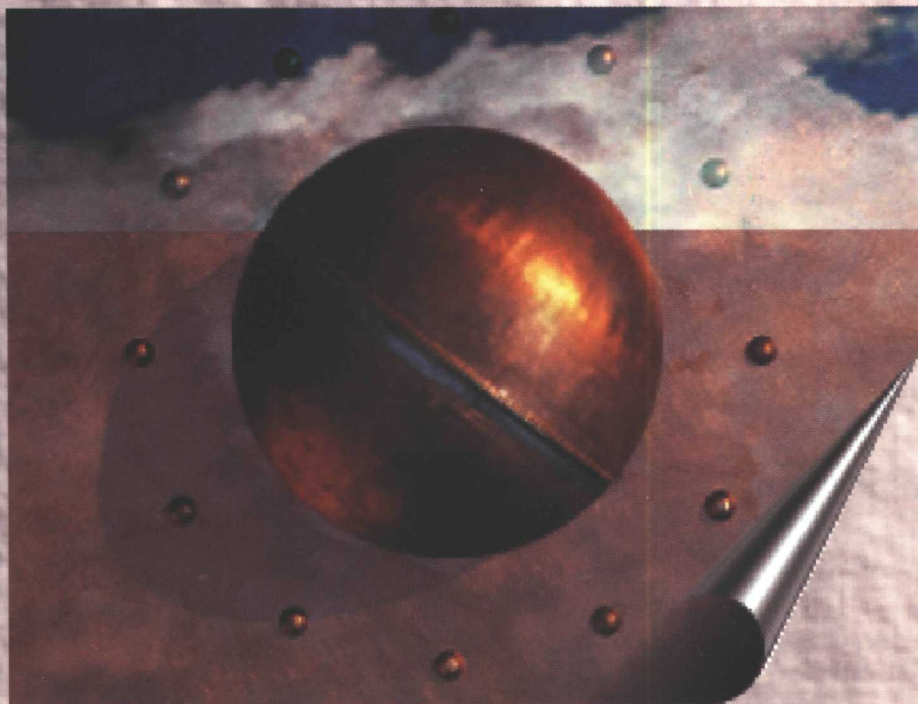


ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

José Juan Sánchez González



Con profundo amor para mi esposa Virginia

PRÓLOGO

I

Es muy satisfactorio prologar una nueva obra publicada por mi otra Casa Académica, el Instituto Nacional de Administración Pública, más cuando el nuevo libro procede de uno de mis discípulos más destacados: José Juan Sánchez. En efecto, el libro **Administración Pública y Reforma del Estado en México** es sumamente singular porque, además de lo dicho, lo adorna el que haya sido esencialmente la tesis doctoral de José Juan Sánchez y que le haya granjeado el grado máximo otorgado por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica; así como el Premio INAP, máximo galardón a la investigación científica en administración pública en nuestro país.

II

El libro está centrado en un tema nodal del México de hoy en día: la reforma del Estado. Pero las mutaciones estatales están ocurriendo por igual en Europa occidental y América Latina, de modo que nuestro país no es una excepción dentro de estos procesos de cambio.

Examinar la reforma del Estado significa responder varias cuestiones, todas ellas de enorme trascendencia: ¿qué, cómo, cuándo y por qué se reforma un Estado?

¿Por qué? Entraña las causas que estimulan la reforma. ¿Qué? Constituye las relaciones sociales mudadas. ¿Cómo? Consiste en los medios de transformación. ¿Cuándo? Es el tiempo, ritmo y velocidad del cambio del Estado. Intentaremos dar una respuesta a estas cuestiones, pero con referencia especial a nuestro país.

Las respuestas esperables son de suyo complejas, porque las preguntas no lo son menos. Las causas que estimulan las transformaciones del Estado implican una cantidad de variables primarias y secundarias, cuyas relaciones son de difícil comprensión. Sólo queremos tratar aquí las reformas del Estado vinculadas con la modernización, destacando sus causas externas e internas.

La modernización es un tipo de cambio específico, denota la imposibilidad del Estado para enfrentarse a problemas para los cuales no existe una solución constante, problemas que se generan en su interior y exterior en sus relaciones con otros estados. Hoy en día la reforma por modernización es propia de nuestro tiempo y se refiere a las capacidades que puede tener un Estado para adaptarse continuamente a un medio externo interestatal de transformación rápida y constante, cuyo cambio es avivado por la universalización de la economía, la interdependencia comercial, el desarrollo tecnológico y el progreso científico. Estos factores han ensanchado la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, y define con más perfección el papel de cada cual en la división internacional del trabajo. En la última década del siglo XX, los primeros corren hacia la posmodernización, en tanto que los segundos aún no alcanzan la modernización ni abandonan los rezagos de la tradición.

Administración Pública y Reforma del Estado en México

El concepto de Estado soberano inclusive se encuentra bajo profundo reexamen, pero bajo ópticas diversas. En Europa occidental la soberanía se atenúa bajo la asociación económica de los Estados de la Comunidad Económica Europea y la multiplicación de órganos políticos compartidos. En Europa oriental, en contraste, se fortalece el perfil del Estado de derecho en un estilo que sus vecinos occidentales ya están abandonando, pero que los polacos, los húngaros y otros pueblos centroeuropeos siguen para alcanzar una comunidad económica y política. Alemania, por su parte, ahora recomienza el tiempo perdido y se apresta a crear las bases de un renovado Estado nacional. En América Latina la década de los 80, diez años perdidos y de enorme rezago económico y político, trasluce una modernización incompleta e inacabada, frutos a medias y esperanzas perdidas, que está transformando a sus estados intervencionistas y sus regímenes de bienestar en esquemas neoliberales de privatización tardía indebidamente meditados.

Así pues, en el mismo orbe y al mismo tiempo, la concepción de la reforma del Estado es bien diversa, porque igualmente diverso ha sido el influjo de los factores mundiales que están acumulando los cambios.

Buena parte de los contrastes en las mutaciones de los Estados contemporáneos obedecen a causas internas, principalmente al patrón de desarrollo político, al grado de crecimiento de sus fuerzas interiores y su capacidad o incapacidad para adaptarse a un entorno mundial dominado por Estados independientes y soberanos bajo un nuevo enfoque de relaciones, y una redefinición de sus potestades. Dentro de esta nueva atmósfera, hay Estados que han sido capaces de reformarse continuamente y adquirir capacidades para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas: es decir, han sido adaptados para crecer económicamente. Entre estos se encuentran principalmente los países de Europa occidental, entre los cuales descuella España por la rapidez y solidez de su modernización. Otros países, como los de América Latina, padecen de niveles de estabilidad incompleta, inacabada y precaria, y ahora se aprestan, con débiles instituciones políticas a privatizar sus expandidas economías públicas acusadas de ineptitud, corrupción y dispendio. En los países de nuestro continente los estados no alcanzaron a desarrollarse suficientemente, son políticamente subdesarrollados y padecen de desmodernización de lo alcanzado al haber fracasado los programas de privatización, muchos de ellos sumidos en el descrédito, la ineficiencia y la corrupción.

Ahora intentaremos ofrecer una respuesta al ¿por qué?

Los Estados se están modernizando bajo un torbellino rapidísimo de cambios mundiales que han hecho obsoletas a muchas instituciones políticas y administrativas, y más arcaicas aún en los países subdesarrollados donde eran de suyo instituciones políticamente rezagadas. También los Estados se están reformando para expansionar su capacidad de absorción de las nuevas organizaciones y demandas que están surgiendo de una sociedad mundial muy diferenciada, movilizadora y secularizada, que ha creado nuevas organizaciones y formas de exigencia política. En los países desarrollados estas nuevas organizaciones se han producido en un ambiente institucional consolidado que ha

distinguido y desarrollado los sectores público y privado, y viabilizado fases sucesivas de publicación y privatización sin riesgos de desestabilización política ni pérdida de capacidad de gestión de la administración pública. Es decir: la reforma del Estado ha sido acompañada con el fortalecimiento de la modernización.

En México, la reforma del Estado no ha ofrecido una definición unívoca, pero dentro del discurso oficial la reforma estatal ha sido un sinónimo de la privatización. Aunque hoy en día ese discurso abandonó el temario de la "obesidad", "tamaño" y deficiencia congénita del Estado sobreexpandido, aún proclama a la privatización como remedio curatorio general de los males del Estado.

Y bien, ¿por qué se reforma el Estado mexicano? Creo que lo hace porque estamos muy alejados de los progresos universales y debemos acompasarnos al ritmo de desarrollo mundial.

Tratando de dar respuesta al ¿por qué?, hemos adelantado en ¿qué se reforma en el Estado? Particularmente en México. Una reforma del Estado, de conformidad con los paradigmas reformistas del pasado y el presente, comprende fundamentalmente sus relaciones con la sociedad porque en su base, el Estado es desde el punto de vista político la organización de la sociedad. La reforma del Estado no se limita a los aspectos de estas relaciones, los comprende en su cabalidad porque en un mundo social diferenciado como el moderno, la separación de esferas de vida entraña una mayor interdependencia. No hay pues una reforma económica del Estado o una reforma meramente administrativa del Estado, sino una íntegra reforma estatal cuyo signo es en esencia política.

Los ámbitos de la reforma del Estado en México trascienden a la administración pública. Hay claros indicadores de los espacios en reforma por modernización que transmutan elementos del viejo orden y los empujan a la extinción: el régimen corporativo que sustenta aún la organización estatal; la existencia del partido hasta hace poco "prácticamente único"; la hipercentralización gubernamental y administrativa; y el criterio de la administración pública como "sistema botín". De la supresión de estas regiones del Estado dominados por el rezago y la obsolescencia, bajo metamorfosis, la reforma del Estado propende a crear nuevos espacios al desarrollo político entre los que destacan, la necesaria separación entre el Partido Revolucionario Institucional y la administración pública; el fortalecimiento de un régimen multipartidista; la deseabilidad que los partidos se formen con ciudadanos, no por corporaciones, lo cual es de suyo novedoso en nuestro país, donde la estamentación ha sido perenne; y la vigorización de las entidades federativas, cuya descentralización política y administrativa ha comenzado con la salud y la educación.

Estos cambios avisan signos de una más vigorosa modernización caracterizada por una politización creciente; por la organización efectiva de las fuerzas políticas en partidos de masas sólidos y competitivos; por el fortalecimiento del régimen federal, y finalmente, por la necesaria supresión de la parcialidad, el aspirantismo y la empleomanía, que han llenado a la administración pública de improvisación, amateurismo y confusión. Es muy deseable el establecimiento del servicio civil de carrera, tan importante en el desarrollo administrativo de regímenes políticos multipartidistas.

Ya también hemos adelantado en esta pregunta y ahora respondemos que con programas gubernamentales de modernización que recojan el sentir de una ciudadanía vigorizada con nuevas fuerzas y alicientes, y que ya no cabe dentro del ropaje institucional formado por el Estado posrevolucionario. La urbanización y la cultura han formado más conciencia sobre los problemas del país, y hay nuevas fuerzas que deben ser ingresadas y articuladas en nuevas organizaciones políticas. La movilización social ha convertido al México agrario en México urbano, y multiplicado las ocupaciones, las profesiones, las preferencias y los deseos de los mexicanos, y todo ello debe ser organizado en una forma más imaginativa.

¿Cómo se reforma el Estado? Capacitándolo para absorber a nuevas organizaciones políticas, para dar cabida a más y más variadas demandas, para fortalecer el desarrollo político. Se reforma cuando suprime los modos antiguos de desempeñar la administración pública, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño.

Los países que más éxito han tenido en la reforma del Estado por modernización, son aquéllos cuyas sólidas instituciones políticas han contrapesado los ambiciosos planes de privatización, pero siempre y cuando vaya acompañada de otras medidas de distribución de la riqueza y el poder, y para esta distribución no hay mejor método que el desarrollo político.

Finalmente, el momento de la reforma está señalado con signos que anuncian el agotamiento de un modelo de gobierno determinado, y que demandan una transformación urgente antes que la extenuación paralice al Estado. La historia es un cementerio de revoluciones provocadas por reformas inconclusas, frustradas o que sencillamente no pasaron de ser mero proyecto. La reforma del Estado transfigura a una especie de Estado dentro de su tipo predominante, pero las revoluciones suelen suprimir al tipo de Estado mismo. La revolución barrió con el Estado zarista en Rusia, con el Estado antiguo en China, con el Estado absolutista en Francia. Pocos ideólogos han podido decir que una revolución no era inevitable, si se hubiera procedido por reforma.

III

Finalmente debo referirme al contenido del libro, aunque por motivos de espacio me ceñiré a lo esencial.

Administración Pública y Reforma del Estado en México es un trabajo preparado con rigor y perseverancia, propio en obras que en su origen fueron desarrolladas bajo la expectativa de la graduación doctoral.

Hay que destacar principalmente como uno de sus logros, que a la fecha el temario de la reforma del Estado había atendido muy poco, o casi nada, el papel de la administración pública en los grandes sucesos de transformación. Debido al predominio de los esquemas doctrinales del neoliberalismo, que miran a las organizaciones administrativas como barreras de implementación, y deben ser suprimidas, el estudio de la administración pública ha tendido a ser secundario y residual.

José Juan Sánchez González

La estrechez de una óptica semejante ha imposibilitado apreciar la relevancia de una transformación administrativa, consonante con la reforma del Estado. Esta es precisamente una de las aportaciones relevantes del libro, pues además de rescatar el papel de la administración pública dentro del Estado en reforma, explora profundamente los alcances de su desempeño en el marco gubernamental. La transformación del Estado es visualizada tanto en los linderos nacionales, como en los más amplios espacios internacionales propios de la globalización mundial.

Aunque el centro de la obra se encuentra en la administración pública, tópicos comunes y hermanados, como lo son la política y la economía, son abordados con suficiencia y claridad. Sin ellos, el estudio de la reforma del Estado sería incomprensible, toda vez que la administración pública hubiera sido enfocada sin contextualización.

El libro está nutrido por una abundante fuente documental que comprende textos, ensayos, artículos periodísticos, entre otros, abarcando tanto las obras clásicas en el tema, como otras consideradas como raras o poco usuales. Hay que resaltar, asimismo, que el autor no escatimó esfuerzo para acceder a la literatura actual y usual en el tema de la obra, por lo cual se observa un dominio cabal del temario.

No me resta sino felicitar al Instituto Nacional de Administración Pública por la nueva publicación, y especialmente al Dr. José Juan Sánchez por este elevado logro académico, que siendo una culminación de una etapa, abre otra más desafiante que constituye la prolongación de un esfuerzo perseverante y fructuoso. No debemos olvidar que en administración pública el reto mayor no es comenzar, sino continuar, y creo que José Juan Sánchez lo hará exitosamente.

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México

PRESENTACIÓN

Como parte de una larga y fructífera tradición fielmente apegada a sus objetivos originarios, el Instituto Nacional de Administración Pública ha celebrado una edición más del certamen PREMIO INAP, cuyo propósito es estimular, reconocer y difundir la investigación en administración pública, particularmente aquella que contribuye a comprender y mejorar el desarrollo práctico de las labores publiadministrativas en nuestro país.

En esta ocasión, el Jurado del certamen otorgó el Premio INAP 1997 a José Juan Sánchez González, por su investigación *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, con la cual obtuvo el grado de doctor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de nuestra máxima casa de estudios. Dicho trabajo aporta un serio análisis político-administrativo, que reitera la necesidad de revalorar la reforma administrativa en el contexto y desarrollo de la reforma del Estado en México, por lo que propone una amplia agenda de políticas tendientes a incidir en la operación del aparato administrativo. Con ello, el autor pretende coadyuvar a la consolidación de una serie de atributos que conformen un nuevo perfil de la administración pública y de sus agentes, entre los que sobresalen un carácter democrático, descentralizado, honesto, eficiente y abierto.

Cierto de que esta propositiva obra constituye una importante fuente de información y análisis sobre el desenvolvimiento reciente de la administración pública mexicana, el INAP tiene el agrado de ponerla a disposición del público interesado.

