos y necesidades de formación en el ámbito de la administración municipal", en: Salinas de Gortari, Sergio. *Los municipios de Iberoamérica*. Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, 1992, p. 115.

removidos con cada cambio de administración. La formación, actualización y profesionalización de éstos, permitirá a la administración municipal cumplir mejor su propósito de servir con calidad y oportunidad a la población, particularmente a los grupos más pobres, aplicando métodos y sistemas acordes a la realidad, optimizando los escasos recursos disponibles para realizar sus funciones, haciendo partícipe a la ciudadanía en su propio desarrollo, evitando el paternalismo e impulsando una acción conjunta y concertada.

La capacitación, actualización, formación permanente o continua, que incide en la profesionalización —reiteramos— constituye una tarea conjunta entre las administraciones locales, las instituciones de educación superior y otras instancias que han venido desplegando una actividad creciente, de gran impacto y trascendencia como el Instituto de Administración Pública del Estado de México.²⁰⁸ Lo anterior es una tarea urgente, hoy estamos a tiempo, mañana será demasiado tarde.

4.2.6. Participación social en la gestión administrativa

La administración pública municipal para un mejor desempeño requiere de recursos económicos, de personal calificado que imbuya de racionalidad a la gestión municipal, pero también aprovechar el gran potencial de la organización y participación social, la cual no debe restringirse a la simple legitimación de las decisiones tomadas por las autoridades locales, sino ser parte activa y comprometida en la identificación de la problemática, en la propuesta, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones adoptadas.

²⁰⁸ El IAPEM ha venido desarrollando una loable labor en beneficio del desarrollo de los servidores públicos de las administraciones públicas de los órdenes estatal y municipal tanto en el ámbito de la capacitación y actualización, como en el investigativo, lo que sin duda tendrá un efecto multiplicador con motivo de la apertura de su sede regional en el municipio de Tlalnepantla, inaugurada el 17 de enero de 1996.

En teoría, el municipio constituye el nivel más descentralizado desde el punto de vista territorial, político y administrativo, lo que hace suponer que es el ámbito donde se establece una relación directa entre la administración y la comunidad, a través de una participación real de ésta en las decisiones que le afectan. Sin embargo, entre el planteamiento teórico y la realidad hay una brecha considerable, por lo que dicho acercamiento muchas veces es más ficticio que real, lo que se traduce en un desperdicio de la energía social.

Para lograr una participación de la ciudadanía más efectiva ésta debe considerar y fundamentarse en:

- a) Un proceso de planeación y gestión del desarrollo que incluya los diversos intereses y demandas de la población.
- b) Un proceso de reforma del gobierno que democratice y eficiente los órganos políticos y administrativos del poder municipal.
- c) Un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil mediante la transferencia de espacios de poder real a la ciudadanía para el diseño e implementación de proyectos de interés común en el municipio.²⁰⁹
- d) Asimismo, es fundamental en este proceso incrementar la capacidad de gestión de los cuadros políticos y administrativos de alto nivel del municipio, lo que implica una formación de gerentes públicos y sociales al servicio de éste.

Particularmente, compartir el poder es una situación que la autoridad no está dispuesta hacer. Así es posible percatarse del poco o ningún interés por involucrar activamente a la población en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de políticas, con el objeto de analizar las causas de los problemas comunes y plantear alternativas de acción para solucionarlos.

²⁰⁹ Acosta Arévalo, José Octavio. "La interacción entre el gobierno municipal y la participación ciudadana: formulación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas municipales", en: *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia... Op. cit.* p. 239.

La voluntad política de los gobiernos municipales es fundamental para promover la participación, pero es una condición difícil de encontrar, por la incertidumbre y las posibles críticas derivadas de la entrada de nuevos agentes en el proceso de toma y ejecución de decisiones. Igualmente importantes son las iniciativas concretas de la comunidad organizada, la cual no siempre está preparada para sobrepasar el nivel de reivindicaciones específicas, por lo que no tiene una visión global y de largo plazo de los problemas.

En el estado de México, la *Ley Orgánica Municipal* contempla espacios de participación social para procesar las demandas con reglas del juego más claras y promover prácticas democráticas de gestión administrativa. Se abren así canales formales que favorecen el tránsito de un protagonismo casi absoluto de las autoridades a una mayor injerencia de los ciudadanos y sus organizaciones, de tal forma que éstos sean corresponsables en la adopción y ejecución de decisiones. Dicha participación da mayor fortaleza al municipio y le permite mejores condiciones para negociar frente a las otras instancias de gobierno, la transferencia de mayores recursos para atender demandas concretas.

En el nuevo contexto económico, político y social de mayores exigencias e iguales o menores recursos, los gobiernos municipales requieren actuar con más eficiencia, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos, con apego a la legalidad y a la normatividad existente, además de reconocer y propiciar la participación de las diferentes representaciones sociales y políticas en el quehacer municipal. “La participación ciudadana a través de organizaciones comunitarias y de empresarios privados, todos vinculados y comprometidos con su gobierno local ... se plantea en la actualidad como la forma más práctica de hacer realidad la democracia a nivel local y como instrumento de la búsqueda de desarrollo”.²¹⁰

²¹⁰ Palacios E., Alfonso J. “Estrategias municipales en la Reforma del Estado”, en *Desarrollo Local*, No. 11. Ecuador, IULA-CELCADEL, 1993, p. 133.

La problemática municipal definida contando con la participación social, orienta con mayor precisión las acciones de solución, ahorrando recursos y tiempo en la ejecución de proyectos. Por ello, es necesario incentivar la participación activa de la comunidad en aquellas acciones que les afecten directamente, en particular si se trata de grupos marginados. Hay que considerar, sin embargo, que la participación no puede darse en todas las acciones y quehaceres del municipio, su funcionamiento exige recursos de diferente índole que a veces no se tienen y tampoco es cierto el supuesto de que siempre existe interés de todos los vecinos en participar.

El potencial de la participación es enorme, prueba de ello se tiene en situaciones de emergencia, circunstancias en las cuales los miembros de la comunidad conjuntan esfuerzos y tratan de resolverlas. Una participación organizada indudablemente permitirá un aporte importante en la solución de sus problemas, al mismo tiempo que dota a la administración de mayor eficacia en su gestión coadyuvando a la consecución del desarrollo comunitario. No obstante, la participación político-administrativa de la sociedad, supone un giro radical respecto al esquema tradicional, cerrado y monolítico de la estructura y el ejercicio de la autoridad. Por eso, aun cuando formalmente la norma prescribe la participación, este derecho, así como la posibilidad de compartir el poder decisional, en la mayoría de los casos, habrá que ganarlo paso a paso "desde abajo".