ÍNDICE

Presentación	11
Prólogo	13
Introducción	21
CAPÍTULO I APROXIMACIÓN A LA REFORMA DEL ESTADO	27
1.1 Teorías en torno al Estado	27
1.2 El gobierno	32
1.3 Administración pública	33
1.4 Delimitación de lo público y lo privado	35
1.5 Concepto de reforma	36
1.6 Concepto de Reforma de Estado	39
1.7 Acepciones básicas de la Reforma del Estado	44
1.7.1 Por su posición	44
1.7.1.1 Por su posición económica	44
1.7.1.2 Por su posición política	47
1.7.1.3 Por su posición social	49
1.7.1.4 Por su posición administrativa	51
1.7.1.5 Por su posición jurídica	54
1.7.2 Por sus propósitos	56
1.7.2.1 La Reforma del Estado como modernización	56
1.7.2.2 La Reforma del Estado como inserción en la globalización mundial	58
1.7.2.3 La Reforma del Estado como vigencia del Estado de Derecho	59
1.7.2.4 La Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno	59
1.7.2.5 La Reforma del Estado como cambio en la gestión gubernamental	60
1.7.2.6 La Reforma del Estado como transición democrática	62
1.7.2.7 La Reforma del Estado como liberalización económica y política	64
1.7.2.8 La Reforma del Estado como ajuste estructural	66
1.7.3 Por su enfoque	67
1.7.3.1 El enfoque neoinstitucionalista	67
1.7.3.2 El enfoque neoliberal	69
1.7.3.3 El enfoque neointervencionista	71
1.8 La Reforma del Estado sin adjetivos	72

CAPÍTULO II.	LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)	77
2.1	Miguel de la Madrid: ruptura con el populismo (1982-1988)	77
2.1.1	La reforma económica: el sexenio de crecimiento cero	79
2.1.1.1	El crecimiento cero en la economía	84
2.1.2	La reforma política: la democracia gradualista	86
2.1.3	La reforma social: avance de la pobreza	90
2.1.4	La reforma administrativa: del gigantismo al adelgazamiento estatal	97
2.1.5	La privatización de las empresas públicas	101
2.2	La Reforma del Estado con Miguel de la Madrid	102
CAPÍTULO III.	LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)	107
3.1	Una aproximación al estudio de la Reforma del Estado	107
3.1.1	Antecedentes de la Reforma del Estado	108
3.1.2	Reforma del Estado	110
3.2	Reforma económica	111
3.2.1	El Programa de Estabilización (1983-1991)	112
3.2.2	Reforma financiera	114
3.2.3	Reforma fiscal	116
3.2.4	Renegociación de la deuda externa	118
3.2.5	El Programa de apertura comercial	121
3.2.6	La inversión extranjera	123
3.2.7	La privatización de las empresas públicas	124
3.3	Reforma política	126
3.3.1	Reforma del Partido Revolucionario Institucional	130
3.3.2	Reforma del Distrito Federal	133
3.4	Reforma social	134
3.5	Reforma administrativa	136
3.6	Reforma ideológica	139
3.7	Reforma internacional	142
3.8	Reforma constitucional	144
3.9	Balance de la Reforma del Estado con Salinas de Gortari	145
CAPÍTULO IV.	LA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA: LA VIGENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	155
4.1	En torno a la reforma administrativa	155
4.1.1	Cambio, reforma y revolución administrativa	157
4.2	Tipología de reformas administrativas	159
4.2.1	Macro y microreformas	159
4.2.2	Reformas eficientes y reformas eficaces	159

4.2.3 Reformas autocráticas y reformas democráticas	160
4.2.4 Otras clasificaciones	161
4.3 Propósitos de la reforma administrativa	162
4.4 Diferentes tipos de reforma administrativa	164
4.5 Requisitos mínimos de la reforma administrativa	166
4.6 La reforma administrativa: brecha entre las necesidades y las disponibilidades administrativas	168
4.6.1 Enfoque reduccionista de la reforma	168
4.6.2 La falsa dicotomía: política vs. Administrativa	169
4.6.3 Desconocimiento de la naturaleza del sector público	169
4.6.4 Eficientismo inmedatista	170
4.6.5 Concepción errónea del papel del factor humano	171
4.6.6 Marginación de la participación ciudadana	171
4.7 Estrategias de la reforma administrativa	172
4.7.1 La reforma administrativa como planificación administrativa	172
4.7.2 La reforma administrativa como desarrollo administrativo	173
4.7.3 La reforma administrativa como modernización administrativa	174
4.7.4 La reforma administrativa como cambio organizacional	174
4.7.5 La reforma administrativa como desarrollo político	175
4.7.6 La reforma administrativa como estrategia	177
4.8 Antecedentes históricos de reformas administrativas en México	179
4.8.1 La reforma administrativa de 1970 a 1982 en México	184
4.8.1.1 La reforma administrativa en el periodo 1970-1976	184
4.8.1.2 La reforma administrativa en el periodo 1977-1982	188
4.9 La reforma administrativa en México: una necesidad impostergable	190
4.10 Reforma del Estado: reforma administrativa o revolución administrativa	192
4.11 La reforma administrativa como elemento esencial de la Reforma del Estado	193

CAPÍTULO V	EL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO	199
-------------------	--	------------

5.1 Tres reformas administrativas al fin del milenio para reformar la administración pública	199
5.1.1 Suecia	199
5.1.2 Japón	201
5.1.3 Estados Unidos	204
5.1.4 Coincidencias de las estrategias	206
5.2 Reinventando el gobierno: propuestas y limitaciones	208
5.3 La administración pública mexicana hacia el fin del milenio	213
5.4 Condiciones para el nuevo rol de la administración pública para la Reforma del Estado	216

5.4.1 De una administración pública tradicional a una moderna	216
5.4.2 De una administración pública autocrática a una democrática	217
5.4.3 De una administración pública centralizada a una descentralizada	222
5.4.4 De una administración pública corrupta a una honesta	224
5.4.5 De una administración pública burocrática a una eficiente	225
5.4.6 De una administración pública sobre regulada a una desregulada y simplificada	226
5.4.7 De una administración pública cerrada a una abierta	227
5.4.8 De una administración pública privatizada a una necesaria	229
5.4.9 De una administración pública de botín a una de Servicio Civil de Carrera	231
5.5 Agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado	233
Conclusiones	239
Bibliografía y hemerografía	247

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

José Natividad González Parás
Presidente

Alejandro Carrillo Castro
Guillermo Haro Bélchez
Vicepresidentes

Arsenio Farell Cubillas
Sergio García Ramírez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Jarque Uribe
María del Carmen Pardo
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López-Portillo
Javier Treviño Cantú
Pedro Zorrilla Martínez
Consejeros

Alejandro Valenzuela del Río
Tesorero

Néstor Fernández Vertti
Secretario Ejecutivo

COORDINACIONES

Desarrollo y Formación
Permanente
Elena Jeannetti Dávila

Estados y Municipios
José de Jesús Arias Rodríguez

Consultoría y Asistencia Técnica
Ana Guadalupe Villarreal Chapa

Investigación y Desarrollo
de Sistemas
Andrés Andrade Berzabá

Programa de Profesionalización
del Servicio Público
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Administración y Finanzas
Valentín H. Yáñez Campero

COMITÉ EDITORIAL

Andrés Andrade Berzabá, José de Jesús Arias Rodríguez,
José Chanes Nieto, Yolanda de los Reyes,
Néstor Fernández Vertti, Virgilio Jiménez Durán.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

Diseño de portada: Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Corrección: Adriana J. Paz Mojica

ISBN 968-6403-67-1

Derechos reservados conforme a la ley

Primera edición agosto de 1998

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto

05110 Cuajimalpa, D.F.

Tels.: 259-33-40 y 570-59-45

Impreso y hecho en México

México, 1998

Se autoriza la reproducción total o parcial
de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando
no sea con fines de lucro

José Juan Sánchez González

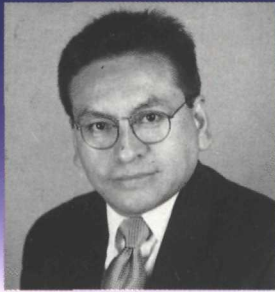
Administración Pública y Reforma del Estado en México



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
México, 1998

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO**

PREMIO INAP 1997



José Juan Sánchez González
Tlaxcala, Tlax. 1961

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán; obtuvo los grados de maestro y doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeñó como profesor de posgrado en la Universidad Autónoma de Querétaro; coordinador de técnicos especializados en la SEP; ha realizado funciones de asesoría en la rectoría de la UNAM.

Actualmente es Subdirector de Gestión Paraestatal en la Unidad de Coordinación Sectorial de la Sedesol e imparte cátedra en la división de estudios de posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es distinguido con el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 1997 por la presente investigación.

INTRODUCCIÓN

La década de los ochenta trajo para el mundo una oleada de nuevas tendencias que definitivamente cuestionaron -en ocasiones con criterios más ideológicos que académicos- un debate en torno al rol del Estado, polémica que se difundió ampliamente con la llegada al poder de los gobiernos neoconservadores de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en los Estados Unidos. En América Latina, en los setenta, el ascenso por la vía del golpe de Estado de Pinochet en Chile había comenzado a difundir las ideas que posteriormente fueron conocidas bajo el paradigma neoliberal.

Aunado al rápido proceso de la Tercera Revolución Tecnológica, la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista, la desaparición de partidos únicos de Estado y, por ende, el avance de la democracia en países de Europa del Este, las ideas neoliberales comenzaron a popularizarse y germinaron como la única alternativa para superar una de las más profundas crisis económicas del mundo moderno.

El resultado inmediato fue un debate ideológico relativo al tamaño del Estado y a la búsqueda de un Estado minimalista. A menor Estado, según estas ideas, mayor mercado y, por tanto, mayor grado de libertad individual para incentivar al sistema capitalista. Sin embargo, las experiencias tanto de países ex-socialistas, como de países en desarrollo han demostrado que tanto el mercado, como la democracia capitalista, requieren de un conjunto de condiciones, circunstancias y características que les permitan su consolidación, además de que éste, al igual que la modernización, es un proceso singular y único.

Este profundo debate ha propiciado la idea de la *Reforma del Estado*. Primero, surgió de la transición franquista a la democracia en España y, en segundo lugar, en las dictaduras latinoamericanas, como las de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay -por citar las más importantes, que acabaron con los regímenes de facto y en forma gradual comenzaron a consolidar su democracia. Por último, los países ex-socialistas, como Polonia, Hungría, la ex-Unión Soviética, Bulgaria, Yugoslavia y los nuevos países independientes, comenzaron a elaborar sus políticas bajo la idea de la Reforma de Estado.

Detrás del concepto mismo, se oculta una gran evidencia: no existe una sola Reforma del Estado. El diseño de las políticas económicas de estos países fueron dictadas, tarde o temprano, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los grandes bloques económicos del mundo. Así que un enfoque de la Reforma del Estado está deliberadamente asociado al neoliberalismo. Se cuestiona directamente al Estado, sin contar con una teoría del Estado. Se parte de la idea de un mercado de competencia perfecta, que no ha existido en la realidad. Se satanizan los defectos y debilidades del Estado, sin considerar sus fortalezas y aportaciones al desarrollo de la humanidad.

Dentro de la Reforma del Estado, una tesis ha comenzado a abrirse camino y sigue cobrando vigencia, aquella que la considera como transición democrática. En realidad, la transición democrática es una vía, dentro de otras muchas, en la que la Reforma del Estado puede llevarse a efecto. No necesariamente, la Reforma del Estado conducirá a los países a una transición democrática. Es más, puede llevar de regreso a un autoritarismo radical. Las experiencias de los países ex-socialistas así lo demuestran.

En el caso de México, en una primera etapa de la Reforma del Estado con Miguel de la Madrid, el país inició su largo y doloroso proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar y el surgimiento paulatino del Estado Neoliberal. El fin del populismo y de la expansiva intervención estatal, la privatización de las empresas públicas; la eliminación sistemática de los subsidios, la hiperinflación, el descenso en el crecimiento del PIB, la reducción del gasto público y el comienzo de la apertura comercial con el ingreso de México al GATT, son las señales más representativas de este viraje histórico del rol estatal. La Reforma del Estado impulsada por Miguel de la Madrid sentó los cimientos para un proceso más definitivo que consumó su sucesor.

En la segunda etapa, la Reforma del Estado impulsada por el régimen de Carlos Salinas de Gortari representó un gran viraje en la idea del Estado. Todo fue reformado, la economía, la política -aunque en forma gradualista-, lo social, lo administrativo, lo ideológico, lo internacional, y también la materia constitucional. Bajo el ropaje de la globalización y la inserción de México en el mundo, la Reforma del Estado como modernización condujo al país a una profunda liberalización comercial, una devastadora privatización de empresas públicas y una abierta desregulación estatal. Las exportaciones aumentaron cuando el país logró firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como otros acuerdos comerciales con Europa, Asia-Pacífico y algunas economías de América Latina.

No obstante, la Reforma del Estado dejó fuera de la agenda de gobierno un gran déficit en torno a la deseada reforma de la administración pública. Un programa de simplificación administrativa, una decidida privatización de empresas públicas, la supresión de órganos gubernamentales y la eliminación de puestos en el sector público, no pueden considerarse dentro del rango de reforma administrativa. Por

tanto, la tesis central de esta investigación gira en torno al planteamiento de que *no es posible una Reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa*. Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno; la Reforma del Estado se encuentra inconclusa.

A partir de esta idea, la cuestión fundamental que debería incluirse como asunto esencial de la agenda de la Reforma del Estado es establecer y proponer el tipo de administración pública que se requiere para afrontar los nuevos retos que imponen la globalización, la interdependencia global, la liberalización y apertura comercial, la revolución tecnológica y la transición democrática dentro del contexto de la Reforma del Estado.

No es posible arribar al siglo XXI con una administración pública tradicional que se encuentra desacreditada, calificada de corrupta, ineficiente y en mayor medida, con un alto grado de insensibilidad social. Es urgente replantear una verdadera reforma administrativa como instrumento esencial dentro de la Reforma del Estado, que permita revolucionar la función pública, acorde al acelerado proceso de cambio que sufre la humanidad y a las crecientes demandas de la sociedad. Se requiere una administración pública que sea eficiente, eficaz, oportuna, remunerada adecuadamente, democrática y justa, que dé un servicio público pleno, libre de la corrupción y el clientelismo. Sólo una profunda reforma administrativa puede alcanzar estos nobles objetivos, que la sociedad necesita, reclama y demanda.

Al mismo tiempo, la administración pública no puede convertirse en un obstáculo del proceso de transición democrática y modernización que vive nuestro país. Todo lo contrario, debe ser una punta de lanza que contribuya a la dignificación del servicio público, a la consolidación de un buen gobierno y a las más altas aspiraciones de equidad y justicia social del pueblo mexicano.

En el primer capítulo de esta investigación, *Aproximación a la Reforma del Estado*, se fundamentan las definiciones del Estado, administración pública y gobierno, así como el debate en torno al rol estatal; se revisa el concepto central de la investigación -Reforma del Estado-, diferenciándolo del de reforma administrativa; se describen las diferentes posiciones expuestas, los propósitos que se buscan, los enfoques más representativos y la polémica en torno a la Reforma del Estado, contrastando con la corriente que plantea la transición democrática como alternativa no sólo para reformar al Estado, sino democratizarlo.

En el segundo capítulo, *La Reforma del Estado en el Gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)*, se estudia su gobierno, en sus diversas reformas: económica, política, social y administrativa, para concluir con un breve balance de la Reforma del Estado.

En el tercer capítulo, *La Reforma del Estado en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)*, se analizan sus principales elementos: las reformas económica, política, social, administrativa, ideológica, internacional y constitucional, para

presentar un balance final y los asuntos pendientes que no fueron incluidos en la agenda de la Reforma del Estado.

En el cuarto capítulo, *La Reforma del Estado inconclusa: la vigencia de la reforma administrativa*, se pretende revisar algunos conceptos básicos como: cambio, reforma y revolución administrativa; las tipologías existentes de la reforma administrativa: macro y microreformas; reformas eficientes y eficaces; reformas autocráticas y democráticas, entre otras; así como las reformas administrativas más importantes en el ámbito gubernamental, las de Luis Echeverría (1970-1976) y la de José López Portillo (1977-1982). Se concluye con una propuesta de revolución administrativa basada en una carrera administrativa, democracia administrativa y la impostergable reforma administrativa, como parte de una auténtica Reforma del Estado. Esta es nuestra propuesta, ya que sin reforma administrativa no es posible una Reforma del Estado.

En el último capítulo, *El nuevo rol de la Administración Pública en el contexto de la Reforma del Estado*, mediante un análisis comparativo de países -Suecia, Japón y Estados Unidos- se revisan los cambios administrativos realizados en estas naciones, para situarlos en el caso mexicano. A partir de este contexto, se pretende identificar el papel preponderante de la administración pública frente a los nuevos retos de la complejidad, diversidad, especialización, globalización y avance tecnológico mundial. El nuevo perfil de la administración pública mexicana debe ser: moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, "necesaria" y con un Servicio Civil de Carrera. Asimismo, como parte final de esta investigación, se propone una agenda mínima de políticas para llevar a cabo una profunda reforma administrativa dentro del ámbito de la Reforma del Estado.

Finalmente, se presentan las conclusiones y la bibliografía y hemerografía consultadas.

Capítulo I

Aproximación a la Reforma del Estado

CAPITULO I. APROXIMACIÓN A LA REFORMA DEL ESTADO

En el presente capítulo, pretendemos acercarnos a la idea de Estado, administración pública, gobierno e intervención estatal, con el fin de establecer un marco conceptual de análisis en torno a la Reforma del Estado, para después, exponer diversas posiciones y enfoques, destacando aspectos que inciden en el funcionamiento y organización de ésta. Asimismo, se polemiza en cuanto a su significado, contenido, alcances y limitaciones, en el actual contexto de complejidad, globalización e interdependencia mundial.

El concepto de Reforma del Estado se sitúa en un amplio debate. No existe una definición única o totalizadora.¹ Sin embargo, a partir de un concepto generalmente aceptado, es posible iniciar la investigación en torno a la necesaria y deseable Reforma del Estado.

1.1 Teorías en torno al Estado

En general, existen tres grupos de teorías que intentan definir los rasgos más sobresalientes del Estado desde perspectivas encontradas y, que a su vez, se complementan: a) las Teorías Organicistas; b) las Teorías Sociológicas y c) las Teorías Jurídicas.²

A) Teorías Organicistas: Esta concepción se fundamenta en la analogía de que el Estado puede compararse a un organismo vivo. El Estado es entendido como un ser humano; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse del conjunto. Esta teoría fue desarrollada por los griegos, entre los que destaca Platón, quien considera que "...en el Estado se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo (Rep.; II, 368 d) y, por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo... (Ibid, IV, 434 e)."³

¹ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1996, p. 14. Estos autores proponen su propia metodología, parecida a la nuestra, pero con distintas variantes. La Reforma del Estado implica: a) la adecuación o reforma en el sentido de su deber ser en tanto formación política; b) los cambios en el sistema jurídico; c) el redimensionamiento en la ordenación y funciones de las instituciones públicas; d) la recompensación en las relaciones reales del poder, en tanto principios efectivos del sistema político y e) el marco de los cambios en las relaciones internacionales.

² Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Bases y estructura. México, INAP, 1984, vol. 1, p. 24.

³ Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, México, F.C.E., 1984, p. 448.

Por su parte, para Aristóteles la concepción de ciudad o agrupación de la sociedad se explica porque:

“...la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no pueda entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios”.⁴

Estas ideas concebidas por los clásicos fueron retomadas por teóricos filosóficos como Hegel, quien en sus estudios sobre Derecho, Filosofía y del Estado, asume la idea de que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado. Las tesis de Hegel se basan en la identificación del Estado con Dios o el *Espíritu Superior* y en relación a ello señala:

“El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser de miembros del Estado”.⁵

Según Hegel, el hombre tiene existencia racional en el Estado, es en este ente supremo donde todo individuo tiene un valor y voluntad. Es en el propio Estado donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales, ya que todo lo conforma dicha entidad. El todo tiene un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo. Hegel concibe que es sólo en el Estado donde el hombre obtiene su libertad y ésta se encuentra condicionada a los términos que el propio Estado imponga para concederla.

B) Teorías Sociológicas. Dentro de esta teoría se concibe al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita.

En la Edad Media la voz *Estado*, en términos políticos, nace en las ideas del pensador florentino Nicolás Maquiavelo, autor de *El Príncipe*. En los siglos XV- XVI, el Estado buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y llegar a conformar un cuerpo único que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara ante sus enemigos.

⁴ Aristóteles. *Política*. México, Porrúa, 1985, Colección Sépan Cuantos, p. 159.

⁵ Hegel, G. W. F. *Filosofía del derecho*. México, UNAM, 1985, pp. 242-243.

El término Estado viene acompañado del vocablo *dominio*, así el nombre de Estado surge en virtud y a colación de una nueva relación entre sociedad e instituciones. La palabra Estado etimológicamente deriva de la voz latina *status*, *situación o condición de ser*, que no mantiene ninguna familiaridad con el actual significado de dicho concepto; se acerca más al término de *constitución, modo de ser*. Así, previo a la incorporación de la palabra, los romanos usaban los términos *civitas* o *res publica* denominando al pueblo y a su vez al propio Imperio, que significó *poder o potestad pública*.

Dentro de las mismas teorías sociológicas destaca el pensamiento filosófico de Tomás Hobbes, que en su *Leviatán*, escrito hacia 1651, trata la esencia del Estado y lo define como un monstruo omnipresente que denomina *Dios Mortal*. La idea de asociación de voluntades surge en Hobbes como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darle a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. De esta manera se le confiere a un solo hombre, o a una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así, a esa multitud unida en una persona se denomina *Estado*.

Hobbes define la esencia del Estado como:

“...una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo.”⁶

Asimismo, al elegir a un hombre o asamblea de hombres, por acuerdo y voluntad de los individuos para obtener esa protección contra los demás, se instituye lo que el mismo Hobbes llama *Estado Político o Estado por Institución* y destaca que su autoridad es ilimitada, “... es deber del Estado garantizar la paz interna y externa y asegurar a los ciudadanos la libertad necesaria para su enriquecimiento individual dentro de los límites justos y moderados.”⁷ El concepto de Hobbes ya lleva inmersa la tendencia político-económica de la época, caracterizada por el mercantilismo y las teorías económicas de Adam Smith en relación a la propiedad, la riqueza y su conservación.

Por otra parte, como principal representación de las teorías sociológicas destaca la concepción marxista del Estado, la cual se caracteriza por la crítica al capitalismo evidenciando la separación tajante entre Estado y sociedad en dicho modo de producción. La teoría marxista sobre la concepción del Estado aparece orientada hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico capitalista, y que de alguna forma nos permite comprender el

⁶ Hobbes, Tomás. *Leviatán*, México, F.C.E., 1984, p. 141.

⁷ Mayer, J. P. *Trayectoria del pensamiento político*. México, F.C.E., 1981, p. 113.

concepto de lucha de clases. El Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante; éste surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

El Estado surge de las propias contradicciones históricas y el desarrollo de las sociedades, relacionado con todas las instancias y niveles de la sociedad y de las clases sociales. Al respecto, Federico Engels señala que:

"El Estado (...) no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad (...) Es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos..."⁸

Por su parte, Lenin afirma que:

"El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, no pueden, objetivamente, conciliarse, y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables (...) Según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases (...)."⁹

De acuerdo con esta concepción, el Estado surge como un producto necesario del propio desarrollo histórico de las contradicciones que se manifiesta en las sociedades clasistas y por esta condición se encuentra ligado al modo de producción de estas sociedades y además, es un instrumento a través del cual una clase o fracción de clase mantiene su hegemonía. Así, más que un árbitro, su contenido esencial es de dominio de una clase sobre otra y se encarga de perpetuar las relaciones de producción que en este tipo de sociedades clasistas son de explotación. El carácter que toma el Estado marca una división tajante entre éste y la sociedad, esta diferencia implica una autonomía relativa entre ambos.

⁸ Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y del Estado*. Moscú, Progreso, 1969, p. 173.

⁹ Vladimir, I. Lenin. *El Estado y la revolución*. Moscú, Progreso, 1981, pp. 275-276.

"(...) nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, (...) adquiere una existencia separada pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aún cuando inclusive el mismo está inmerso en los propios conflictos."¹⁰

En el Estado denominado capitalista por la teoría marxista, la clase dominante es la burguesía, la cual hace valer sus intereses particulares, y para hacer cumplir, respetar y continuar el predominio de sus intereses, el Estado toma dentro las siguientes funciones:

1. Un aspecto estructural donde el Estado funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.
2. Un aspecto jurídico, donde el Derecho convierte a las relaciones de dominio y explotación en ley. En ese sentido, el Estado puede aparecer como juez y mediador de un conflicto, o representante de una Nación.
3. Un aspecto represivo, el Estado cuenta con sus aparatos o cuerpos policiaco-militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atente contra la ley, es decir, contra las relaciones de explotación convertidas en norma jurídica.¹¹

Para el marxismo, el Estado capitalista tiene la función de reproducir las mismas relaciones de las cuales ha surgido, para garantizar su permanencia. También asegurar la consolidación a través de su función política, por la gran difusión de la ideología dominante que permite mantener las relaciones de explotación, de tal forma que el Estado cuenta con individuos convencidos de que la justicia se manifiesta en la ley, la libertad en el propio Estado y la libertad en el comercio.¹²

C) Teorías Jurídicas: La concepción de Estado a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico, lo encontramos en Hans Kelsen, quien lo concibe desde su carácter normativo. Dice Kelsen:

"... la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana."¹³

¹⁰ Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. p. 25.

¹¹ Huacuja M. y Woldenberg, J. "En torno a la concepción marxista del Estado", En *Estado y lucha política en el México actual*. México, El Caballito, 1975, p. 263.

¹² Mario de la Cueva resume la idea marxista del Estado como sigue: "El Estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder". Mario de la Cueva, op. cit. p. 367.

¹³ Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría del Estado*. Barcelona, Blume, 1979, p. 118.

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del Derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el Derecho y el Estado. Así, toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del Derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos.

En realidad, la definición de Estado depende de la teoría que se sustente, así como de las implicaciones que esta misma determine. En el peor de los casos, una falsa idea del Estado, puede provocar una simplicidad de su objeto o bien, una minimización de su naturaleza como sucede con el paradigma neoliberal, que lo concibe como sujetado al mercado y a sus necesidades utilitarias.

1.2 El gobierno

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. En el gobierno radica la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. El gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones.

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es "...un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. (...) Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo".¹⁴

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar. **La administración pública en el Estado capitalista**. México, Fontamara, 1986, p. 73.

“El gobierno (...) es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos”.¹⁵

Puede afirmarse que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

En el caso de México, el gobierno se define como el: “Poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los Poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación”.¹⁶

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado. Los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación concreta y clara en la administración pública.¹⁷

El concepto de gobierno debe diferenciarse del de administración pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones, “...la acción del gobierno consiste en ‘transmisión’ y su autoridad es de ‘vigilancia y censura’, es pasivo y no activo”.¹⁸

1.3 Administración pública

El concepto de administración pública se encuentra ligado con el de gobierno a pesar de que existe una diferencia marcada entre ambos. Así, tenemos que “...la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública (...).”¹⁹ Mientras, que el gobierno es la parte pasiva, la administración pública es la parte activa del Estado.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Secretaría de la Presidencia. *Glosario de Términos Administrativos*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1976, p. 93.

¹⁷ Por otra parte, el gobierno permite mantener la vinculación entre las demandas sociales y el propio Estado, ya que éste al concebirse como un ente por encima de la sociedad, requiere de un mecanismo que le permita vincularse con la misma y mantener contacto con ésta sin dejar de ser la unidad de las clases o fracciones dominantes.

¹⁸ Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, p. 90.

¹⁹ Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública en el...* Op. cit. p. 73.

"...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado (...) en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos".²⁰

De esta forma, todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud y vivienda, así como otras funciones del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública.

"...la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general.."²¹

La administración pública concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la administración pública el depositario del poder; puede entenderse como el gobierno en acción y como el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, corresponde a la administración pública ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.²²

La administración pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, F.C.E., 1984, p. 10.

²² Por lo anterior, la administración pública no se puede mantener separada de la política, ya que todo plan o programa que surja de aquella se encuentra sustentada por una decisión política, es decir, una decisión de gobierno que se manifiesta por la acción de la administración pública, puede encauzarse a mejorar los aspectos de la vida social, o bien, llevarnos a su detrimento, depende el punto de vista que se sostenga.

La administración pública como agente administrativo debe propiciar un cambio de actitud en la sociedad, una reforma que le permita mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social; debe formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa, que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad, ya que toda mejora a nivel social comienza desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

La Reforma del Estado no puede llevarse a cabo si no existen previamente prácticas adecuadas de gobierno: la estructura debe estar edificada con bases sólidas que le permitan dirigir y operar el cambio, al contar con el respaldo de un adecuado aparato de gobierno. La administración pública debe ser entonces eficiente, capacitada y organizada para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población.

1.4 Delimitación de lo público y lo privado

En el Estado moderno, la expansión estatal fue producto de la expropiación de tareas o funciones propias de otras instancias de articulación de la vida social organizada. Se trataba de áreas o funciones, escasamente diferenciadas, necesarias para resolver problemas colectivos de las sociedades que comenzaron a enfrentar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema de acumulación, producción y distribución que rompía con la organización feudal preexistente o transformaba profundamente las economías extractivas, recolectoras y pastoriles de las regiones más atrasadas.²³

A lo largo del proceso de formación del Estado, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió diversas alternativas. La expansión estatal fue resultado del proceso de expropiar a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a instituciones intermedias, así como de crear otras nuevas, con excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todas ellas en materia de *interés público*.

Sin embargo, en la mayoría de las experiencias exitosas de desarrollo capitalista, la expansión del Estado -particularmente durante el siglo XIX- no tuvo lugar a expensas de la sociedad civil. Por el contrario, fue un instrumento para producir el crecimiento de la sociedad. La privación de los agentes sociales de ciertas funciones arrebatadas por el Estado fue compensada por la asunción, por parte de dichos agentes, de otras responsabilidades en el nuevo esquema de división del trabajo que tomaba forma a medida que evolucionaba el proceso de construcción social.²⁴

²³ Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, F.C.E., 1994, p. 48.

²⁴ *Ibid*, p. 49.

De esta manera, una nueva frontera comenzó así a establecerse entre el dominio legítimo del Estado y la sociedad. Nunca fue una frontera rígida o nítidamente marcada. Más bien fue siempre una frontera irregular y cambiante, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada reasignación de competencias se movieron en forma alterna en una u otra dirección.²⁵

Debe considerarse que las tendencias “expansivas” del Estado no fueron el resultado natural de alguna cualidad partenogenética de su aparato institucional. No existe ni ha existido, por lo tanto, una voluntad expansiva del Estado con independencia de la voluntad de quienes lo han conducido, colonizado o explotado en su beneficio. Sin embargo, los que hoy propician retóricamente su retracción, son los propios sectores que casi siempre fueron sus principales beneficiarios. La *Reforma del Estado* se instala precisamente en esta profunda discusión: la nueva delimitación de lo público y lo privado, a partir de la reconsideración de la intervención estatal. A continuación veremos una breve conceptualización de reforma, para después definir la categoría: Reforma del Estado.

1.5 Concepto de reforma

Una de las mejores maneras para aproximarnos al concepto de reforma es diferenciarlo del concepto de revolución. Huntington señala que hay muchas revoluciones y es posible que las reformas sean más escasas. Los países pueden estancarse o, de lo contrario, cambiar en formas que no constituyen una revolución o una reforma. Aunque la línea divisoria entre éstas es vaga, a la *reforma se le puede diferenciar en términos de la velocidad, alcances y dirección del cambio en los sistemas político y social.*²⁶

Una revolución implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico. Cuanto más completos son estos cambios, más total es la revolución. Una revolución “grande” o “social” equivale a importantes cambios en todos los componentes del sistema político y social. A su vez, las modificaciones de *limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo*, la política del gobierno y las instituciones políticas se clasifican como reformas. Pero no todos los cambios moderados son reformas. A estos cambios en la dirección opuesta es mejor denominarlos “consolidaciones” que reformas.²⁷

²⁵ El nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo del desarrollo capitalista convergieron durante un extenso período de la historia reciente en la aceleración del proceso de expansión estatal. El *capitalismo de Estado*, se convirtió en uno de los conceptos más popularizados para describir esta tendencia.

²⁶ Huntington P., Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Argentina, Paidós, 1992, p. 303.

²⁷ *Ibidem*. El que trata de obtener todo de golpe termina consiguiendo muy poco o nada. José II y Kuang Hsu son perfectos ejemplos de ello. Ambos trataron de impulsar una gran variedad de reformas, todas ellas al mismo tiempo, en una gran variedad de frentes, con el fin de introducir un amplio cambio en el orden tradicional existente. Fracasaron porque sus esfuerzos para lograr tanto movilizaron a muchos oponentes. Tal es la razón de que la reforma amplia, en el sentido de una dramática y rápida “revolución desde arriba”, nunca logra triunfar. Moviliza en el campo político a los grupos que no debe, en el momento inadecuado y por problemas inoportunos.

El camino del reformista es más difícil que los del revolucionario, por tres razones. En primer lugar, entabla por fuerza una guerra en dos frentes contra los conservadores y revolucionarios. El revolucionario tiene por objetivo polarizar la política, por lo cual simplifica, dramatiza y amalgama los problemas políticos en una sola dicotomía definida entre las fuerzas del "progreso" y las de la "reacción". Las reformas son poco frecuentes, aunque sólo sea porque también lo es el talento político necesario para convertirlas en realidad. Un revolucionario triunfante no necesita ser un político maestro; un reformista que logre éxito siempre tiene que serlo.

En segundo lugar, el reformador no sólo debe ser más diestro que el revolucionario en la manipulación de las fuerzas sociales, sino que debe poseer el control en el dominio del cambio social. Apunta hacia algún cambio, pero no un cambio total, sino gradual y no convulsivo. El revolucionario tiene interés en todos los cambios y el desorden. El reformador tiene que ser más selectivo y discriminar mucho más. Por último, el problema de las prioridades y elecciones entre distintos tipos de reformas es mucho más agudo para el reformista que para éste, que apunta ante todo a la ampliación de la participación política. El conservador se opone a la reforma socioeconómica y a la participación política ampliada. El reformista tiene que establecer un equilibrio entre ambas metas. Estas metas no son intrínsecamente contradictorias, pero las experiencias de los modernizadores sugieren que una centralización demasiado grande del poder en instituciones por sí mismas incapaces de ensanchar el poder pueden hacer que un sistema político llegue a un callejón sin salida.²⁸

Huntington considera que el reformador debe introducir cambios de importancia en la estructura socioeconómica y en las instituciones políticas tiene dos estrategias. El primero es un enfoque amplio, *raigal* o de *blitzkrieg*; que lo lleva a conocer todas sus metas desde un primer momento y presionar en favor del mayor número posible de ellas, con la esperanza de obtener el máximo factible. El segundo es el *incremental*, "ramificado" o *fabiano*, es la estrategia de ocultar sus objetivos, separar las reformas unas de otras y tratar de imponer un cambio por vez.

Al respecto, el reformador debe separar y aislar un problema de otro, pero tiene que *solucionarlos con tanta rapidez como le sea posible, eliminarlos de la agenda política antes que sus oponentes consigan movilizar sus fuerzas*. Como dijo Maquiavelo:

²⁸ *Ibid.* p. 304. El liderazgo y las instituciones que facilitan un tipo de reforma pueden ser menos idóneos para impulsar otro. El reformista militar -Mistafá Kemal, Gamal Abdel Nasser, Ayub Khan- por ejemplo, se destaca por obtener más éxito en la promoción de cambios socioeconómicos que en la organización de la participación de nuevos grupos en el sistema político. El dirigente socialdemócrata o demócrata cristiano -Betancourt, Belaúnde, Frei-, en cambio, es más capaz de identificar con el sistema político a grupos antes proscriptos que de producir cambios sociales y económicos.