El municipio es espacio privilegiado para impulsar la democracia, así, en el contexto de la reforma del Estado "la esencia liberal y democrática del municipio no puede desconocerse ni omitirse. Reformar al Estado sin el concurso del municipio, es tarea por demás infructuosa y estéril... la democracia política no es suficiente en su faceta representativa. Es necesario que se fortalezca con la participación amplia, decidida y comprometida de quienes viven en los municipios. Y éstos tienen que dar cabida a los grupos emergentes que cada día

reclaman con legitimidad su lugar en los escenarios de la vida política y pública”.²¹¹

Los actuales procesos de cambio deben posibilitar la modernización y desarrollo institucional de los municipios. En este sentido la participación ciudadana, al través de las diferentes organizaciones comunitarias es esencial para hacer realidad la democracia y el desarrollo locales.

4.2.7. Perspectivas de la modernización municipal

Los municipios del estado de México son bastante heterogéneos en cuanto a la disponibilidad de recursos, capacidades técnico-administrativas, potencialidades económicas y, en su misma población, como para pensar en soluciones globales a sus problemas y necesidades. Las limitaciones histórico-estructurales que presentan, si bien han tenido variaciones positivas, aún son impedimentos importantes para hacer del municipio un espacio de gobierno más autónomo y con mayor incidencia en su desarrollo. No obstante muchas metas y resultados han sido logrados en base a iniciativas innovadoras, a acciones solidarias entre autoridades y población y la misma cooperación con otros municipios e instancias de gobierno.

La inserción de México a una economía globalizada y de manera particular, nuestra integración al mercado mundial más grande del mundo con la firma y puesta en marcha del TLCAN en donde la participación económica del estado de México es de las más importantes del país dada su infraestructura y desarrollo industrial, comercial y de servicios, así como por “la lucha por superar la crisis y las tareas que asumen en la misma los ayuntamientos, exigen comportamientos nuevos y la utilización

²¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo, en “Prólogo”, Moreno Espinosa, Roberto [coordinador]. *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*. Obra Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos. Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, 1992, p. 26.

de técnicas y procedimientos de planeación para ampliar la participación social, la racionalidad administrativa local, la legitimación de la acción de gobierno y la motivación que le dé consistencia a un proyecto de modernización, a partir de los municipios”.²¹²

Con la reforma al artículo 115 constitucional y a la *Ley Orgánica Municipal* se refuerza una tendencia pluralista local que privilegia el potenciamiento del sistema democrático, la descentralización, la participación social en la definición, instrumentación y evaluación de las políticas municipales, la transferencia de mayores recursos, así como poder y capacidad de decisión para propiciar el desarrollo y crecimiento local.

Sin embargo, aún es largo el camino a recorrer para que nuestros municipios tengan la vitalidad para afrontar los retos actuales y futuros. Son tales las carencias y limitaciones de los municipios que “... los actores políticos, agentes económicos y sectores sociales de México, demandan hoy una nueva reforma municipal, que permita decantar las importantes transformaciones macroeconómicas que están ocurriendo en nuestro país, para poder hacer frente a los grandes retos de la competencia internacional, aprovechar al máximo los recursos y el talento regional, reducir los rezagos en infraestructura y servicios, abrir campos de oportunidad para compartir beneficios y riesgos en las nuevas inversiones, generar finanzas locales equitativas y sanas, reactivar la microeconomía, combatir decididamente la pobreza y los rezagos sociales, así como construir desde sus cimientos un nuevo federalismo cooperativo y promotor del desarrollo local y nacional”.²¹³

Ante los nuevos desafíos industriales, económicos, sociales y culturales, la sociedad exige profundizar los cambios en la

²¹² Salazar Medina, Julián; Samuel Espejel Diazgonzalez y Luis Inostroza Fernández. *Desarrollo, administración y planeación municipal: la experiencia del estado de México*. Toluca, México, UAEM-UAM-IAPEM, 1990, p. 353.

²¹³ Rogozinski, Jacques. “Grandes retos de la reforma municipal”, en: *Federalismo y Desarrollo* No. 46, septiembre-octubre, 1994, p. 34.

administración y los servicios públicos municipales, de forma que se conviertan en un instrumento eficaz para desarrollar las políticas públicas y satisfacer demandas de aquélla.

Dichas transformaciones han provocado la creación —incipiente todavía, aunque en proceso de desarrollo— de una infraestructura técnica, organizativa y humana que favorece y demanda cambios en la administración municipal y la gestión de servicios públicos sobre la base de nuevos componentes, que en opinión de Castillo Blanco, son:

- La mejora del servicio, de forma que sea más accesible, ágil y humano. El usuario será más exigente, comenzará a organizarse y demandará servicios de mayor calidad, que comparará con los privados.
- La reforma de las estructuras y de los sistemas, de modo que representen la forma más eficaz y eficiente de atender los problemas y ordenar las responsabilidades y tareas. Se debatirán y probarán nuevas estructuras y formas de gestión.
- El aumento de la productividad, como resultado del mejor dimensionamiento, cualificación y distribución de los recursos; el óptimo aprovechamiento de las tecnologías, bajo una exigencia permanente de contención del gasto público.²¹⁴

Siguiendo al mismo autor, ésto nos conduce a un nuevo escenario, en que la administración tiene que avanzar hacia un modelo cuyas características sean:

- Abierta al entorno, es decir, receptiva para captar la variedad de oportunidades y recursos existentes.
- Flexible para adaptarse al cambio acelerando con la velocidad adecuada.
- Participación en cuanto al compromiso de todos sus miembros con los objetivos generales de la organización.

²¹⁴ Castillo Blanco, Federico A. "Garantías jurídicas de la autonomía local", en: *Federalismo y Desarrollo* No. 45 julio-agosto, 1994, p. 50.

- Autónoma en cuanto a no desviarse de su obligación de producir el beneficio económico o social esperado.
- Gestionada por objetivos en los que la productividad ha de figurar en los primeros puestos, sin olvidar los compromisos relativos o lograr la satisfacción de los clientes.²¹⁵

De lo expresado sucintamente se pueden extraer algunos elementos que permitan la definición de un rol más activo y eficaz de nuestros municipios en un contexto democrático propiciando su modernización para potenciarlo como agente promotor y dinamizador de la economía local; proveedor eficiente de servicios públicos y de infraestructura básica; facilitador de la intervención de todos los agentes comunitarios en el quehacer municipal y dotado con mejores elementos para hacer frente a los complejos problemas que en el espacio local presenta la integración económica y apertura comercial.