"...nada hay más difícil de realizar, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar, que la iniciación de un nuevo orden de cosas. Pues el reformador tiene como enemigos a todos aquellos que se benefician con el antiguo orden, y sólo tibios defensores en quienes resultarán beneficiados con el nuevo. Esta tibieza es producto en parte del temor a sus adversarios, que tienen las leyes en su favor, y en parte de la incredulidad del género concreto. Así ocurre que en cada oportunidad que surge para atacar al reformador, sus rivales lo hacen con el ardor de fanáticos, en tanto que los otros los defienden a desgano, de modo que entre unos y otros corre un gran peligro."²⁹

Parece que en ninguna sociedad se producen reformas sociales, económicas o políticas sin violencia, o sin su posibilidad inminente. Una violencia más o menos descentralizada y espontánea es un medio común de los grupos que se encuentran en desventaja, para llamar la atención hacia sus motivos de queja y sus exigencias de la reforma. La violencia puede ser estimulada por dirigentes comprometidos por entero a trabajar dentro de los marcos del sistema existente y que la ven como el estímulo necesario para practicar las reformas dentro de éste.

Otro punto fundamental, se refiere a que la reforma contribuye no sólo a la estabilidad política, sino a una estabilidad mayor e inclusive a la revolución misma. La reforma puede ser un catalítico de la revolución, antes que un sustituto de ella. En términos históricos, las grandes revoluciones siguieron a periodos de reformas, no a etapas de estancamiento y pasividad. El hecho de que un régimen lleve a reformas y otorgue concesiones estimula las exigencias de más cambios, que con suma facilidad pueden convertirse en la bola de nieve de un movimiento revolucionario.³⁰

"Los expertos en ciencias sociales -lo mismo que los revolucionarios sociales- no pueden recorrer los dos caminos al mismo tiempo. Si en general la teoría del sustituto es correcta, entonces la del catalizador es errónea, y a la inversa. Lo más probable es que una tenga razón en ciertas condiciones y la otra en otras distintas. Las condiciones pertinentes incluyen los *requisitos previos* de la reforma y la revolución, y las *consecuencias* de una y otra. No cabe duda de que la relación más importante entre reforma y revolución es la de que la centralización del poder en el sistema político parece ser una condición previa de ambas. Dicha centralización, en especial en un sistema en que existe muy poco poder, es un prerrequisito esencial, como ya lo señalamos, para la innovación y la reforma políticas. También es un requisito previo para la revolución. Por lo menos en las primeras etapas de la modernización, la vulnerabilidad de un régimen a la revolución varía en relación directa con la capacidad de ese régimen para la reforma".³¹

El concepto de reforma -diferenciado del de revolución- nos permite aproximarnos al significado de Reforma del Estado, para una comprensión más cabal del objeto de

²⁹ Citado por Huntington P., Samuel, *Ibid.* p. 312.

³⁰ *Ibid.* p. 319. En 1894 Lenin decía "Las reformas no deben cotejarse con la revolución. La lucha por las reformas no es más que un medio de reunir las fuerzas del proletariado para la lucha por el derrocamiento revolucionario final".

³¹ *Ibid.* p. 321.

esta investigación. La reforma es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementado de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un Estado.

1.6 Concepto de Reforma de Estado

El concepto de Reforma del Estado ha propiciado un amplio debate. Tanto el gobierno, los partidos políticos y los intelectuales han expresado sus opiniones. En realidad, el concepto implica mucho más de lo que se ha pretendido difundir. Incluso, hay quien supone que no se trata de una reforma.³² El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio y hablamos de la Reforma del Estado. Sin embargo, no hay un proceso único de Reforma del Estado.

La Reforma del Estado puede expresar algún elemento sustantivo como del siguiente tipo: la reforma es la privatización de la economía; es la apertura comercial; es la reforma electoral; es una mera reforma administrativa; es un proceso de descentralización; es un discurso político con grados variables de verosimilitud; en fin, es lo que cada quien ha ido entendiendo en la marcha de un acelerado proceso de cambios y de inercias que se resisten a modificarse y además es una idea múltiple y ambigua.³³

Oscar Oszlak señala que mucho se habla de la Reforma del Estado y poco de la reforma administrativa. Al respecto, advierte:

“La Reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Ésta ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, consiste en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etcétera.

³² Córdova, Arnaldo. “¿Un nuevo Estado?”. En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 37. “Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico. El sentido de la Reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor prueba de ello es que ahora entendemos por *reforma* lo que no es más que simple *eliminación* de las instituciones públicas”.

³³ Aziz Nassif, Alberto. “Reformar al Estado. Modernización sin modernidad”. En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.) *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, 1991, UAG, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, p. 77. La Reforma del Estado modifica sustancialmente la idea del Estado mexicano. La utopía de la justicia y bienestar sucumbe frente a los estragos de una severa crisis económica que reordena de manera más crítica la desigual distribución de la riqueza; la estabilidad política de un sistema autoritario que integraba a las representaciones sociales mayoritarias se desvanece frente a los asomos de la democracia; el pacto social, piedra angular del Estado mexicano, que tenía el liderazgo protagónico para equilibrar la ganancia y el salario, se quebró.

A su vez, la Reforma del Estado mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado, ya que el cambio intraburocrático se convierte en un aspecto parcial -y en buena medida, subordinado- de la estrategia de la reforma. De hecho, la mayoría de los blancos usuales de la reforma administrativa son soslayados o postergados hacia un futuro indefinido. *El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales*.³⁴

Esta es una de las definiciones más precisas al establecer que la Reforma del Estado busca redefinir las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, que contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad en un contexto de globalización e interdependencia mundial.

La Reforma del Estado puede ser más intelegible a partir de tres supuestos:³⁵

1. Por Reforma del Estado entendemos al proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.
2. El proceso de reformas estatales es casi una constante, por lo menos en los últimos 20 años, pero esta última fase, cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982.
3. El proceso de Reforma del Estado ha transitado por distintas fases de política económica: 1) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que al mismo tiempo posibilitó una mayor transferencia de recursos al exterior, estrategia seguida durante el período Miguel de la Madrid, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; 2) la fase actual, en donde se prolonga la estrategia del pacto, pero ya se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía norteamericana, en donde se hace una férrea defensa del Tratado de Libre Comercio como la vía de solución para el crecimiento interno y a la inevitable interdependencia mundial.

La Reforma del Estado ha sido una empresa colectiva compleja, multidimensional, que no puede ser entendida correctamente si es vista únicamente, como un

³⁴ Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus, *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993. p. 36 (sobresaltado mío).

³⁵ Aziz Nassif, Alberto. *Op. cit.* p. 77-78.

desmantelamiento o achicamiento estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas. El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado mexicano proviene, sin duda, de su pesado déficit fiscal, pero también es producto del déficit del consenso político que provocó la crisis entre varios sectores sociales y regiones del país.³⁶

La Reforma del Estado para los gobernantes implica una tarea compleja. Es necesario contribuir a mejorar la actuación de los reformadores que tratan de cambiar las condiciones antes de actuar entre ellas. La misión de proveer a la reforma de ayuda profesional no es imposible. La historia está llena de generalizaciones útiles y conocimientos disponibles pero dispersos, que pueden mejorar la naturaleza de la Reforma del Estado desde un nivel superior.³⁷

Dror señala que existen algunas condiciones donde los reformadores requieren llevar a cabo cambios radicales en las estructuras sociales, frente a una fuerte oposición y presiones generalizadas, es esencial la reforma desde arriba.³⁸ Añade:

"Frecuentemente es indispensable hacerla desde el nivel superior para cristalizar visiones realistas y grandes políticas de largo plazo, para relacionar decisiones presentes con decisiones en tiempo social, para proveer pautas coherentes de gobiernos fragmentados, para innovar políticas frente a la inercia, para llevar a cabo concentraciones de poder adecuadas para una destrucción constructiva y para llenar algunos requisitos adicionales".³⁹

Lo recomendable es que la Reforma del Estado sea dirigida desde arriba, pero con una amplia participación de la ciudadanía, los partidos políticos y los agentes económicos, es decir, lograr un amplio consenso social. Ello permite una mayor legitimación de las reformas a realizar y menores obstáculos para su implementación. Dror sugiere algunas consideraciones que los gobernantes deben tomar en cuenta para una Reforma del Estado.

Por su naturaleza, la Reforma del Estado lleva un largo tiempo y *envuelve tiempo social* más que *tiempo humano*. Sólo cuando se introducen atajos tecnológicos, los

³⁶ Aguilar, Luis. Presentación del libro *La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras. México, Diana, 1996, p. XIV. En el fondo, la Reforma del Estado es la respuesta al agotamiento de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentan. Por ello, la aspiración de la reforma fue armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo.

³⁷ Una recomendación es asumir "lineamientos generales" del futuro pretendido con una perspectiva de 20 a 30 años, buscando una visión realista. Estos lineamientos deberían ser complementados con algunas exploraciones o "escenarios negativos" que deben ser evitados en lo posible. Dichos lineamientos requieren de revisiones periódicas, para hacerlas vigentes y realistas.

³⁸ Dror, Yehezkel. "Memorandum para dirigentes reformadores de sistemas". *Gobernabilidad y Reforma del Estado*. Santa Fé de Bogotá, Consejería para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. 1994, pp. 11-23. En este artículo Dror emplea el término reforma de sistemas; para los efectos de esta investigación puede emplearse como Reforma del Estado.

³⁹ *Ibid.* p. 11.

resultados pueden sucederse rápidamente. Pero, cuando se hacen intentos para transformar sistemas políticos y socioeconómicos, como en la URSS y la República Popular China, los logros significativos pueden tomar 10 ó 30 años para tener éxito.

Los dirigentes que reforman deberían, primero, evitar engañarse al esperar resultados rápidos. La Reforma del Estado es una tarea muy distinta en la cual, engañarse puede dificultar la acción de las propias reformas y engañar a otros. Por ello, los dirigentes que reforman al Estado deben evitar estrictamente promesas que pueden quedar vacías en el futuro.⁴⁰

La Reforma del Estado es turbulenta y, frecuentemente, explosiva. Una vez que se introducen cambios significativos en los procesos sociales e institucionales más importantes, se liberan fuerzas y tensiones acumuladas, que provocan mutaciones inesperadas y fenómenos caóticos. La primera recomendación para los dirigentes es saber qué esperar y qué explicar a quienes los apoyan, de tal manera que el gobierno no se conmocione y desoriente por la turbulencia y quienes los apoyan no confundan turbulencia con fracaso. Hay que recordar que desde el punto de vista de las políticas públicas, el fracaso es una etapa de enseñanza para superar desviaciones no esperadas.

La Reforma del Estado es una apuesta con la historia, constituye intervenciones con poca comprensión y procesos, en gran parte no determinísticos, portadores de una alta probabilidad de eventos sorpresivos y de resultados inesperados e indeseados. Por tanto, la Reforma del Estado con todos sus riesgos se justifica sólo cuando las situaciones presentes son inaceptables, las tendencias empeoran y se espera el caos. Cuando estas condiciones se generalizan, la reforma como una actividad cuidadosamente seleccionada es, frecuentemente necesaria e impostergable.

Una patología mayor de la Reforma del Estado consiste en menospreciar la resistencia. La reforma pone en peligro a las élites, redes de intereses, hábitos y estructuras del poder actual. Por esta razón, debe esperarse y vencerse una resistencia enérgica.⁴¹ La decisión para llevar a cabo la reforma puede resultar problemática:

⁴⁰ *Ibid.* p. 14. El éxito de la Reforma del Estado como un todo requiere de la permanencia en el poder de los dirigentes y de las principales políticas. Por tanto, es necesario tener visiones prácticas de largo alcance, a la vez que una guía de políticas consistente aunque flexible y de final abierto, que gane el apoyo necesario para un esfuerzo prolongado. El tiempo de resultado de las reformas debe considerar las implicaciones y costos sociales para la propia Reforma del Estado; de lo contrario, pueden comenzar a formarse conglomerados anti-reforma, que impidan que ésta se lleve a cabo.

⁴¹ Las reformas exitosas se dan después de eventos traumáticos que socavan las instituciones, tales como las agitaciones internas, derrota en una larga guerra, ocupación extranjera, crisis económica masiva, etc. La mayor dificultad se presenta cuando curvas levemente descendentes, sumadas a una decadencia generalizada, hacen necesaria una Reforma del Estado, pero son demasiado graduales como para llevar al Estado a la turbulencia que reduce rigideces y paradójicamente, abre la oportunidad a la reforma.

"...la principal recomendación es no ser muy sensitivos a los costos inmediatos al comprometerse en reformas de sistemas. Pero, para seguir esta recomendación, es esencial contar con una base de poder suficientemente fuerte como para resistir las presiones del momento, así como resistencia en la decisión y la filosofía que acepta los sufrimientos presentes por un futuro esperanzadoramente mejor pero incierto".⁴²

Existen cuatro estrategias principales para enfrentar la inercia y resistencia a la Reforma del Estado: la primera supone esperar que la historia brinde la oportunidad para la reforma, o adoptar una aproximación por fases a partir de la introducción de efectos de choque para desactivar los asuntos problemáticos, reducir la realidad y aumentar la propensión a innovar; la segunda consiste en limitar la reforma a la masa crítica mínima y actuar maduramente; la tercera supone desplazar apoyo desde las estructuras de poder existentes; y la cuarta requiere construir bases de poder, organizaciones y élites alternativas. Una Reforma del Estado exitosa requiere combinar estas cuatro estrategias, todas ellas riesgosas y exigentes.

Los retos de la Reforma del Estado, como lo supone la problemática expuesta, requieren de personal sobresaliente para apoyar al dirigente y los reformadores. En primer lugar, es esencial contar con una capacidad de pensamiento estratégico sobresaliente, que trabaje constantemente en el análisis profundo de los principales resultados de la Reforma del Estado. Cuando no se realizan estos estudios estratégicos, puede cambiar el rumbo y el destino de la Reforma del Estado. En segundo lugar, las oficinas personales del gobernante deben ser equipadas con unidades comprometidas en trabajos de personal de alto nivel, para relacionar las decisiones actuales con las estrategias básicas de la Reforma del Estado, incluyendo la necesaria toma de decisiones en tiempo de crisis. En tercer lugar, es conveniente mantener un seguimiento y evaluación de los efectos de la Reforma del Estado en agencias independientes que reportan sólo al gobernante y a sus unidades de apoyo. En cuarto lugar, es necesario señalar la necesidad de profesionales de muy alta calidad en la planificación de las políticas para dotar de personal a las unidades asesoras de los gobernantes y las agencias independientes.

En suma, estas recomendaciones y consideraciones polémicas en torno a la Reforma del Estado deben contrastarse con la realidad de cada país, las circunstancias históricas donde se produce la reforma y el nivel de participación de los agentes políticos. La Reforma del Estado, en última instancia, depende de la orientación ideológica que la sustente.

⁴² Ibid. p. 18. La Reforma del Estado requiere una buena disposición y capacidad de pagar altos costos en el presente y futuro inmediato para obtener grandes beneficios en el futuro lejano. La capacidad de aceptar sacrificios presentes se hace más necesaria cuando nos damos cuenta de la destrucción constructiva que, inevitablemente, envuelve la Reforma del Estado.

1.7 Acepciones básicas de la Reforma del Estado

El concepto de Reforma del Estado tiene tres acepciones básicas: 1) por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica); 2) por sus propósitos y 3) por su enfoque. Esta agrupación permite apreciar el grado de complejidad en el uso, enfoques e interpretaciones de la Reforma del Estado, así como las implicaciones y limitaciones que esto implica. A continuación se presenta una revisión de las mismas.

1.7.1 Por su posición

Existen cinco posiciones perfectamente diferenciadas en torno a la Reforma del Estado. La posición económica sostiene que en esencia la Reforma del Estado implica una nueva inserción del país, en un contexto caracterizado por la globalización y la interdependencia mundial. La posición política sugiere la búsqueda de un verdadero sistema presidencial que evite el presidencialismo como sistema de gobierno, así como una separación definitiva del gobierno con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de un auténtico federalismo y una separación de poderes efectiva. Mientras que la posición social enfatiza a la Reforma del Estado como una estrategia de combate a la pobreza y una adecuada distribución de la riqueza nacional. La posición administrativa sostiene que, más que un redimensionamiento del tamaño del Estado, es necesaria una reforma administrativa que adecue el aparato gubernamental a las nuevas atribuciones estatales. Finalmente, la posición jurídica supone que es indispensable reformar los aparatos y procedimientos jurídicos para reformar al Estado.

1.7.1.1 Por su posición económica

La postura económica enfatiza a la Reforma del Estado en un contexto dinámico de interdependencia y globalización mundial. Ésta es producto de los nuevos cambios mundiales de apertura comercial, la caída del bloque socialista y el rápido avance tecnológico.

Para esta perspectiva, existen dos razones internas de la Reforma del Estado: a) la transformación de la sociedad mexicana, caracterizada por una acelerada dinámica demográfica, un vasto proceso de urbanización y el agotamiento de un modelo general de desarrollo y b) la presencia de rezagos ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década. Las razones externas se explican por una "...revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados."⁴³

⁴³ Ibid, p. 29.