La modernización municipal es y será un proceso difícil y complejo, pero posible y necesario. Para cumplir eficazmente su papel en el desarrollo local, estatal y aún nacional debe asumir plenamente sus atribuciones constitucionales. Para ello son necesarios, entre otros importantes aspectos, los siguientes:

- Descentralizar el poder y los recursos trasladándolos del gobierno central a los municipios.
- Mayor equidad fiscal entre las tres instancias de gobierno y administración racional de los recursos para superar desigualdades económicas entre los municipios y al interior de ellos.
- Generar mayores recursos propios, explorar nuevas fuentes de financiamiento y manejarlos honesta y transparentemente para ampliar su capacidad de respuesta a las crecientes demandas de su población.
- Desarrollar una planificación democrática con amplia participación de las organizaciones formales públicas,

²¹⁵ *Ibid.*

sociales y privadas; e informales nacidas de la toma de conciencia de su condición marginal en la sociedad.

- Promover la participación ciudadana a través de las organizaciones comunitarias, de los empresarios privados y de otros agentes sociales en el ejercicio de la democracia y para propiciar el desarrollo local.
- Mejorar las relaciones intergubernamentales que les permita concertar acciones encaminadas a ampliar la cobertura y calidad de los servicios, así como para realizar todas las obras públicas posibles con atención preferente a los grupos de mayor rezago social, buscando atraer mayores recursos al municipio.
- Perfeccionar las actitudes y aptitudes de sus funcionarios y demás servidores públicos a fin de encontrar y aplicar nuevas formas de organización del trabajo, de técnicas y métodos que incrementen significativamente su capacidad de respuesta a las necesidades sociales; racionalizar recursos, servicios y producir tecnologías adecuadas.

En el municipio “la modernización debe ser vista integralmente y la restitución de este espacio, como ámbito de la articulación Estado-sociedad, debe permear los esfuerzos permanentes, en materia legal y administrativa... además la visión de la modernización requiere ser generada por el propio nivel municipal”.²¹⁶ Lo cual no significa desdeñar de los gobiernos estatal y federal, los apoyos técnicos permanentes, asesoría administrativa, recursos económicos, proyectos alternativos de desarrollo y de solución a sus problemas; la federación y el estado pueden sugerir, apoyar e impulsar, pero no seguir insistiendo en decidir y conducir el desarrollo municipal.

El reto actual es crear una imagen renovada que refleje a un municipio autónomo y descentralizado, menos burocrático y más efectivo en la promoción del desarrollo local; en fin, configurar una administración pública municipal deseable y

²¹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique. “El municipio ante el proceso de modernización”, *Op. cit.*, p. 41.

necesaria, previsoras en vez de reactivas, ágiles, eficientes y oportunas en la atención de las demandas sociales, actuante en un contexto complejo y de incertidumbre, característico de la última década del presente siglo.

La administración estatal y municipal en el estado de México, se encuentra ya ubicada en la nave de la transición, sin embargo no se tiene plena conciencia de que esto sea así, se continúan repitiendo rutinas y vicios añejos, la falta de profesionalización de cuadros importantes de política y administración en los dos órdenes de gobierno es aun un lastre que es necesario eliminar. Adaptarse al cambio, ajustarnos a las necesidades y exigencias de una sociedad abierta y plural requiere de un esfuerzo continuo, de una evaluación y medición permanente de lo político, lo económico, lo administrativo y lo gubernamental.

Hemos efectuado hasta aquí, una aproximación al estudio de nuestros ámbitos de gobierno y administración estatal y municipal en una época en que los procesos de globalización, apertura e intercambio han avanzado significativamente. Inscribimos la presente investigación como una breve aportación al debate, al análisis, al cuestionamiento, a la crítica y al planteamiento de alternativas viables para que conjuntamente Estado y sociedad construyamos un futuro que desarrolle, promueva y fortalezca las condiciones para la emergencia de la sociedad posmoderna con posibilidades reales de desarrollo científico-tecnológico y humanístico, que brinde mayor contenido, dinamismo y enriquezca el presente.

EPÍLOGO

Naturaleza de los estudios de futuros y las administraciones públicas



LAS RELACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y POLÍTICO-administrativas se encuentran hoy inmersas en un ambiente de incertidumbre, desesperanza y desaliento, y lo que es más grave con perspectivas poco claras de que en un futuro próximo las cosas se mejoren, la historia parece que se repite pero en una dimensión más catastrófica, la película de hoy parece ser una versión corregida y aumentada en problemas, errores y pasos en reversa —uno adelante por dos para atrás—; las crisis recurrentes o la agravación de éstas nos ubican en escenarios que aparentemente ya se habían superado, así, parafraseando al Dr. José María Luis Mora, está ganando la lucha la marcha del retroceso a la del progreso. José Chanes Nieto recientemente ha señalado que:

Desde hace tiempo vivimos en la nave de los locos: el planeta Tierra. En ella se han embarcado los fundamentalismos religiosos, políticos y económicos, las secesiones, el terrorismo, los golpes de Estado, las guerras, el hambre, la delincuencia, la destrucción del ambiente, el racismo, el asesinato de los pobres en lugar del combate a la pobreza, la búsqueda de soluciones milagrosas en la era de la tecnología y de la ciencia, la incomunicación en la época del desenvolvimiento de los medios masivos de información, la democracia sin el pueblo, la república monárquica, la desigualdad, la injusticia, la frivolidad.

El estudio en las condiciones actuales del papel del gobierno y las administraciones públicas, en virtud de las responsabilidades, cometidos crecientes y complejos que les corresponden e inmersas en una escasez de recursos, ante los procesos que se viven hoy día producto del embate de las fuerzas conservadoras y del gran capital, que han forzado a los estados nacionales a desmantelar sus administraciones descentralizadas; disminuir radicalmente su intervención en la actividad económica; desburocratizar sus administraciones centralizadas; desregular múltiples aspectos económicos y administrativos en beneficio de la expansión de las relaciones de producción e intercambio y de la hiperconcentración del capital, es una necesidad creciente. Es imprescindible fomentar el debate en torno a los problemas que competen por igual a las instituciones gubernamentales y la sociedad abierta, plural y diferenciada de la última década del siglo XX.

En el presente estudio nos hemos introducido en aquellos aspectos vinculados a la apertura comercial, a la integración económica, a las tendencias de los procesos globalizadores que caracterizan al planeta en el fin de siglo y al lugar que corresponde al país en éstos; a la misión, acciones, quehaceres y papel que vienen desplegando las administraciones públicas de las entidades federativas, asimismo nos hemos referido al caso de la administración estatal y municipal del estado de México. En el estudio se han incorporado ingredientes históricos y de carácter prospectivo, es menester, sin embargo adentrarnos en la naturaleza de los estudios de futuros de ese campo interdisciplinario que está cobrando una relevancia en ascenso y que ante las condiciones predominantes, crisis de confianza, desaliento colectivo e incertidumbre, urgir en el futuro y construirlo representa un ejercicio de promisorios resultados y lo que es más, somos los responsables de ubicar cómodamente a las generaciones futuras en la nave de la transición, a tono con el concepto y práctica del desarrollo sustentable y con un futuro que

hoy sólo es una mera fantasía, pero que puede estar más cerca de lo imaginable.

Naturaleza de los estudios de futuros

Atreverse a sondear el futuro o a construirlo, representa una labor a todas luces incierta pero fascinante; es también aludir a la historia, a ese pasado que a decir de Bloch no es un legado de tradición inmóvil, sino una carga de esperanza no realizada, en donde localizamos un excedente de utopía que prefigura el futuro donde se identifican los sueños y anhelos aparentemente truncados de generaciones pasadas. Analizar, estudiar y construir el futuro, es además una fórmula para activar y dar contenido al presente y más precisamente para expandir, enriquecer y brindar un mejor sentido a éste.

El futuro es incierto, difícil y poco probable de adivinar, no existe un método que nos permita lograr dicho ejercicio, lo que nos indican los estudios sobre futuros sustentados en una base científica, interdisciplinaria y epistemológica es que el futuro se construye, puesto que no se trata de un espacio vacío, sino de un principio activador del presente; los estudios de y sobre los futuros tienen hoy una importancia central, responden a una necesidad estructural en ascenso; ocuparse del futuro se está transformando en un aspecto vital para las organizaciones, los gobiernos, los grupos y para los individuos.

Los estudios sobre los futuros están siendo demandados y promovidos por organizaciones de avanzada, dado el ambiente de incertidumbre prevaleciente, pero también al existir y desarrollarse mayores elementos, técnicas, herramientas y métodos (análisis de escenarios, método Delfos, planeación y administración estratégica, crítica positiva, escandido del ambiente, líneas de tiempo, ruedas de futuros, redes espacio-tiempo, etcétera) para explorar y construir caminos susceptibles de traducirse en acciones concretas, que permitan descubrir y arribar a escenarios cuyas coordenadas espacio-temporales

situadas más allá de nuestro tiempo, hoy los hacen inaccesibles y los transforman en aparentes utopías.

Existen desde luego antecedentes y estudios de una mayor superficialidad o cuyos objetivos son fundamentalmente de carácter especulativo, mercadológicos, de vulgarización y con dosis importantes de frivolidad-estudios light, así se ha afirmado: "Los estudios sobre los futuros han sido identificados también frecuentemente con la predicción, los pronósticos, los <tanques de pensamiento> (think-tanks) y la <futurología> occidental, corporativista y de inclinación positivista. La altamente visible obra de futuristas (pop), junto con el estereotipo de los medios de comunicación y una gama de imágenes pseudo-futuristas, visualmente atractivas pero a menudo espurias (lo que tiene que ver más con las prácticas de mercadeo de nuestros días que con el futuro), han desviado la atención de opciones más sustantivas" (Slaughter, 1994).

En relación a lo que puede esperarse de los especialistas en estudios sobre futuros, es el apoyo que pueden brindar para desarrollar una capacidad de anticipación individual y colectiva, cuestión que se ha empezado a apreciar en tiempos relativamente recientes, toda vez que aquéllos conforman un núcleo reducido así como los centros e instituciones abocados a tales estudios;²¹⁷ ello

²¹⁷ Algunos de los centros e instituciones dedicadas a los estudios sobre futuros con más tradición e influencias son: la Sociedad del Futuro del Mundo (World Future Society; WFS), con sede en Estados Unidos; la Federación Mundial de Estudios del Futuro (World Futures Studies Federation; WFSF); otros de menor cobertura son: el Instituto Millenium (antes conocido como Instituto para Estudios del Siglo 21), con sede en Washington DC; el Club de Roma, con sede en Italia; la Fundación Alianza con las Generaciones Futuras, con sede en Kioto, Japón; la Clearing House for Applied Future, con sede en Alemania; el Instituto para Inventos Sociales, con sede en Londres, Inglaterra; la Biblioteca de Futuros Robert Jungk, con sede en Salzburgo, Alemania; el Centro de Estudios Prospectivos, con sede en la ciudad de México D.F.; y la Rod Australiana de Previsión, con sede en Sidney, Australia. Consúltense: Slaughter, Richard, "Aplicando la base de conocimientos de los estudios de los futuros", en Memoria del Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva, "Los Futuros de México y el Mundo", México, 1994, mimeo.

en relación a la demanda y necesidad creciente de estudios sobre futuros; otra evidencia más es que los estudios a que hacemos referencia y sus eventuales y posibles aplicaciones son hoy, no solamente demandados sino de los que presentan un desarrollo profundamente estimulante y promisorio.

Los estudios sobre futuros implican un esfuerzo a todas luces interdisciplinario, y nos manifiestan un campo de conocimiento en construcción; su objeto de estudio es un espacio abierto que se expande en el tiempo pasado y por venir, en donde las relaciones, alternativas y opciones se multiplican y proyectan geométrica y exponencialmente; la naturaleza y carácter de la materia representa todo un reto dada su apertura. Es en este tipo de materias donde la propia naturaleza y mente humana progresan y se desarrollan, asimismo las sociedades, organizaciones, instituciones y grupos dedicados a dichos estudios.