Por su parte, René Villarreal sostiene que la Reforma del Estado "...es producto de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía-mundo: la globalización y la interdependencia".⁴⁴ Ésta implica la ampliación de las actividades y esferas privadas, la creación o recreación del espacio público, la profundización de la apertura y la inserción financiera, comercial o productiva, en la economía mundial y en los nuevos bloques. La Reforma del Estado mira hacia afuera, no hacia adentro. La Reforma del Estado, según este autor, responde a la crisis del Estado Benefactor-keynesiano que supone una contradicción básica: superar la tensión existente entre las necesidades de la acumulación de capital y las demandas sociales. El ciclo de auge, expansión y crecimiento económico excepcional se agotó y, con ello, el Estado Benefactor. La crisis fiscal del Estado fue una de sus manifestaciones más concretas.

Otro autor⁴⁵ afirma que la Reforma del Estado es un proceso profundo, que corresponde a una concepción política definida y a las nuevas circunstancias del país y del mundo, cuya evolución se presenta favorable, pero aún incierta, y su ciclo completo requerirá muchos años para consolidarse. En ese sentido, el cambio del papel del Estado pretendía una inserción eficiente en el mercado mundial; la búsqueda de una mayor competencia por el ahorro externo; acelerar la competitividad de las empresas; e incrementar su capacidad exportadora.

De acuerdo a esta postura, México es inevitablemente vecino de la mayor potencia militar y política, por lo que el país debe desplegar estrategias de acercamiento como el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, así como la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y América Latina. El entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, sostenía una tesis fundamental en la Reforma del Estado:

"...un Estado grande no es siempre un Estado más capaz. En realidad, en el caso de México, un Estado más grande significó la reducción de su eficiencia para responder a las necesidades sociales de nuestros compatriotas y finalmente resultó en un Estado más débil".⁴⁶

⁴⁴ Villarreal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posrevolucionario*. México, NAFIN-F.C.E. 1993, p. 206. En nuestros países, la Reforma del Estado pasa a ser un factor esencial y un punto nodal en que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social y política. Aquí el resquebrajamiento del Estado proteccionista benefactor en unos países, o la crisis del Estado oligárquico en otros, en los años setenta, entra de la mano con los cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico en los años ochenta a partir de la aplicación de los programas de ajuste.

⁴⁵ Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993, p. 12. El Estado, al recuperar para la sociedad espacios económicos, recupera para sí la capacidad de cumplir con sus responsabilidades como productor en áreas estratégicas, promotor de la inversión privada, proveedor de infraestructura y garante de programas sociales. De esta manera, recuperando espacios para la sociedad, también reconquista los espacios fundamentales del Estado y, con ello, abre a la nación nuevas posibilidades de desarrollo. Hacerlo así implica una amplia Reforma del Estado.

⁴⁶ Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993, p.10. Aspe señala que el proceso de Reforma del Estado no llegará a su punto culminante sino hasta cuando ninguna familia mexicana viva por debajo de un nivel que satisfaga todas sus necesidades básicas. Esto significa que el proceso de consolidación de las finanzas públicas mediante la disciplina en el gasto y el cumplimiento de nuestras obligaciones fiscales tendrá que seguir siendo la clave de nuestra estrategia de desarrollo, en la medida en que a partir del ajuste presupuestal ha sido posible prestar atención a las demandas más apremiantes de la sociedad. *Ibid.* p. 210.

Según esta posición, la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de las empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es la estrategia seguida por el gobierno para llevar a cabo una profunda Reforma del Estado.⁴⁷

Por otra parte, hay quien sostiene que la Reforma del Estado en México en materia económica ha implicado tres grandes líneas de acción.⁴⁸ En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, una reducción en la magnitud del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea es el proceso de liberalización y reinserción de la economía mexicana en el exterior. Por último, la tercera línea de acción tiene que ver con el desmantelamiento progresivo indiscriminado del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones, cierres y privatizaciones de las empresas públicas.⁴⁹

En suma, la reforma económica del Estado debe basarse en la atención de las necesidades de la población.⁵⁰ En estas condiciones, existen dos grandes rezagos: la democracia y la justicia social. Debería aceptarse que así como los dos últimos gobiernos mexicanos han venido demoliendo las bases económicas creadas por el cardenismo, han conservado, sin embargo, las bases políticas que sustentan el sistema antidemocrático mexicano.

⁴⁷ El autor propone 10 reflexiones en un contexto de ajuste macroeconómico; 1) lo peor es no hacer nada; 2) la calidad y el compromiso de los servidores públicos es vital para el éxito del programa de reformas; 3) no hay estabilidad macroeconómica sin una reforma profunda y permanente de las finanzas públicas; 4) la estabilidad y el cambio estructural deben considerarse como elementos integrales de una sola estrategia; 5) la peor deficiencia de un programa económico es la negligencia; 6) se debe comenzar por el principio; 7) más credibilidad es igual a más confianza; 8) el gobierno no puede caminar solo; 9) ser justos y 10) es más fácil bajar la inflación de 200 a 20% que hacerla descender de 20% a niveles internacionales. Aspe Armella, Pedro op. cit. p. 55-59.

⁴⁸ Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.) **Transición a la democracia y Reforma del Estado en México**. México, 1991, UG, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, p. 19.

⁴⁹ Otro punto de vista es de Jesús Reyes Heróles, "Elementos económicos de la Reforma del Estado". En Barros Horcasitas, José Luis et al. Op. cit. p. 40, donde sostiene que existen siete elementos de la reforma económica; a) Modernización de la regulación económica; b) Reducción de la participación directa del Estado en la economía; c) Apertura de la economía; d) Reformulación de la estrategia redistributiva; e) Revisión de la política industrial; f) Replanteamiento de la estrategia hacia el sector agropecuario y g) Formulación de una nueva mecánica de orientación del desarrollo.

⁵⁰ Reyes Heróles afirma "Colocar la economía sobre sus pies, volver a saber que la economía no es un juego de cifras, no es un juego de sectores y cálculo de variables, sino es ante todo ejercicio de política, en particular de política económica, en el cual los objetivos tienen que ser los de la sociedad, de sus integrantes, porque la gente no puede vivir ni desarrollarse con el consuelo de que aumenta la reserva monetaria, de que estamos muy bien en tales y cuales indicadores, cuando el alimento no alcanza y cuando el salario se deteriora cada vez más, y no hay empleo, para terminar de completar el cuadro". *Ibid*, p. 24-25.

1.7.1.2 Por su posición política

La idea de Reforma del Estado -para Enrique González Pedrero- parte de dos principios: una economía eficiente y una verdadera democracia, los cuales constituyen los ejes de la reforma que se ha planteado. Si en lo económico se ha perfilado el desafío de abrirse al mundo y de incorporar de manera creciente, la iniciativa social e individual, en lo político, esa misma idea debe traducirse en más democracia.⁵¹

Así, la Reforma del Estado debería conducirse con esa mediación en ambas vertientes: mayor participación social en la economía y en la política, sin perder de vista que *gobierno, sociedad e individuo constituyen la fortaleza del Estado que los reúne*.⁵² En este contexto, el autor se pregunta: ¿qué tan grande debe ser el Estado para lograr esa armonía?. La respuesta, un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y hacia una mayor justicia social. Por tanto, la propuesta económica debe tener una contrapartida política: *el ensanchamiento de la democracia*.

Otra posición es la que sostiene que la Reforma del Estado es una *refundación* del Estado mexicano. Implica la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución por la idea liberal de una economía de mercado y un Estado encargado de proporcionar los satisfactores públicos que ningún agente en particular puede proporcionar. No obstante, esta idea se presenta como una adaptación contemporánea del espíritu original del Constituyente de 1917.⁵³

Algunos de los saldos de la Reforma del Estado consisten en que: no se han modificado las estructuras de relaciones de los poderes del Estado; el presidencialismo; el centralismo; la persistencia de un partido hegemónico; la subordinación al Ejecutivo por parte de los poderes Legislativo y Judicial; mayores libertades ciudadanas irrestrictas; elecciones realmente libres; equilibrio de poderes, y vigencia del Estado de Derecho. Por ello, está pendiente la auténtica reforma política del Estado.

Otra postura sostiene que la reestructuración del capitalismo mexicano, implica una profunda transformación del Estado, ya sea a través del gobierno por una reforma

⁵¹ González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 48.

⁵² Cita a Don Jesús Reyes Heróles: "ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal, ni más individuo para que haya menos sociedad y menos Estado; ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, Sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una de esas entidades concierne. Nuestra meta no es una sociedad estatizada: es un Estado social y una sociedad integrada por individuos libres y en pleno uso de sus derechos". *Ibid*, pp. 48-49.

⁵³ "La fórmula retórica 'Reforma del Estado' no aparece en el discurso presidencial sino hasta el 28 de agosto de 1989. Esta expresión irá sustituyendo progresivamente la anterior de 'modernización del Estado'. No se trata solamente de modernizar lo ya existente, sino de reformarlo. Coincidentemente, la política de Reforma del Estado irá siendo aparejada con una actualización y reinterpretación de la fundación del Estado mexicano contemporáneo en el Congreso Constituyente de 1917. Es por tanto, en su sentido e intención, una política de refundación del Estado." Francisco Valdés Ugalde. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado'. En *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993, p. 324.

desde arriba o que la impongan los cambios desencadenados por la reestructuración de la economía.⁵⁴ De esta manera, el país no puede insertarse como un exportador industrial en la nueva división internacional del trabajo con sus bajos niveles de productividad del trabajo, eficiencia empresarial y calidad de productos. Esta búsqueda de una mayor productividad dentro de los marcos de la política reestructuradora, está conduciendo a una ruptura de los fundamentos del *pacto social* sobre el que se asienta el régimen político.

Estas conquistas sociales, que en otros países son materia legal o contractual, en México son consideradas como derechos políticos. En consecuencia, los que en otras condiciones serían elementos de un conflicto económico, pueden convertirse en un detonador de una crisis política de Estado. Este es el núcleo de la preocupación de la Reforma del Estado, salvar al partido de Estado, en cuyo seno están atrincheradas las fuerzas que resisten esa u otras reformas.

La transformación que sufre el Estado bajo su reforma implica que éste regule, oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía, pero que no sea monopolista, propietario, gigante y que no sustituya a la sociedad. Sin embargo, no se han considerado los efectos políticos de la reforma económica, las implicaciones potenciales para la sociedad mexicana son casi ilimitadas.⁵⁵

Un puente entre lo económico y lo político es la posición de Carlos Bazdresch,⁵⁶ quien sostiene que la Reforma del Estado tiene dos procesos claramente diferenciables: el de reforma económica y el de reforma política del Estado. La reforma económica tiene como motivo principal la búsqueda de una mejor eficiencia en la economía, mediante la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, así como la disminución de la intervención directa del sector público en el manejo de los recursos productivos. La reforma económica se realiza básicamente a través de políticas de apertura y de privatización, así como del estudio e implantación de mejores regulaciones de la vida económica.

A su vez, la reforma política tiene como objetivo hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cercana a la voluntad de los votantes. Para ello, se busca establecer

⁵⁴ Gilly, Adolfo. "El régimen en su dilema". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 43.

⁵⁵ Rubio, Luis. "El Estado salinista". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 40. Se trata de la recomposición del poder político, que supone la desaparición de los poderes corporativos; la descentralización del poder que la apertura de la economía implica, sobre todo la burocracia; y el fortalecimiento del sector privado respecto del gobierno, pero matizada por la penetración del capital extranjero. Todos estos efectos políticos, de enormes magnitudes, transformarán el peso relativo de los distintos grupos del poder.

⁵⁶ Bazdresch, Carlos. "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia". En José Luis Barros Horcasitas, et. al. *Op. cit.* p. 33-34. El autor señala que en el mundo de la política se plantea que mercado y democracia formarán parte del mismo movimiento. De hecho, algunos grupos de empresarios argumentan como si fuera clarísimo que democracia y mercado se requieren uno al otro. Sin embargo, en la realidad esta cuestión se presenta un tanto paradójica. Por un lado, a nivel teórico no aparece la necesidad de que mercado y democracia vayan juntos. No obstante, si miramos al mundo de los países ricos, en los hechos sí parece existir en la actualidad un alto grado de coincidencia entre la existencia de una economía de mercado y la vigencia de un régimen democrático.

reglas más transparentes del quehacer electoral se estimula la participación de los partidos políticos. La Reforma del Estado es un proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: 1) las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto y 2) la readecuación del desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.⁵⁷

Este proceso de reformas estatales es casi una constante, por lo menos durante los últimos 20 años; pero esta última fase, cuyo objeto es la implementación de un nuevo proyecto del país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982, fecha en que se inició el cambio de rol del Estado mexicano.⁵⁸

1.7.1.3 Por su posición social

El punto de vista social aporta otras apreciaciones en torno a la Reforma del Estado. Este es un tema complejo y sin un enfoque único. No se trata de repetir la moda antiestatista que impulsó la ofensiva empresarial, ni de oponerse a proclamar un estatismo ya superado. Se trataría de pensar cuáles son las transformaciones del Estado para el desafío de la década de los noventa y eso significa un Estado que exprese y promueva la sociedad civil.⁵⁹

En esta visión, existen intentos que buscan trasladar el tema de la Reforma del Estado sólo al campo del sistema político. Es un avance en el sentido que trata de recoger la pluralidad de actores sociales como corresponsables de los asuntos públicos. Queda la duda de si sería deseable incorporar a la ciudadanía como perspectiva, porque es a través de ella que podría darse cuenta de los límites cambiantes de la política. Así, la modernización política implica actuar en favor de una mayor correlación entre pluralidad social, participación y representación política.⁶⁰

Se sugiere que mercados, sociedad y Estado empiezan a descubrir nuevos equilibrios, difíciles de construir. Abriéndose paso, las comunidades rurales y

⁵⁷ Aziz Nassif, Alberto. *Op. cit.* p. 77-78.

⁵⁸ El autor añade que este proceso de reforma estatal ha transitado por tres etapas: 1) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que permitió una mayor transferencia de recursos al exterior, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; 2) una fase intermedia de pactos corporativos, atravesada por todo el conflicto de la sucesión presidencial, mediante una combinación de medidas económicas ortodoxas y heterodoxas; y 3) la fase actual, en donde se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía mundial. *Ibid.*, p. 78.

⁵⁹ González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. México, INAP, 1993, p.49-50. La política en materia de bienestar social, en esta transición, requiere combinar las dos lógicas, la liberal y la estatal, la ciudadana y la corporativa, la democrática y la autoritaria. La centralidad que tiende a asumir la modalidad ciudadana en los últimos tiempos produce desajustes fuertes con respecto a la forma de representación corporativa. Una política social moderna no puede definirse por la incorporación de una y la exclusión de otra. La búsqueda de nuevas formas organizativas, institucionales, de nuevas prácticas políticas y reglas de comportamiento, será la tarea y la inquietud, acaso el conflicto principal de los próximos años.

⁶⁰ Este autor señala: "La crisis ha puesto cada vez más al descubierto que no es posible acceder a un mejor estadio de bienestar social con las mismas prácticas y estrategias de antaño. Los cambios de la economía y la política reclaman de nuevas acciones públicas y de una *reforma institucional* en profundidad que incruste en las entidades estatales las demandas populares y permita mayores niveles de acción colectiva, con mayor eficacia en la superación de los problemas de la seguridad y la previsión social". *Ibid.*, p. 56.

urbanas han encontrado, dentro del contexto de la Reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que la organización y participación social constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas.⁶¹

Por su parte, una posición más integral es la de Carlos Tello,⁶² quien afirma que los modelos de desarrollo social que han adaptado los países como el nuestro para alcanzar la justicia social se puede agrupar en tres:

1. El que argumenta que basta un proceso de crecimiento económico sostenido y que por vía del empleo todos los habitantes pueden satisfacer sus necesidades esenciales.
2. El que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para erradicar a la pobreza y, en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales para combatirla. La política social desempeña un papel residual y subordinado a la política económica.
3. El que busca maximizar la distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para promover el crecimiento y superar la condición de pobreza de la población. No se trata tan sólo de combatir la pobreza, sino de organizar el desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de los habitantes del país.

México optó por un camino intermedio y a pesar de los grandes avances en política social, la justicia social no se ha cumplido, lo cual le da relevancia en la agenda de la nación. Pero ello no entraña, necesariamente un Estado reducido, más bien implica un Estado diferente. De esta manera, la lucha por la justicia social debe ser el propósito esencial que ordene todas y cada una de las políticas y acciones que emprenda el Estado. Difícilmente se puede lograr la justicia social, si la política económica no combate la inequidad, la concentración del ingreso y la riqueza.

⁶¹ González Tiburcio, Enrique. "Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia dónde?". En *Reflexiones sobre Administración Pública*, México, INAP, Revista de Administración Pública, No. 89, 1995, p. 227. En la Reforma del Estado se han producido cambios fundamentales en la concepción y en la forma de operar la política social, en especial aquella que se vincula con los grupos más necesitados. Las transformaciones y ajustes introducidos en las finanzas públicas han redefinido las prioridades a las que se asigna el gasto público. Como resultado, el gasto social ha crecido hasta representar más de la mitad del gasto público programable y casi el diez por ciento del producto interno bruto del país.

⁶² Tello Macías, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 38.