En la década de los setentas Roeber haciendo alusión a los escenarios del futuro nos decía que si supiéramos por dónde buscar, encontraríamos que estamos en medio del futuro, pues los elementos que configurarían nuestras vidas en la próxima generación (las máquinas, el instrumental, los sistemas de valor, las tecnologías y las instituciones) están ya entre nosotros en diferentes estadios de madurez; la mayoría de ellos nos son ya familiares y conocemos sus propiedades básicas, que no es probable que cambien por lo menos radicalmente.²¹⁸

En el presente convive el pasado que es premisa fundamental, así se ha dicho que "el pasado es prólogo" y el futuro ya se encuentra entre nosotros; sin embargo es menester estar en posibilidades y en capacidad de leer los signos de los tiempos, de escudriñar el futuro para construir los escenarios hacia los que nos queremos dirigir; hacia los que canalizaremos

²¹⁸ Roeber, Richard J. C. *The organization in a changing environment*. Addison-Wesley Publishing Company, Menlo Park, California, 1973, apud, José Galván Escobedo, "La prognosis administrativa - los escenarios del futuro", en RAP, INAP, núm. 55/56, julio-diciembre de 1983, p.105.

gran parte de nuestra energía y de nuestros recursos. Lograr una síntesis consistente de pasado y futuro, constituye un ejercicio y una necesidad para afrontar la incertidumbre y las contingencias de hoy y los retos del futuro mediano e inmediato.

Las proposiciones que los especialistas,²¹⁹ han planteado en torno a los estudios sobre futuros que constituyen hoy día campos de actividad, preocupaciones, ámbitos, problemas, tendencias y escenarios sobre los que se ha venido haciendo énfasis, entre otros, apuntamos los siguientes:

Proposiciones

- Los estudios sobre los futuros tienen una gama importante de usos y aplicaciones económicas, políticas y sociales;
- Mirar hacia adelante es más útil que mirar hacia atrás, habida cuenta de que la historia es una premisa implícita y explícita que hace más consistente nuestra mirada y proyección al futuro;
- El futuro no puede predecirse, pero puede clarificarse;
- El fin de la era industrial nos plantea retos que se agudizan en las sociedades dependientes y subdesarrolladas; y por ende la necesidad de realizar estudios de prospectiva de alta calidad es hoy mayor que nunca antes.

²¹⁹ Jim Dator (Profr. del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Hawai, Honolulu, Hawai, expresidente de la Federación Mundial de Estudios de Futuros (FMEF), Hazel Henderson (Florida, Estados Unidos), Richard Slaughter (Universidad de Melbourne, Australia), Ervin Laszlo (Academia Europea para la Administración y Estudios Avanzados Evolutivos Pisa, Italia), Adolfo Martínez Palomo (Miembro de El Colegio Nacional México, D.F.). Recientemente un grupo mexicano de científicos sociales coordinados por Octavio Rodríguez Araujo desarrollaron un espléndido ejercicio prospectivo *Reflexiones al futuro*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1994.

Problemas y asuntos

Entre los problemas, asuntos y tendencias que han venido recibiendo atención en virtud de su trascendencia, se encuentran los siguientes.

- Demográfico; equilibrio, preservación y restauración ecológica; desarrollo tecnológico y sus aplicaciones; tendencias políticas; diversidad cultural; tendencias globalizadoras; envejecimiento de la población; los derechos civiles; la biotecnología; la información; estructuras de gobierno internacional y global; sociedades y culturas civiles globales; mercados globales, corporaciones multinacionales, finanzas y comercio global; gobiernos provinciales urbanos y locales...

Escenarios

- Futuro no administrado basado en la filosofía del *laissez-faire*. “Afirma que el mundo siempre se ha cuidado a sí mismo y siempre lo hará; no hay necesidad de acciones concertadas con propósito”;
- Administrado por los gobiernos. Plantea que “es posible que los gobiernos no esperen hasta que el techo se les venga abajo antes de tomar medidas decisivas. Si actúan por sí solos, podrían evitar durante algún tiempo la proliferación de las crisis. Pero, en ausencia de cambios simultáneos en la sociedad y en la ciencia, no parece probable que los gobiernos puedan detener el techo por sí solos”;
- De orden mundial. “Involucra determinados pasos para crear una comunidad republicana global, basada en un consenso internacional e intercultural, con esfuerzos colectivos para salvaguardar los balances esenciales para el funcionamiento del sistema social y económico mundial, combinados con reducciones programadas graduales en las brechas y desigualdades socioeconómicas” (Laszlo, 1994).

Son muchos y complejos los problemas imprescindibles de ser abordados por los estudiosos de la prospectiva, uno de ellos de vital importancia es la diversidad cultural que constituye un elemento clave para la supervivencia de la humanidad; muchos de los conflictos contemporáneos tienen entre sus causas un choque de valores culturales (Bosnia, Ruanda, Somalia, el árabe-israelí...), la defensa y preservación de dichos valores representa, por tanto uno de los objetivos de las sociedades que pueblan la Tierra; si esto es así: la planetización de las relaciones económicas deberá convivir con el respeto y tolerancia de diferentes culturas y civilizaciones, el nuevo orden mundial corresponderá a una convivencia de civilizaciones, la tolerancia como un signo inequívoco de modernidad y más allá de ésta.

El profr. Elmandjra ha enfatizado la estrecha relación entre los sistemas ecológicos y los culturales en torno a lo que señala: "La sociedad está trabajando sobre normas para proteger la biodiversidad, pero no parece haber una preocupación seria para estimular la diversidad cultural. Encontramos preocupación por la preservación de artefactos, monumentos y sitios, pero no por el estudio de los sistemas de valores desde un enfoque no etnológico". Así, la diversidad cultural constituye un camino a la supervivencia en el sentido eco-socio-cultural.

Ejercitarnos pues en los estudios sobre futuros debe ser una práctica cotidiana que esté al alcance de las nuevas y ya no tan nuevas generaciones, debe constituir parte fundamental de nuestros currícula desde el nivel básico y fortalecerse en los niveles superiores y de posgrado; en la sociedad de la información en donde ésta es un patrimonio universal la prospectiva puede disponer de fuentes más accesibles para ser fundamentada, realimentada y desarrollada. Prever y construir nuestro futuro, es ni más ni menos que un recurso básico de sobrevivencia y más aún vital para brindar calidad a la vida actual, y política fundamental de alianza con las generaciones venideras; representa uno de los aspectos centrales de lo que prontamente se está entendiendo como desarrollo sustentable.

Los estudios prospectivos son además una de las herramientas básicas para decodificar, entender y optimizar el tiempo e inclusive transformar nuestra noción del mismo habida cuenta de que los hemos concebido tradicionalmente de manera unidireccional y unidimensional, equivalente a una visión estrecha que nos lleva a “vivir al día” y a incrementar la incertidumbre, más que atenuarla o disminuirla y eventualmente eliminarla; se trata de una perspectiva fundamentalmente empirista. Las nociones, marcos y espacios temporales en que nos movemos son de corto plazo, referirse por ejemplo a eras geológicas o a tiempos medidos en nanosegundos rebasa nuestra percepción y quizá utilidad virtual por su amplitud o brevedad; se plantea para periodos de uno a cinco o seis años cuando mucho, otras previsiones nos anticipan futuros para los primeros 25 años del siglo venidero. Lo importante es que estamos obligados a conocer, controlar y emplear convenientemente nuestros tiempos, a tomar del pasado y del futuro que deseamos construir aquellos elementos que nos permitan brindar sobre todo calidad a la vida; los humanos estamos en posibilidades de alejarnos de un presente mínimo y movernos en un espacio-tiempo ampliado, a condición de emplear un conocimiento consistente del pasado y de una construcción de futuros que valga la pena, para lo que se requiere actuar de manera consecuente, así el futuro es dinámico e inexorable y puede ser recibido con beneplácito.

“La sabia virtud de conocer el tiempo”, no es solamente una forma poética de hacer referencia a la intensidad con la que podemos adornar la vida, es también una fórmula de apropiarnos del tiempo, de escuchar y aprender de los muertos, de descifrar el mensaje que nos legaron las generaciones idas pero que aun percibimos en las tumbas de Uxmal, Chichén Itzá, Teotihuacán, en el centro histórico de la ciudad de México o en el lenguaje plagado de grandes mensajes de las diversas culturas prehispánicas o de civilizaciones, que aun nos impactan por enigmáticas como la egipcia, la babilónica, la incaica y otras. De igual manera implica transmitir un mensaje promisorio a las

generaciones que en sucesión continua se proyectan al futuro, pero que las presentes, en calidad de viajeros del tiempo hoy sientan las premisas de ese espacio tiempo que nos corresponde sólo construir parcialmente.

Requerimos leer en el futuro que ya nos acompaña, las tendencias, los signos y señales para dar mayor certeza a nuestras decisiones; si la globalización la integración y la apertura comercial son procesos que se reforzarán y consolidarán en el futuro, estamos aparentemente en la dirección correcta; si es la secesión y la automización de las sociedades, culturas, pueblos y comunidades la tónica de los próximos años, deberá emerger o reforzarse la tolerancia a las diferencias, pluralidades, aperturas y diversidad cultural, de otra manera la globalización e integración económico-política, es sólo una quimera para el gran conjunto de la sociedad y una mera convivencia para los beneficios de la superconcentración de la riqueza social.

En el presente de los gobiernos, administraciones y sociedades locales se encuentran ya con nosotros elementos centrales que caracterizan la convivencia social y política como, la irrupción del mercado como categoría social que promueve el sentido de competencia y competitividad; la salvaguarda de las libertades civiles, políticas y públicas; la alternancia en el poder, así como el fortalecimiento e institucionalización de límites a la acción gubernamental tendente a transformarse en una acción pública que da pie a la intervención creciente de la sociedad en los asuntos públicos. La emergencia de la sociedad abierta trae consigo el alumbramiento de un espectro de organizaciones no gubernamentales cuyos objetivos son variados: derechos civiles, humanos, reivindicación de los derechos y oportunidades de la mujer, la preservación del ambiente, etcétera, así es imprescindible efectuar algunas reflexiones en torno a la prospectiva de las instituciones gubernamentales y públicas.

El gobierno, la administración y la gestión públicas de las entidades federativas cobran una relevancia creciente en el fin de siglo, habida cuenta de que la centralización que en su momento

fue una necesidad para la construcción y consolidación del Estado nacional ha cumplido su cometido, hoy debe ceder en beneficio de las entidades federativas, municipios y comunidades, además como una fórmula y estrategia fundamental para fortalecer e impulsar las condiciones para un desarrollo integral y sustentable que permita, en primer término, preservar la identidad nacional y regional; brindar la oportunidad a las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades y desarrollarse; rescatar los modos de producción local congruentes con las necesidades actuales; impulsar un modelo de crecimiento y desarrollo económico afín a las peculiaridades y potencialidades nacionales, de donde deben derivarse las ventajas comparativas ante los retos de la globalización e integración económica, pero también como elemento central para lograr una gobernabilidad equilibrada y satisfactoria de una sociedad abierta, plural, diferenciada y con necesidades y exigencias crecientes de democratización.

La importancia de los gobiernos y administraciones locales es incuestionable, es en sus respectivos espacios en donde la gestión pública concretará las políticas públicas que conjuntamente con la sociedad y sus grupos organizados sean analizadas, definidas e incorporadas a la agenda de gobierno y evaluados sus resultados e impactos en el conjunto social. Asimismo, el fortalecimiento de los regímenes locales debe por extensión fortalecer al Estado nacional y brindar nuevos elementos para una gobernabilidad inherente a la sociedad posmoderna, gobernabilidad posible con el concurso de las instituciones estatales y con la concurrencia de un conjunto de organizaciones no gubernamentales, cuya presencia y acción expresa la expansión del espacio público, en donde por cierto las organizaciones públicas de las administraciones federal, estatal y municipal compiten y competirán crecientemente con otras de carácter privado.

Es también de esperarse que la acción coordinada entre los tres órdenes de gobierno y administración incrementen, afinen y

eficienticen su actividad con el objeto de impulsar y vigorizar aquellas políticas que permitan la construcción de un futuro promisorio, para lo cual es imprescindible acopiar los recursos y las tecnologías cuya aplicación permita atenuar las contingencias o que las enfrenten con mayor éxito a fin de arribar a metas y objetivos relevantes y de gran cobertura social.

En el estado de México el pasado, presente y futuro conviven plenamente. En su territorio se ubican los municipios con mayor grado de conurbación a nivel nacional cuya población rebasa la de varios estados de la federación; también se localizan una buena parte de municipios rurales; se trata de la entidad con mayor grado de industrialización después del Distrito Federal; los problemas que se generan son múltiples y complejos, existen zonas donde la depredación provocada por la industria ha creado desequilibrios ecológicos, la urbanización creciente demanda de la infraestructura correspondiente; asimismo la generación de cinturones de pobreza en las zonas urbanas es creciente, la población asentada en el estado, no sólo es más participativa y lo será más en un futuro inmediato por lo que se ajusta cada vez más al concepto de sociedad abierta y diferenciada.