1.7.1.4 Por su posición administrativa

Oszlak afirma que este proceso histórico ha producido un nuevo rol para el Estado, una transformación de las relaciones entre el Estado y sociedad. De esta manera, es incorrecto referirse a la Reforma del Estado como un proceso confinado al aparato estatal, ya que su objetivo sustancial es modificar las relaciones entre los sectores público y privado. En la actualidad, desde la perspectiva administrativa la Reforma del Estado reconoce tres momentos: en primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de la asignación del personal. En China a estas secuencias de categorías se les conoce como el *Plan de la Triple Decisión* o el *Principio de las Tres Fijaciones*.⁶³

En el primer aspecto de la reforma, existen al menos cuatro tipos de medidas que pretenden reducir la intervención del Estado y modificar su papel de gestión de la sociedad. Se trata de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización. Con excepción de la descentralización, este cuarteto reivindica la superioridad del mercado respecto al Estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en la sociedad.

La privatización supone “descargar” al Estado la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes y servicios públicos. Dependiendo del carácter que asuma (privatización total, periférica o de gestión), el Estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento, la regulación de las empresas o funciones privatizadas, o renunciar a todo tipo de injerencia en el respectivo campo de actividad. La simple transferencia de empresas o servicios no asegura de manera automática que con el mercado se ajustarán más eficientemente las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores.

La descentralización política y administrativa no implica, en principio, una retirada del Estado seguida por la ocupación de espacios de decisión y gestión de la sociedad, como ocurre con la privatización. Pero supone un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas. Por su parte, la desmonopolización no implica, en sí misma, una reducción del alcance de la actividad estatal, pero normalmente conduce a este resultado en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado.

La desregulación, cuarto miembro del cuarteto, comparte con sus congéneres el mismo propósito de limitar la intervención del Estado. Pocas son las áreas de la actividad privada y pública que no están alcanzadas por alguna forma de regulación estatal. En la actualidad, la desregulación apunta tanto al ámbito privado como al estatal.

⁶³ Oscar Oszlak. Op. cit. p. 93.

El segundo aspecto o fijación es la racionalización de las estructuras organizativas del Estado. Se trata de cambios en los organigramas. Ésta es una antigua preocupación de la reforma administrativa clásica, acostumbrada a expresar muchas recomendaciones bajo la forma de *cambios en los organigramas*. Cuando no puede implementarse la privatización o la transferencia de organismos a jurisdicciones menores, la contracción del aparato estatal toma a veces la forma de eliminación simple de ministerios, secretarías o subsecretarías. Algo parecido ocurre con el tercer aspecto: la reducción de las plantas de personal. En este caso, se tiende a la redefinición (estrechamiento) del papel del Estado y la consecuente contracción del aparato institucional proporciona una justificación indiscutible en las nuevas circunstancias: *sobra personal*.

En ese sentido, debe comprenderse que las consecuencias de los procesos en curso son esenciales para orientar la Reforma del Estado. Es innegable que el rol, las estructuras y las dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero ello no puede encararse desde la perspectiva de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en detrimento de la calidad del Estado.⁶⁴

Por su parte, José Chanes Nieto señala que el tema de la reforma es tan añejo que todos somos hijos de la reforma.⁶⁵ La Reforma del Estado debería plantear una nueva estructuración del poder en México, no solamente del público sino principalmente del político, para otorgarlo realmente al pueblo en lugar del individuo o grupo que efectivamente imponen las decisiones al poder público y determinan los comportamientos de la sociedad.

⁶⁴ "El día después de la reforma podemos encontrar con un Estado desmantelado y vaciado, incapaz de afrontar los mínimos requerimientos de una sociedad que aspira acceder a mayores niveles de desarrollo y bienestar. Lo cierto es que un Estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función social sea fácilmente subvertida en beneficio de clientelas corporativas tutelares, de grupos funcionariales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando (...) la prebenda y la corruptela se enseñorean". *Ibid*, p. 107.

⁶⁵ Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". En Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 88 y 89. Señala que "...reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma agraria (tradicional, integral o moderna); reforma fiscal (adecuación, "miscelánea", actualización); reforma universitaria; reforma municipal; reforma electoral; reforma política; reforma jurídica; reforma administrativa (simplificación, modernización o privatización); reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma de las responsabilidades de los servidores públicos; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma del peso (devaluación, desvalorización, deslizamiento o supresión de ceros); reforma o "reconversión" industrial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de las relaciones del gobierno con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales; reforma penitenciaria; reforma de los planes de estudio; reforma del Poder Judicial; reforma urbana; reforma partidista; reforma comercial; reforma bancaria; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, reforma del Estado, reforma de la Revolución y reforma del gobierno."

En la administración pública, el adelgazamiento indiscriminado, muchas veces por amputación, puede producir desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Para adelgazar adecuadamente a las instituciones, es necesario determinar qué sobra y dónde falta. El tamaño ideal de la administración pública "...es aquél que le permite cumplir eficazmente los fines a su cargo. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de recursos financieros. De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de éstos y no la que debe cumplir sus fines".⁶⁶

Otra posición es la de Omar Guerrero, quien sugiere que fue patente la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de política. Este enfoque unidimensional se ofreció como opción al dilema de la Reforma del Estado, con su instrumento más conocido, la privatización de la administración pública.⁶⁷

Ante el dilema de la Reforma del Estado, un procedimiento que hubiera sido de gran utilidad es el análisis de *implementación de política*. Además de brindar sugerencias sobre los déficit del Estado Benefactor, este análisis hubiera destacado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. En suma, hubiera abierto las puertas a una Reforma del Estado juiciosa y ponderada que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países de la región.⁶⁸

Para Luis Aguilar, la democracia pretende ser no sólo una forma de gobierno, sino de buen gobierno. De ahí la necesidad de la modernización administrativa del Estado, la urgencia de que el Estado revise sus organizaciones, programas y procesos de gestión, pero sobre todo, la necesidad de formar funcionarios profesionales, honestos, capaces de responder oportuna e imparcialmente a las cambiantes necesidades y demandas de los ciudadanos. La reforma administrativa pertenece a la Reforma del Estado.⁶⁹

El gran reto de la administración pública dentro de la Reforma del Estado es combinar la actuación legal, honestidad, imparcialidad de trato, pero también eficiencia y

⁶⁶ *Ibid*, p. 95.

⁶⁷ Guerrero, Omar. "Implementación de políticas públicas" En *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994, p. 21.

⁶⁸ Omar Guerrero advierte que "El análisis de implementación ofrece consejos sobre las *policies* actuales y futuras con base en la experiencia de las *policies* pasadas, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y elevadamente complejos. (...) No es una panacea sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo, la Reforma del Estado". *Ibid*, p. 22.

⁶⁹ Aguilar, Luis. Presentación del libro *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras. México, Diana, 1996, p. XV.

creatividad ante los cambiantes y complejos problemas públicos y sociales. La administración pública es la clave para la Reforma del Estado, ya que es ahí donde se abren los espacios para la participación social y se establece la direccionalidad del proyecto nacional.⁷⁰

1.7.1.5 Por su posición jurídica

La Reforma del Estado consiste en la mayoría de las veces en reformas constitucionales. Si bien las reformas básicas del Estado requieren por regla general una modificación constitucional, por otro lado, más allá de los preceptos constitucionales son posibles algunas reformas puntuales y otros cambios paulatinos, pues muchas demandas de reforma profunda del Estado, aunque no todas, no encuentran obstáculo en el derecho constitucional o incluso pueden ser satisfechas mediante una interpretación de la Constitución, que tome en cuenta el cambio social y económico.⁷¹

La Reforma del Estado también es vista por su eficiencia en la justicia. Las razones de esta preocupación son múltiples. Una razón es la pérdida de la legitimidad del Estado y sus instituciones, como sucede con la adecuada impartición de la justicia, ya que forma parte de dicha legitimidad. Lo anterior queda demostrado cuando la justicia interviene al fallar otras instituciones públicas, como el gobierno o los partidos políticos y, negativamente, cuando la misma justicia es inoperante. En ambos casos, la contribución de la justicia a la legitimidad del Estado es, si se quiere, complementaria: se manifiesta como legitimidad de reserva para situaciones extraordinarias, pero eso no la hace menos importante.⁷²

Una razón más profunda de la pérdida de eficacia y legitimidad del Estado y sus instituciones puede encontrarse en los dramáticos cambios políticos y económicos de las últimas décadas, que han puesto en movimiento todos los impresionantes cambios mundiales. Es la *globalización* de la economía el motor principal de las transformaciones

⁷⁰ Chávez Alvarado, Miguel A. "Elementos condicionantes para la Reforma del Estado". En la **Memoria del II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública**, México, INAP, 1991, p.192. Es necesario buscar una reforma que responda a los más altos propósitos del Estado. Por un lado, el de realizar cualquier tipo de acciones bajo la etiqueta de la reforma y la modernización; por otro, el de privilegiar la realización de esquemas y modelos que estén fuera de la realidad y que pueda significar respuestas reduccionistas y de coyuntura.

⁷¹ Würtenberger, Thomas. **Las reformas del Estado en Alemania desde 1989**. Mimeo, 1996. En el caso de Alemania esto fue evidente. Würtenberger señala que para la creación del Ejército Federal se adicionó la Ley Fundamental en varias partes; el derecho constitucional financiero se modificó a fines de los años sesenta para permitir la introducción de una economía de mercado dirigida globalmente; entonces como ahora, las nuevas medidas para la protección de la seguridad interna requieren otras limitaciones a los derechos fundamentales; la privatización de los ferrocarriles y los correos requieren sendas modificaciones en la parte de la Ley Fundamental referente a la organización administrativa; mientras que la ampliación de las competencias legislativas de la Federación en el ámbito de la protección del ambiente y la naturaleza sólo podría llevarse a cabo mediante la reforma constitucional.

⁷² Fix Fierro, Héctor. **La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta**. México, UNAM, 1995, p. 12-13.

en el mundo. Por un lado, de él reciben las instituciones jurídicas un fuerte impulso transformador; por el otro, el derecho mismo debe contribuir al encauzamiento y la estabilización del proceso de cambios que se llevan a cabo. La Reforma del Estado y la modernización de la justicia pueden presentarse como un problema común para países que, por otro lado, son diferentes en su nivel de desarrollo. Es preciso reconocer que existe una dinámica propia en los distintos países y regiones, por la cual la justicia y sus problemas adquieren la relevancia pública actual.

El sector de la justicia es uno de los más tradicionales del Estado, no sólo por la función que desempeña, sino también porque es uno de los menos permeables al cambio. Sin embargo, precisamente porque éste proviene fuertemente de la economía y ello ha creado un clima de reforma favorable a los criterios económicos, no es de sorprender que dicho clima se haya extendido también a la justicia y que se sostenga de introducir en ella las herramientas y los métodos modernos de la administración pública y, sobre todo, de la privada.⁷³

Por lo anterior, la Reforma del Estado y la modernización de la justicia no pueden concebirse sin una articulación internacional. También la justicia tiene un carácter internacional, donde este proceso posee una doble vertiente: la que se refiere a la aplicación de normas internacionales por los tribunales nacionales, y la que tiene que ver con la actuación de órganos propiamente internacionales o supranacionales. Ello lleva a plantear la redefinición del campo propio de la Reforma del Estado y la modernización de la justicia, así como las relaciones necesarias y apropiadas entre ellos. Así, es posible señalar que dichas relaciones pueden quedar definidas entre los extremos de la complementación y la competencia.

En ese sentido, la reforma de la justicia es a la vez imprescindible e insuficiente.⁷⁴ Imprescindible, debido a los cambios políticos y económicos que ha sufrido el país en las últimas décadas, por lo que es necesario reformar la administración de la justicia y acrecentar el papel del derecho y de los procedimientos jurídicos como factor de certidumbre social, a través del otorgamiento de un mayor peso político e institucional a los tribunales. Insuficiente, porque el cambio político-institucional simplemente define el nuevo marco en que va a desenvolverse la justicia y no satisface todavía la necesidad de cambios en el nivel de su operación cotidiana, y son los problemas cotidianos de la justicia los que se ven reflejados en la necesidad de la eficiencia de la justicia.

A continuación se analiza a la Reforma del Estado a partir de sus propósitos y a la variedad de las razones que sugieren su transformación.

⁷³ Es aquí donde el concepto de "eficiencia" pareciera tener su lugar y justificación, aunque por otro lado, se trata de un término que sugiere ambiciones tecnocráticas que no parecen compaginarse con la idea y el valor de la justicia. *Ibid.* p. 14-15.

⁷⁴ *Ibid.* p. 72. Se trata de una evolución que ya se había iniciado con la creación del Tribunal Federal Electoral, en el ámbito político, y con el establecimiento de los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio, por el lado económico.

1.7.2. Por sus propósitos

La Reforma del Estado en México tendría diversos propósitos de acuerdo con los puntos de vista que se expresen. No existe una sola reforma estatal, sino de acuerdo con el diagnóstico que se hace, ésta tendría que avanzar en aquellos campos donde aún existen deficiencias. Mostramos algunas de éstas.

1.7.2.1 La Reforma del Estado como modernización

En este punto de partida se encuentran los que sostienen que la "Reforma del Estado es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social."⁷⁵

En este sentido, existen dos interrogantes. Por un lado, aquellas relativas a la estructura y funciones concretas que el Estado reformado debe asumir en el cambio, para influir en la producción y en el bienestar social y, por otro, las estrategias para iniciar y administrar la reforma. A partir de una explicación de la crisis del Estado, debido a que éste generó fallas en su intervención que se expresaron en la ineficiencia económica y en el incumplimiento de la justicia social, lo que provocó una "sobrecarga" de demandas y presiones político-sociales que se tradujeron en enormes déficit y ante el entorno global, el Estado tuvo que iniciar su propia reforma. La vía desde esta visión fue su modernización.⁷⁶

Sin embargo, la característica de la "modernización" es que está siendo implantada desde arriba, por decisiones verticales, sin discusión previa en la sociedad y sin posibilidad de llegar a acuerdos o consensos entre los sectores afectados.⁷⁷ Nuevas reglas, nuevos actores, nuevas alianzas aparecen, nuevos sectores económicos emergen mientras otros quedan sumergidos o excluidos. Allí reside la justificación objetiva de la *modernización* que el gobierno mexicano proclama como eje de su política.

⁷⁵ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado*. México, INAP, 1992, p. 141.

⁷⁶ El autor añade: "La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del estado, en la medida en que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, en el tiempo, en una restricción". *Ibidem*.

⁷⁷ Adolfo Gilly señala que "Quienes en los diferentes sectores de la economía y de la sociedad sufren los cambios sin dirigirlos, los viven como producto de una doble agresión convergente del Estado y del mercado. Ven a la "modernización" como una pérdida y una caída drástica de sus ingresos, de sus puestos de trabajo, de leyes sociales y costumbres protectoras. La ven como un aumento de la competencia de todos contra todos, de la marginalidad y la desprotección que castiga a los más débiles: los ancianos, los niños, las mujeres, los enfermos, los desocupados y los que se quedan sin oficio y sin trabajo por la edad y las innovaciones tecnológicas. Y las cifras de la caída de los salarios urbanos y los ingresos campesinos y del aumento de la desocupación, la insalubridad y la morbilidad confirman esas percepciones. La modernidad es, para todos ellos, una catástrofe social y personal". *Op. cit.* p. 43.

Otro punto de vista establece que la Reforma del Estado no puede ser considerada como modernización, debido a que ésta implicaba un vigoroso protagonismo estatal frente a la debilidad del empresario nacional; capacidad de los Estados para adaptarse a cambios continuos; la garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación de instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas.⁷⁸ Mientras que el neoliberalismo presupone el desplazamiento del papel protagónico principal del Estado en la economía, que es asumido por la iniciativa privada a través del mercado. En realidad, la modernización tiene una característica fundamental: la capacidad de adaptación a un entorno cambiante, es decir, las facultades que tienen para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio. Por ello, la modernización es un hecho singular y único.⁷⁹

Una versión de la modernización se refiere al Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberalización de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el *tamaño* del Estado, que se juzga por tener dimensiones colosales. El Estado *mínimo* es signo de modernidad, el Estado colosal, de antigüedad.

Sin embargo, ante esta oleada privatizadora del Estado, debe considerarse "...que el destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es 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 *publificación* de los problemas comunes".⁸⁰

En suma, sólo es posible la modernización a través del Estado, no prescindiendo de él. Sería un retroceso iniciar la modernización mediante el mercado, ya que no representa el interés general de la sociedad y como tal, es excluyente debido a que sólo tienen acceso al mercado aquellos que tienen los medios necesarios.

⁷⁸ Guerrero, Omar. "El Estado Majestuoso ante la Privatización". En la *Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, no. 3, julio de 1990, p. 150. Afirma que "Ambas doctrinas son evidentemente opuestas, pues la modernización en los países subdesarrollados tuvo que ser asumida como liderazgo por el Estado, en tanto que el neoliberalismo prescinde de él".

⁷⁹ Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992, p. 22-23. Añade "La modernización misma no es un proceso universal, -pero sí universalizado por el efecto de difusión- sino un acontecimiento histórico singular cuya comprensión reclama una conceptualización pertinente: la categoría histórica, pues la modernización es precisamente un fenómeno concreto".

⁸⁰ *Ibid.* p. 134. "Publificación, en este sentido, significa la expansión de la actividad del Estado en consonancia a su misión de desarrollar la comunidad máxima que garantice la reproducción de las relaciones sociales, incluidas las del mercado. (...) Privatización, por su parte, es la sobre-dilatación de las relaciones de mercado como eje de las relaciones sociales todas, haciendo girar a la sociedad, no en la comunidad, sino en el individuo. Pero en el fondo significa estrechar los marcos de acción de los particulares y al poder privado del que disponen y hacer abdicar a la sociedad civil ante la sociedad mercantil".

1.7.2.2 La Reforma del Estado como inserción en la globalización mundial

El funcionamiento del capitalismo posmoderno que se caracteriza por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre; los cambios en el funcionamiento de los mercados; el tránsito del mercado "especial" a las redes de intercambio (network); el paso de estructuras de competencia oligopólica a las alianzas estratégicas oligopolísticas; la subcontratación y el comercio intrafirma; la transformación del sistema financiero y monetario internacional y la dinámica de la Tercera Revolución Tecnológica Internacional han propiciado que la Reforma del Estado busque este cambio de orientación.⁸¹

En esa medida, el Estado requiere reformarse ante los nuevos retos de una economía en proceso de transformación, que se suma a los viejos retos del crecimiento; el papel del Estado vuelve a estar en la línea de los cambios. Así, el Estado ha detenido su dinámica de crecimiento. Las mismas tendencias de globalización e integración le restan cada día áreas de intervención exclusiva, en tanto la sociedad reclama cada vez mayores espacios de intervención, lo que provoca por ambas vertientes la reducción de la burocracia estatal.

Partiendo de que lo que acontece afuera de nuestras fronteras no es ajeno y que deben aprovecharse las oportunidades de los cambios mundiales, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas sostenía que la globalización de la economía, la revolución científica y tecnológica, y la formación de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados.⁸²

⁸¹ Villarreal, René. *Op. cit.* p. 11. El autor afirma que se han producido diez cambios estructurales en el mundo: 1) las transformaciones en la producción con las nuevas tecnologías de proceso y de producto que llevan de la fábrica transnacional a la fábrica mundial; 2) evolución de la naturaleza del concepto de mercado físico o localizado a redes de intercambio; 3) cambio en las estructuras y reglas de funcionamiento del mercado internacional, que pasa de la competencia oligopolística a las alianzas estratégicas oligopolísticas; 4) el nuevo sistema de comercio internacional se caracteriza por el paso del comercio complementario y competitivo al comercio "adversario" de naciones, el comercio intrafirma y entre bloques económicos regionales; 5) el paso de un sistema financiero basado en tipos fijos a un sistema monetario y financiero internacional de tipo de cambio y tasas de interés flexibles o flotantes; 6) la marcha acelerada de la Tercera Revolución Industrial con sus grandes transformaciones en la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología, las telecomunicaciones y los nuevos instrumentos; 7) la Tercera Revolución Tecnológica Industrial ha sido tal que ha empujado a las economías nacionales y aún a los sistemas internacionales a una nueva dinámica que ha detonado cambios inéditos en el mundo; 8) la globalización de todos los intercambios sumada a la apertura ha impulsado una gran permeabilidad tanto económica, como política y cultural a los Estados-nación; 9) la reconfiguración de las sociedades industriales que abren paso a las sociedades de servicios, por su parte, modifica la división clásica entre industria, servicios y agricultura que desplaza la centralidad de la clase obrera; 10) con estas transformaciones se está generando un nuevo capitalismo y un nuevo sistema económico mundial.

⁸² Salinas de Gortari, Carlos. *Op. cit.* p. 29. Añade: "...la Reforma del Estado debe responder al cambio que demanda el bienestar de la población a la vez que debe ser adecuada para la efectiva defensa de la Soberanía de la Nación. Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales, precisan de nuevas estrategias, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud estatal distinta frente a la sociedad, sus grupos y los ciudadanos".

1.7.2.3 La Reforma del Estado como vigencia del Estado de Derecho

En un Estado de Derecho, las reformas sólo pueden ser conducidas dentro de los cauces que señala la ley. Sobre todo si se trata de buscar cambiar en favor de una mayor participación ciudadana o de dar mayor peso a la democracia.⁸³

Una Reforma del Estado tendría que sustentarse en la idea de hacer viable la *participación democrática sin modificar las normas fundamentales, es decir, aquellas estructuras reglamentarias y administrativas que se han sobrepuesto a ellas*. En cambio, es necesaria una reforma de los instrumentos, tratando de volver realidad las aspiraciones originales que le dieron forma al andamiaje institucional del Estado mexicano.

De acuerdo con lo que indica el Estado de Derecho, la lista tendría que incluir, al menos, cuatro ámbitos muy claros: desde luego, el sistema de partidos; enseguida, los poderes que representan la voluntad de los mexicanos; en tercer término, los poderes -y las instituciones- que integran la vida de los estados de la Federación; y, por último, el amplio cuadro de libertades que consagra la ley.⁸⁴

Otra posición señala que la Reforma del Estado como búsqueda del Estado de Derecho debe implicar la realización de cambios en la ley y en el aparato gubernamental, que permitan garantizar ese tránsito.⁸⁵

1.7.2.4 La Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno

El Estado mexicano impulsó una respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial. La estrategia que se llevó a cabo fue la del adelgazamiento. La Reforma del Estado, cuyo primer impulso fuera conocido como *adelgazamiento estatal*, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se convierte en prioridad de gobierno con el presidente Carlos Salinas de Gortari.⁸⁶

⁸³ González Pedrero, Enrique. Op. cit. p. 49.

⁸⁴ "Una Reforma del Estado, para ser completa, tiene que ser una reforma democrática: una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones mundiales pero que recoja, también, lo mejor de sus luchas pasadas". *Ibid*, p.52.

⁸⁵ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. Op. cit. p. 44. Los cambios son: a) redefinir la estructura, el sistema y la orientación del orden jurídico para hacer posible su transformación y sobre todo para que junto con las instituciones se establezca un ordenamiento justo; b) establecer un proceso de transición de una forma política a otra, entendiéndose que los cambios en el sistema jurídico deben responder a los que se llevan a cabo en la vida pública y al respeto a la vida privada; c) utilizar formas, procedimientos y organismos donde el conjunto social pueda expresar demandas con base en sus formas de organización; d) utilizar los procedimientos jurídicos definidos para dar lugar a una transición de un Estado de libertades y estabilidad; e) compensar a quienes sufren el tránsito de una forma política a otra; y f) replantear valores y el sentido de los hechos históricos sobre los que se ha erigido la razón de ser del Estado mexicano.

⁸⁶ Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, p.30-31.

En efecto, el proyecto de adelgazamiento, de redimensionamiento o de Reforma del Estado, da inicio a una época de la historia política mexicana. El acto que marca la defunción del intervencionismo tiene una fecha: 1° de septiembre de 1982. La crisis que irrumpe en el escenario nacional con particular intensidad en el año de 1982, y que reconoce en el acto expropiatorio de la banca su evidencia más dramática, resquebraja los cimientos que sostuvieron el largo período estabilizador y el tan socorrido Estado Benefactor.

El problema del tamaño del gobierno parte de los llamados "debates-trampas", donde sobresalen los relativos al tamaño del Estado y a su supuesta incapacidad congénita.⁸⁷ Plantear la Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno, es una idea errónea. El tema real no parece ser el del tamaño grande, mediano o pequeño, sino de realizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización. El asunto debe ser concebido en torno al perfil del Estado deseable y la capacidad de gestión para cumplir las nuevas funciones identificadas.

1.7.2.5 La Reforma del Estado como cambio en la gestión gubernamental

A partir de la idea de que los cambios en la gestión gubernamental desencadenan cambios en la política y, por lo tanto, producen finalmente la Reforma del Estado, Luis F. Aguilar propone que no sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación, sino que se ha modificado el sistema político. Algunos rasgos de la gestión pública tradicional eran:

1. Predominio del gobierno federal, sobre los otros niveles de gobierno;
2. Un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. Era un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana;

⁸⁷ Kliksberg, Bernardo. "Una nota sobre los 'debates trampa' relativos al Estado". En Revista del Colegio, Op. cit. p. 135. Estos debates se plantean en los términos siguientes: -El Estado Latinoamericano ha crecido de modo "patológico", respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas; -Ha alcanzado tamaños "enfermizos" totalmente desproporcionados; -El Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado "todopoderoso", que oprime a una sociedad indefensa; -La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etcétera; -El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el "gigantismo" sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo. Ante estos planteamientos responde: en primer lugar, ¿qué quiere decir Estado "enorme" en relación a qué? Del dogma se infiere que los Estados latinoamericanos serían mucho mayores que los propios del mundo desarrollado; en segundo lugar, los datos tampoco evidencian la tesis del crecimiento "patológico", la tendencia al crecimiento del sector público no sólo es propia de América Latina, sino del mundo desarrollado; en tercer término, tampoco la imagen "mítica" del Estado superpoderoso impidiendo el desarrollo de la sociedad civil, está en condiciones de resistir la test de la evidencia empírica; por último, la imagen del Estado "todopoderoso" no es compatible con las pronunciadas ineficiencias sustantivas del Estado Latinoamericano, un Estado de pobre capacidad de gestión es operativamente débil.

3. La gestión pública fue la fuente primera de la legitimidad del gobierno. La eficacia de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano;
4. Fue preferida la gestión directa de las políticas por razones de control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental. Así, lo público es confundido con lo gubernamental;
5. Otra característica decisiva fue la fuerte regulación de las conductas económicas;
6. Es una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales;
7. Por último, se descuidó la dimensión costos de las decisiones de gestión pública. El gobierno de pobres, donde la política distributiva es la dominante, condujo a un enorme gasto y, paralelamente, al descuido de la dimensión costos de la gestión pública.⁸⁸

Este autor sostiene que la concepción dominante de la Revolución Mexicana fue estatista más que social, y más enfática en el Estado nacional que en el Estado de derecho. El resultado fue un gobierno autoritario y deficitario. La experiencia de estos años es la idea de un Estado limitado.⁸⁹

El cambio en las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones hacen al Estado, implica y desarrolla nuevas formas de hacer política. Desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizar a los demandantes o simplemente buscar calidad e imparcialidad en la prestación de los servicios públicos son ya nuevas formas de calificar y descalificar asuntos, interlocutores, agentes, procedimientos y argumentos. Se rompen pautas tradicionales de mediación, concertación, gestoría, obtención de apoyo y consenso. No sólo empieza a cambiar la agenda del gobierno, desviando las demandas a organizaciones no gubernamentales, sino que también empiezan a cambiar los interlocutores y sus métodos de negociación.⁹⁰

⁸⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y Reforma del Estado". En Merino Huerta, Mauricio (coor.). **Cambio político y gobernabilidad**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 131. Por su parte, Enrique González Tiburcio dice: "Aunque en el ámbito de la gestión pública para el bienestar la anchura estatal no se distinguió, precisamente por su eficacia, sin duda no supo ajustarse a límites razonables". *Op. cit.* p.36.

⁸⁹ Esta posición contrasta con la expuesta por Arnaldo Córdova, quien afirma que "Hay que hacer notar que la crítica se dirige al Estado, pero no a la Revolución. En ella el rechazo es a la historia del Estado, es decir, al modo como fue construido y la operación, paradójicamente, se hace a *nombre de la Revolución*. En este modo de ver las cosas no falló la Revolución, sino quienes edificaron el Estado. La Revolución, más bien, es tomada como fuente legitimadora de la crítica y del objetivo que se persigue: la Reforma del Estado". *Op. cit.* p. 37.

⁹⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. "Por un Estado con los pies en la tierra", en *Revista Examen*, año 2, No. 13, 15 de junio, México.

1.7.2.6 La Reforma del Estado como transición democrática

Una posición fundamental en torno a la Reforma del Estado, es la que sostiene que ésta debe consolidarse a través de la *transición democrática*.⁹¹ Existe confusión entre ambos términos. Para algunos autores Reforma del Estado es sinónimo de transición democrática. Pareciera que la transición democrática es una cualidad de la Reforma del Estado; pero no puede confundirse con ésta, Reforma del Estado y transición democrática son dos conceptos que tienen finalidades distintas.

El proceso de liberalización es una señal de que la transición se ha iniciado.⁹² En México, la liberalización está orientada sólo a garantizar la efectiva vigencia de derechos individuales o colectivos *ya consagrados*, y no a *restablecerlos*. La violación a las garantías consagradas en la legislación, no significan una negación del Estado de Derecho. Por lo tanto, se reconoce que en México efectivamente ha iniciado un proceso *sui generis* de liberalización, pero no debe llevarnos a concluir que implica el inicio de una transición que conduzca a la "democracia".

"Transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición, si bien el punto de partida es preciso -el inicio de disolución de un régimen autoritario- el punto de llegada es del todo indeterminado. De igual forma, el proceso que se abre tampoco puede significar el fin abrupto de un régimen, ya que entonces no sería transición".⁹³

La transición mexicana constituye un caso típico *desde arriba*, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario, en condiciones que de alguna manera tendrían características de la versión *pactada* de este tipo de transiciones. El momento actual de la transición mexicana se ubica en la etapa intermedia que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático.

⁹¹ Para una comprensión profunda del tema, hay dos obras que recopilan los trabajos presentados en el Coloquio Internacional *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, celebrada en la Universidad de Guadalajara, en enero de 1991. Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 1991. Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado (compiladores). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México, UG, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 1991.

⁹² Hurtado, Javier. "Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político". En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*, Op. cit. p. 133. Define a la liberalización como el proceso de redefinición y ampliación de los derechos individuales y grupos en el seno de un régimen autoritario.

⁹³ *Ibid.* p. 134. La transición que se abre es un escenario y periodo incierto en dos niveles: 1) en cuanto al tipo de régimen político que pueda surgir y 2) por cuanto la afectación que hace de la capacidad de los diversos grupos para satisfacer sus intereses en las condiciones acostumbradas.

Las características de la transición democrática, según Muñoz Ledo, son cinco.⁹⁴ La primera es la *ruptura pactada*, se trata de un necesario reajuste de la sociedad en su conjunto a un nuevo sistema político. La característica central de las transiciones democráticas es, entonces, la vía pacífica y consensual; la vía violenta es la revolución. La segunda característica fundamental en las transiciones, es que, este consentimiento, o consenso, se da bajo fuertes presiones políticas y sociales y se presenta como el método para evitar la ruptura de la paz pública, que sería propicia de las transiciones políticas violentas.⁹⁵

La tercera es la necesidad de que la transición democrática se lleve dentro de un marco jurídico aceptado por todos y destinado a regular efectivamente los procesos políticos. Una característica notoria es que casi en todas las transiciones democráticas las nuevas leyes electorales y los nuevos sistemas representativos se resuelven en un periodo breve.

La cuarta característica es que cuando las transiciones democráticas se cumplen, hay una emergencia y una sustitución de élites políticas; se termina la pugna entre viejos actores y antiguas posiciones para transitar hacia una nueva representación de la sociedad civil, lo que ha sido evidente particularmente en el caso de Europa del Este. Por último, en los tiempos recientes la transición democrática tiene un horizonte histórico. Comienza el ciclo de la transición democrática en un momento álgido, en un etapa extrema de la guerra fría y se prolonga con el inicio de la transición hegemónica que estamos viviendo. Obedece al agotamiento de la era de la revolución.

A partir de la idea de que nos encontramos ante el surgimiento del tercer Estado - el primero es el porfirista y el segundo el posrevolucionario- el rasgo más importante de esta etapa, es la transformación del propio Estado.⁹⁶ Superado el modelo estatista de crecimiento se ha iniciado la puesta en marcha de un nuevo modelo para avenir el libre mercado con la vocación social del Estado mexicano, pero que supone adelgazar a éste y redefinir sus compromisos y relaciones con la sociedad.

⁹⁴ Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia". En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*, Op. cit. p. 146. "Entendemos por transición democrática, en un sentido lato, el cambio de regímenes autoritarios de distinto cuño -totalitarismo de izquierda, dictaduras militares, regímenes corporativos tradicionales o sistemas revolucionarios hegemónicos- hacia otro orden de sistemas políticos competitivos, que aceptan y practican la alternancia del poder, y que revaloran la sociedad civil como agente de cambio o como sujeto histórico, sobre la base (aceptada por todos, de modo irrestricto) del sufragio universal, del respeto de regímenes genuinamente representativos, de amplia libertad de información y de una liberalización consecuente de las relaciones económicas y sociales."

⁹⁵ Muñoz Ledo afirma: "México está viviendo los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición política que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino". *Ibid.*, p. 151.

⁹⁶ Medina Piña, Luis. *La transición mexicana*. México, Miguel Ángel Porrúa, textos para el cambio, no. 5, 1994, p. 8. "Casi 70 años duró el segundo Estado mexicano. En ese lapso contribuyó a crear un sistema político que durante decenios fue la admiración de muchos, incluso la receta para otros países latinoamericanos. Fue un Estado que logró resolver el dilema histórico entre estabilidad política y transmisión pacífica del poder, a la vez que desarrollaba una amplia flexibilidad gracias a su naturaleza inclusiva de las fuerzas sociales que iba creando vía la modernización del país". *Ibid.* p. 5.

Sin embargo, en la medida que el nuevo modelo ha significado la reducción en las dimensiones del Estado en México, lo cual contradice las justificaciones ideológicas que habían legitimado su actividad por decenios, sí puede afirmarse que la reforma estructural de la economía ha repercutido ampliamente en el ámbito político, y comprueba que México se encuentra en vías de la configuración de un tercer Estado.