Las perspectivas en la entidad corresponde en buena medida a una gran megalópolis en donde participarán casi una treintena de municipios, los conurbados a la ciudad de México y a la capital del estado, conviviendo con municipios urbanos, semiurbanos y rurales, pero con una red intensa de comunicaciones sustentada en la infraestructura carretera hasta la novísima de fibra óptica, al través de satélites artificiales, de redes como INTERNET a la que se encontrarán conectados contingentes crecientes; la entidad estará participando ampliamente en la revolución del conocimiento y la creatividad, para ello es menester una política decidida y debidamente calculada de nuestras instituciones de educación y de los diversos niveles y modalidades del sistema educativo estatal que hoy corresponde atender a la Secretaría de Educación, Cultura y

Bienestar Social, así como al organismo público descentralizado Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM).

La entidad en los próximos diez años habrá incrementado significativamente su aparato productivo y de servicios, algunos sectores se encontrarán en la fase de lo que hoy se considera como sociedad poscapitalista o postindustrial, en virtud del empleo intensivo de tecnologías de punta, en inversión creciente en ciencia y tecnología, en paralelo a otros que aun estén en una fase de acumulación subdesarrollada; el intercambio con los países y bloques de estos con los que se tienen firmados tratados de libre comercio estará en un estadio superior. De acuerdo con los términos del TLCAN, en el año 2006 estarán a punto de ser eliminadas las últimas barreras arancelarias de los productos pactados, si no se oponen obstáculos, se revierten o modifican las tendencias actuales.

La función pública en el ámbito estatal y municipal por su parte, habrá potenciado la profesionalización de los servidores públicos, se estará en una fase que hoy podemos calificar de superprofesionalización como única fórmula de estar a la par de la sociedad abierta que toca gestionar, dirigir y coordinar de manera compartida con otras organizaciones de ésta.

El acercamiento con la Unión Europea, con los países que conforman la Cuenca del Pacífico Asiático y con otros de centro y sudamérica colocan a la entidad ante retos y oportunidades que abarcarán a un mayor número de productores y prestadores de servicios. Por ende los beneficios de la apertura comercial, de la integración y globalización económica traducidos en empleos, calificación de la fuerza de trabajo, incremento del ingreso real, disposición de bienes y servicios de mayor calidad, impactará y beneficiará a sectores mayores de la población, de no ser así la centralización del capital que hoy observamos tendrá como contrapartida una tasa de población mayor colocada en la categoría de pobreza y pobreza extrema.

Fijarnos metas y construir escenarios futuros que hoy nos parecen poco menos que imposibles de lograr, representa un

ejercicio de las instancias de gobierno y administración local y de las organizaciones de los sectores social y privado que debe ponernos en acción y proceder en consecuencia, con el objeto de realimentar, reconsiderar y dirigirnos hacia el rumbo que haga susceptible la obtención de objetivos cualitativos que concreten la utopía de hoy en un futuro promisorio situado en coordenadas espacio-temporales a nuestro alcance.

FUENTES EMPLEADAS

Bibliografía y documentos

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.*
México, D.F., 18 de mayo de 1992.
- ALONSO, Jorge [coordinador]. *El nuevo Estado mexicano.* I. Estado y economía. México, Nueva Imagen, 1994.
- ALVEAR Acevedo, Carlos y Alberto Ortega Venzor . *TLC marco histórico para una negociación.* México, Jus, 1991.
- ARRIOLA, Carlos [compilador]. *Testimonios sobre el TLC.* México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- BLANCO Mendoza, Herminio. *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo.* México, FCE, 1994.
- BRAVO Ahuja, Víctor E. [coordinador]. *Tendencias contemporáneas de la administración pública.* México, Diana, 1989.
- CABALLERO U., Emilio. *El Tratado de Libre Comercio México, EUA, Canadá. Beneficios y desventajas.* México, UNAM, Diana, 1991.
- CAMPOS A. T., Ricardo. *El Fondo Monetario Internacional y la deuda externa mexicana, estabilización y crisis.* Toluca, Méx., UAEM, 1995.
- CECCHINI, Paolo, con la colaboración de Michel Catinat y Alexis Jacquemin. *Europa 1992: una apuesta de futuro.* Informe del proyecto de investigación <<El coste de la no Europa>> patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas. Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- CENTRO Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Seminario Iberoamericano sobre nuevos roles y funciones de los Institutos y Escuelas Nacionales de Administración Pública.* Caracas, Venezuela, 1993.

- CENTRO Nacional de Desarrollo Municipal. *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*. México, 1994.
- COLEGIO Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *La Nueva Administración Pública Federal*. Colección: Política y Administración, edición especial, México, tres tomos, 1992.
- DAMM Arnal, Arturo. *TLC oportunidades, retos y riesgos, análisis crítico*. México, EDAMEX, 1994.
- DE LA GARZA Toledo, Enrique. "TLC y relaciones laborales en México", en *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*. México, El Colegio de México, 1992.
- DE OLLOQUI, José Juan. *La diplomacia total*. México, FCE, 1994.
- DRUCKER, Peter F. *La sociedad postcapitalista*. Colombia, Grupo Editorial Norma, 1994.
- ESCUELA Superior de Administración Pública (ESAP). *Transparencia: una estrategia para optimizar la productividad social de los recursos públicos*. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1991.
- FERNÁNDEZ de Castro, Rafael, Mónica Vereá Campos y Sidney Weintraub [Editores]. *TLC Los Impactos Laborales en Sectores Clave de las Economías*. México, UNAM, ITAM, U.S.-Mexican Policy Studies Program, 1993.
- FUNDACIÓN Javier Barros Sierra, A.C. *Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva*. "Los Futuros de México y el Mundo". México, septiembre de 1994.
- GILLY, Adolfo. *Nuestra caída en la modernidad*. México, Joan Voldó i Clement, Editores, 1988.
- GOBIERNO del Estado de Coahuila. *Primer Informe de Gobierno, 1994*.
- GOBIERNO del Estado de Durango. *1er. Informe de Gobierno 1993*.

- GOBIERNO del Estado de México, Sría. de Finanzas y Planeación. *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993*. Toluca, Méx., 1990.
- GOBIERNO del Estado de México, Sría. de la Contraloría. *Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1990-1994*. Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México-IAPEM, Tomo I, 1995.
- _____. *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1994*. Toluca, Méx., 1994.
- GOBIERNO del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. Toluca, Méx., 1993.
- GOBIERNO del Estado de México, Sría. de Desarrollo Económico, Dirección General de Abasto y Comercio. *Descripción de los programas de abasto y comercio*. Toluca, Méx., S.A.
- GOBIERNO del Estado de México-UAEM. *Memoria del Foro: Descentralización y Desarrollo Regional en México, 1986*.
- GOBIERNO del Estado de Nuevo León. *Estrategias del Pacto Nuevo León 1991/1997*.
- GÓMEZ Collado, Roberto y Refugio González Valdez, "La profesionalización de los servidores públicos municipales en el Estado de México". —Ponencia—, Zinacantepec, Edo. de México, septiembre de 1994.
- GONZÁLEZ Valdez, Refugio. *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México. El caso del Estado de México 1990-1993*. Toluca, Méx., IAPEM, 1994.
- GUERRERO, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés Editores, 1992.
- _____. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, SRE, 1993.