Por lo pronto, son tres los asuntos en los cuales la intervención estatal deberá participar: 1) la rectoría económica; 2) la desigualdad social y 3) el estado de los concimientos de la sociedad. Para enfrentar estas tareas, la Reforma del Estado es aún insuficiente. Hasta ahora, este tema se ha visto dominado por el triunfo de las tesis neoliberales que suponen una ineficiencia innata del Estado. Luis Medina señala que:

“La segunda Reforma del Estado habrá de consistir en dotarlo de las formas y medios, tipos de organización y procedimientos de acción, que lo hagan eficaz y competitivo en sus funciones”.⁹⁷

Estado reducido no significa Estado marginado, sino más eficaz. A la mano invisible, a las ciegas fuerzas del mercado, no le compete resolver todo en una sociedad. En esa medida, tenemos Estado por un largo período.

1.7.2.7 La Reforma del Estado como liberalización económica y política

La Reforma del Estado como un proceso simultáneo de liberalización económica y política es la tesis central de esta propuesta.⁹⁸ Ello, a partir de que tanto la política como la economía son dos procesos que se nutren mutuamente. Sus relaciones pueden ser evidentes, pero en ocasiones son sutiles.

En una economía cerrada, el gobierno tiene la última palabra en todas las decisiones críticas para el desarrollo. Independientemente de las modalidades electorales y democráticas de cada país, una economía cerrada le confiere al gobierno una mayor capacidad de acción y control sobre la economía cerrada. El gobierno tiene mayor capacidad de decisión, pero también se ve acosado por toda clase de intereses que pretenden influir sobre las acciones gubernamentales en beneficio de esos grupos. Este es el círculo vicioso que han logrado vencer países como España, Francia y Australia, cuyos gobiernos estaban en principio asociados con el modelo de una economía cerrada.

Mientras que, en una economía abierta, ésta es siempre más democrática que la economía cerrada. Una mayor relación económica con el mundo resta

⁹⁷ *Ibid*, p. 34.

⁹⁸ Rubio, Luis. “La democracia y la economía”. En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*, Op. cit. p. 49.

autonomía a los gobiernos de cada país en lo individual; debido a que se encuentran ante la paradoja de la interacción política-económica: existe una racionalidad y un beneficio político obvios en elevar los niveles económicos de la sociedad; por otra parte, un mayor éxito económico va de la mano con la liberalización y apertura, lo cual reduce la capacidad de determinación y control de los gobiernos nacionales en el ámbito económico.⁹⁹

Las características de una economía cerrada, casi autárquica y autocontenida son diametralmente distintas a las de una economía abierta, incorporada a los circuitos internacionales de comercio y estrechamente ligada al resto del mundo. En el primer caso, una economía cerrada requiere de un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control -automáticos- inherentes a una economía de grandes dimensiones o la economía internacional a través de mecanismos de control *menos automáticos*. Es decir, una economía cerrada conlleva casi por definición, un sistema político cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política y social.

Una economía abierta cuenta con mecanismos *automáticos* de control independientes de sus dimensiones, pues el hecho de estar abierta implica que esa economía es, de hecho, parte de la economía mundial. Así, el hecho de que un país tenga su economía abierta tiene el efecto de limitar el margen de maniobra de los diversos factores de la producción -y del gobierno-, pues de otra manera se genera una crisis económica.¹⁰⁰

En ese sentido, la Reforma del Estado se instala dentro de este contexto de liberalización económica y política (democracia). Por tanto, la relación entre liberalización económica y democracia no es directa, inmediata y automática, pero sí es absoluta. No es posible una sin la otra aunque exista un desfase de tiempo. La liberalización económica en México entraña la mayor transformación política que alguna vez haya experimentado el país. La liberalización económica va a transformar la estructura política del país.¹⁰¹

⁹⁹ La democracia real es mucho mayor en una economía abierta, debido a que las sociedades más participativas, donde los ciudadanos en lo individual tienen mayor capacidad de influencia sobre los procesos económicos, políticos y sociales son las que tienen una gran interacción con el resto del mundo.

¹⁰⁰ En una economía abierta, los mecanismos de control siguen un patrón casi automático simplemente como resultado de la presión que ejerce la presencia de la economía internacional sobre la economía nacional. En una economía cerrada, sin embargo, estos mecanismos de control los tiene que ejercer el gobierno. En los casos en que ese procedimiento resulta de la acción constante y permanente del gobierno, tarde o temprano el desgaste político rebasa la capacidad de control y se cae en una situación de inestabilidad política y económica. Tales han sido los casos de países como Argentina, Brasil y Chile en distintos momentos: el control se torna imposible. En otros casos, los mecanismos de control se ejercen de manera sutil y negociada, lo que evita ahogar los procesos e impide, en términos generales, la explosión de la inestabilidad política. Tal ha sido el caso de México.

¹⁰¹ *Ibid.* p. 60.

1.7.2.8 La Reforma del Estado como ajuste estructural

La Reforma del Estado como ajuste estructural ha sido muy criticado.¹⁰² Se le reprocha el agudizar la situación de crisis que atraviesan los estados en desarrollo y el exacerbar las tendencias ocasionadas por el refuerzo de los poderes políticos en crisis de legitimidad. Algunos suponen que el ajuste estructural alcanza sólo la esfera económica, aunque también tiene un impacto determinante en lo social.

El ajuste estructural se encuentra en una encrucijada, ya que tiene que dar pruebas de su eficacia a través de la manera en que transformó las realidades económicas y sociales en ciertos países en desarrollo, debido en parte a que fue considerado como solución para la promoción de la integración política y del desarrollo de dichas naciones. Hubo que esperar tres décadas para que esta ficción ideológica descubriera sus debilidades y contradicciones. A partir de la supuesta universalidad de su aplicación, el ajuste estructural siempre lograba imponerse en todas las coyunturas (América Latina, África y Europa del Este) como la panacea de la crisis económica. Esta es la trampa del estereotipo.¹⁰³

De un país como Brasil a otro como Camerún o Togo, la problemática de una aplicación de una ecuación de ajuste sigue siendo la misma. Lo que es más, los efectos globales buscados son idénticos y, sí, las diferencias esenciales en los diferentes programas no se refieren sino a los nombres utilizados o a las cifras de los indicadores normalizados (PIB, PNB, tasa de crecimiento, inflación, tasa de cambio, etc.). Así, resulta evidente que los debates, aunque ya en desuso, sobre la aplicabilidad y receptibilidad del ajuste estructural como Reforma del Estado en ciertos países del Tercer Mundo, tienen que ser redefinidos y basarse en consideraciones a la vez teóricas y prácticas, cuyo elemento esencial reside en tomar en cuenta la historicidad y las trayectorias particulares de las sociedades por reformar.

La paradoja central reside en la doble exigencia que constituye, por un lado, el *menos Estado*, que criticaba la intromisión del Estado en la economía y sus consecuencias sobre el desarrollo y, por otro, la reformulación de la *demanda del Estado*, que se hizo insistente por la exacerbación de las dificultades económicas y sociales, en una coyuntura de rigor y austeridad.

La Reforma del Estado a través de un ajuste estructural supone un mercado diversificado y maduro, una economía desarrollada y un Estado restringido en su intervención pública. Es una posición que ha sido superada ya por la realidad en la que se ha desarrollado. Esta posición más que traer ventajas a los países que la

¹⁰² Piam, Sylvestre. "El Estado y la competitividad de la economía". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, F.C.E., 1994, p. 79.

¹⁰³ *Ibid.* p. 81. "Sin lugar a dudas el ajuste constituyó una etapa decisiva en la lucha contra la crisis en los estados africanos, pero no parece haber incorporado el carácter multidimensional de esta crisis: no es solamente económica, es socioburocrática, política y hasta cultural. Por lo tanto, no es sorprendente que los resultados no hayan sido muy parciales, en particular en lo referente a la competitividad de la economía. Nada pudo colmar el vacío dejado por el Estado a través de los diferentes procesos; lo que es más, a veces éste se redujo sólo nominalmente". *Ibid.* p. 97.

que se ha desarrollado. Esta posición más que traer ventajas a los países que la aplicaron, acumularon un conjunto de deuda; dentro la que destaca como la más importante fue la deuda social, que propició una desigual distribución de la riqueza.

1.7.3 Por su enfoque

Por otra parte, existen tres enfoques en torno a la Reforma del Estado. Los tres suponen diferencias conceptuales, relevancia ya sea en el Estado o en el mercado, así como implicaciones de todo tipo. Exponemos sus aspectos principales.

1.7.3.1 El enfoque neoinstitucionalista

El neoinstitucionalismo pretende combinar las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones entre ambas, y busca trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales. Atribuye a las instituciones una función crucial en la dinámica del sistema. En efecto, se supone que las instituciones influyen positiva o negativamente el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales,¹⁰⁴ lo que permite establecer la posibilidad de un mayor grado de estabilidad económica, política y social.

El neoinstitucionalismo económico ha criticado al análisis convencional y ha enfatizado la atención sobre el hecho de que la producción no sólo significa la transformación física de insumos y la producción de bienes, sino también la transferencia de los derechos de propiedad entre los dueños de los recursos, las mercancías y los trabajadores. En esa transferencia, los agentes buscan maximizar sus funciones de utilidad de acuerdo con las restricciones de las organizaciones y las instituciones.

Para este enfoque, el Estado es una institución fundamental para la sociedad moderna. Debido a que el Estado es una organización económica y, simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En ese sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente la más decisiva. El papel del Estado no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ayala Espino, José Luis. *Op. cit.* p. 11. Las instituciones en un sentido muy amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema económico; son las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema.

¹⁰⁵ Los enfoques ortodoxos ignoraron aspectos imprescindibles para analizar el papel del Estado. Por ejemplo, dejaron fuera el estudio de las fallas del mercado, de los cambios en los precios relativos en mercados con información incompleta que incrementa la incertidumbre en la toma de decisiones y los costos de transacción. *Ibid.* p. 13.

El Estado es una institución diferente a otras porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización de alguno de los subsistemas o de todo el sistema. *Es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas.* El Estado es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente sus aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más sólida y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la que se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica.¹⁰⁶

Puede afirmarse que el Estado no es el único factor determinante de la organización del sistema, pero en cambio es:

- la organización que logra articular a diversas instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos y funciones que buscan el cambio social y la implementación de reformas;
- la organización, con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos; y finalmente,
- la expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad y el Estado.

Por su parte, el mercado es una organización institucional compleja y no sólo un lugar donde se realizan intercambios y transacciones de las mercancías. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación para permitir que ocurran las transacciones.¹⁰⁷

En el mercado se desarrolla en forma paralela un marco institucional y su entorno. El primero crea condiciones más o menos favorables para que las operaciones de compra-venta tengan lugar en términos de una legalidad instituida, que da seguridad y confianza a los agentes que intervienen en el mercado. Pero las prácticas legales que son impulsadas por el Estado son cruciales para que los mercados se desarrollen y formalicen.

Así, el mercado es un conjunto de instituciones sociales donde un amplio número de transacciones de distinto tipo tienen lugar. Ello facilita la estructura y extensión del

¹⁰⁶ Los rasgos organizacionales y funcionales se definen no sólo en términos de un modelo abstracto, sino por el papel que históricamente desempeña en el sistema.

¹⁰⁷ El mercado, desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios y, en general, comunicar y transmitir información sobre precios, tipos de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores. *Ibid.* p. 15.

mercado como una institución. El Estado, paradójicamente, debe reforzar las instituciones del mercado para poder influir en el comportamiento de los agentes.

El Estado necesita para cumplir con sus funciones, un sector público bien desarrollado, moderno e influyente y un grupo gobernante con capacidad de gestión y poder político de consenso. El desarrollo del sector público requiere tecnificación y especialización cada vez mayores; nuevas formas de hacer política desde el gobierno y desarrollo de las relaciones insituacionales entre los sectores público y privado. El sector público y sus instituciones han desempeñado un papel destacado en los países de industrialización tardía.¹⁰⁸

Las intervenciones requieren de un sector público fuerte y basarse en un principio de autoridad para que se apliquen efectivamente, pero ello no garantiza que se cumplan eficientemente. Entre más bases en la autoridad tengan las decisiones intervencionistas, se puede aparentar que se cumplen y aplican, pero pueden llegar a ser crecientemente ineficientes económica, social y políticamente. Es difícil pensar que las burocracias estatales, con su compleja red de relaciones y alianzas con los grupos de la sociedad, intenten realizar una reforma del sector público que afecte a sus intereses inmediatos y los mecanismos políticos que fortalecen la expansión estatal.¹⁰⁹

1.7.3.2 El enfoque neoliberal

El enfoque neoliberal asume la globalización mundial como una exigencia de cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Tiene como objetivos básicos: *disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación*, como medio para fortalecer las finanzas públicas; una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias.¹¹⁰

Su propósito fundamental es establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente, con una intervención estatal mínima, y sin estructura proteccionistas fuertes. Este enfoque supone que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía, y en cambio desestiman la capacidad de las políticas internas. La estrategia del neoliberalismo se centra en la solución del mercado. Sus objetivos son disminuir el peso y acortar las funciones del Estado y, como contrapartida, aumentar en forma significativa los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 48.

¹⁰⁹ "El fortalecimiento del sector público, cuando se justificó claramente su necesidad tendió a generar a la larga inercias burocráticas que perpetuaron y amplificaron el papel del Estado más allá de los límites y los objetivos que se le fijaron originalmente. Una organización e influyente, como lo ha sido en general el sector público de la posguerra, no siempre tiene la flexibilidad para crear los mecanismos que 'autocorrijan' sus escalas y funciones, ni para cambiar de objetivos estratégicos". *Ibid.* p. 49.

¹¹⁰ *Ibid.* p. 143.

Es conveniente recordar que el neoliberalismo considera al crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados y lo esencial consiste en favorecer su expansión sin trabas, garantizando la libertad económica y el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos. El control de la inflación es uno de sus más importantes objetivos.¹¹¹

Asimismo, el neoliberalismo es una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado como prioridad. Su defensa de la libre empresa no tiene frontera. Los países son concebidos como unidades económicas donde debe florecer, sin importar los costos sociales.¹¹² La propuesta neoliberal, sólo puede tener éxito con el poder organizado del Estado. De este modo, asigna al Estado un papel de actor político, no de potencia económica con fines de distribución social. Es la vuelta al ideal del mercado; a la era de la "mano invisible" que Adam Smith reclamaba. Retoma de la economía neoclásica los postulados de escasez, la teoría subjetiva del valor; el equilibrio general y la teoría del equilibrio parcial, para desembocar en la construcción de la teoría cuantitativa del dinero, eje del monetarismo que proclama Milton Friedman.

Sin embargo, las políticas neoliberales en materia distributiva han frenado el bienestar de ciertos sectores sociales. En casi todos los países latinoamericanos han decaído los salarios reales, el empleo, las aportaciones sociales, el bienestar social y han disminuido los subsidios al consumo popular. Los menores salarios además de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población ha contraído la demanda de los mercados y, por tanto, el empobrecimiento de la población.¹¹³

Por lo tanto, el enfoque neoliberal de la Reforma del Estado, tiene como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí

¹¹¹ Ibarra, David. **Privatización y otras expresiones de poder entre Estado y Mercado, en América Latina**. México, UNAM, 1990, p. 22. El enfoque neoliberal tiene como principales características: a) fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos; b) defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones económicas o sociales; c) reordenamiento del bienestar social en la agenda de la acción gubernamental, en el campo económico pierde terreno el empleo y el crecimiento como objetivos dominantes de la política.

¹¹² Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado (mexicano)". En Revista del Colegio, *Op. cit.* p. 171. Las propuestas encaminadas a dar vigencia al neoliberalismo tienen como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí que el proceso de desincorporación de las empresas públicas sea acompañado de una orientación privatizadora. Se modifica, por tanto, los criterios de racionalidad. Una corresponde a la etapa de la abundancia y del intervencionismo amplio de la economía. La otra se sustenta en la escasez y el retiro de la influencia estatal de áreas económicas, que deben estar en manos de los particulares.

¹¹³ Ibarra, David. *Op. cit.* p. 36.

que el proceso de desincorporación de las empresas públicas sea acompañado de una orientación privatizadora.¹¹⁴ En ese mismo sentido, hay enfoques que afirman que el proceso de modernización de la burocracia mediante la privatización de empresas paraestatales, la procuración de algunos servicios por parte de la iniciativa privada y el saneamiento de las finanzas públicas, son piezas fundamentales para comprender las acciones que dan sentido a la Reforma del Estado.¹¹⁵

1.7.3.3 El enfoque neointervencionista

Este enfoque identifica a la Reforma del Estado no como una reducción *per se*, sino más bien con su reestructuración y su asignación más eficiente; la privatización de empresas públicas sería selecta, con el propósito de concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas. La liberalización comercial debe ser regulada y gradual de acuerdo con la evolución de la economía interna y de los socios comerciales.¹¹⁶

De esta manera, se concibe el fortalecimiento de los poderes productivos internos como asunto prioritario. La apertura y el mercado no son por sí mismo capaces de lograr la reestructuración económica. La estrategia es promovida por la élite burocrática. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del Estado. El acento es colocado en las posibilidades de *autoreforma del Estado* para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir un ajuste del Estado, se procura conservar tanta presencia estatal como sea posible.

En este enfoque, se acepta el saneamiento financiero de las empresas del