- _____. *Introducción a la administración pública*. México, HARLA, 1995.
- _____. *La administración pública en el estado de Guerrero*. Acapulco, Gro., Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991.
- INSTITUTO Nacional de Administración Pública. *Memoria Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México, 1990.
- _____. *Memoria II. Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, 1991.
- KESSEL, Georgina [compiladora]. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México, McGraw-Hill, 1994.
- KLIKSBERG, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México, FCE, 1989.
- MARTÍNEZ, Gabriel y Guillermo Fárber. *Desregulación económica (1989-1993)*. México, FCE, 1994.
- MEJÍA Lira, José. *Servicios públicos municipales*. Toluca, Méx., UAEM, 1994.
- _____. *Problemática y desarrollo municipal*. México, Plaza y Valdés, UIA, 1994.
- MENA Vargas, Apolinar. *La administración pública del estado de México durante la Primera República Federal (1824-1835)*. Metepec, Méx., UAEM-IAPEM, 1989.
- MERINO Huerta, Mauricio [coordinador]. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1992.
- MORENO Espinosa, Roberto [coordinador]. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*. Obra conmemorativa del V Centenario del Encuentro de

- Dos Mundos. Toluca, Méx. Gobierno del Estado de México, 1992.
- NAIME Libien, Alexander. *La administración pública en el estado de México, 1824-1993*. 2a. Ed., Toluca, Méx., Imagen Editores, 1993.
- OCHOA Campos, Moisés. *La reforma municipal*. México, Edit. Porrúa, 1985.
- ORTEGA Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. México, FCE, 1994.
- _____. *El nuevo federalismo: la descentralización*. México, Edit. Porrúa, 1988.
- PARTIDO Revolucionario Institucional, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales. *México en la economía internacional*. México, tomos I y II, 1993.
- PIÑÓN Antillón, Rosa María [compiladora]. *De la comunidad a la Unión Europea (del Acta Única a Maastricht)*. México, FCPyS, UNAM, 1994.
- RAMOS Ríos, Víctor y Marco Aurelio Cienfuegos Terrón. *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*. Toluca, Méx., IAPEM, 1995.
- ROGOZINSKI, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993.
- SALAZAR Medina, Julián, Samuel Espejel Diazgonzález y Luis Inostroza Fernández. *Desarrollo, administración y planeación municipal: la experiencia del estado de México*. Toluca, Méx., UAEM-UAM-IAPEM, 1990.
- SALINAS de Gortari, Sergio [Coordinador]. *Los municipios de Iberoamérica*. Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, 1992.
- SCHETTINO, Macario. *TLC Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y cómo nos afecta?* México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1994.
- SECRETARÍA de la Contraloría General de la Federación. *Programa de Austeridad e Impulso a la*

Modernización Administrativa. México, D.F., enero de 1995. (versión estenográfica).

SECRETARÍA de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal*. México, 1993.

SECRETARÍA de Servicios Académicos, Dirección General de Administración Escolar. *2o. Encuentro de sistemas de cómputo para la administración escolar*. México, UNAM, 1994.

Segundo Informe de Gobierno, César Camacho Quiroz, Toluca, Estado de México, 20 de enero de 1996.

TINOCO Sánchez, Hilda. *La acción de fomento de la administración pública del estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo*. Toluca, Méx., FCPyAP-UAEM; Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, A.C.; IAPEM, 1993.

TORRES, Blanca [compiladora]. *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Un testimonio de gestión y modernización administrativa: El gobierno del estado de Sinaloa*. Gobierno del Estado de Sinaloa, Secretaría de Administración, México, 1992.

_____. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, Méx., IAPEM, 1994.

VÁZQUEZ Nava, María Elena [coordinadora]. *La administración pública contemporánea en México*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993.

VELASCO Monroy, Santiago. *Administración pública del estado de México: aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva, 1824-1992*. México, D.F., IAPEM, 1993.

- VILLA Aguilera, Manuel. *¿A quién la interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- VILLARREAL, René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Edic. Océano, FCE, 1986.
- WITKER, Jorge [coordinador]. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

Hemerografía

- Análisis sobre el Abasto, Distribución y Comercialización de Ganado Suino*. Marzo de 1995.
- BANOBRAS. *Federalismo y Desarrollo* (Edición Especial), México, agosto de 1993; No. 45, julio-agosto de 1994.
- Boletín de Abasto y Comercio*. Año IV, noviembre de 1993, No. 1.
- Desarrollo Local*, No. 11, Quito, Ecuador, IULA-CELCADEL, 1993.
- Diario *Heraldo de Toluca*. Toluca, Méx., 17 de septiembre de 1994.
- Diario *Rumbo* del Estado de México, Toluca, Méx., 17 de septiembre de 1994.
- El Municipal*, Semanario Independiente al Servicio del Municipio Libre. México, D.F., 16 de octubre de 1995, año I, núm. 17.
- Foro Internacional*. México, El Colegio de México, vol. XXXIV, octubre-diciembre de 1994, núm. 4.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, Nos. 5-6, 10-11, 34-35.
- INSTITUTO de Investigaciones Económicas. *Momento económico*. México, UNAM, mayo-junio, 1994.

La Jornada Ecológica. *El TLC y el ambiente*. México, D.F., Año 4,
Número, 38, 16 de agosto de 1995.

PODER EJECUTIVO del Estado de México. *Gaceta del Gobierno*.
Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del
Estado de México, Toluca de Lerdo, Méx., 28 de
octubre de 1993; 3 de noviembre de 1993.

Revista de Administración Pública (RAP), México, INAP, núms.
65/66, enero-junio de 1986; 67/68, julio-diciembre de
1986; 85, julio-diciembre de 1993, "La
Administración de las Relaciones Exteriores".

Revista del IAPEM, núms. 17, enero-marzo de 1993; 18,
abril-junio de 1993.

La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio, de Roberto Moreno Espinosa, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1996, en los Talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés Núm. 402, Col. Santa Bárbara, C.P. 50050, Toluca, México. Tels. 14-01-86, 14-29-20 y 14-44-08. El tiraje consta de 1,000 ejemplares, y estuvo al cuidado del IAPEM.

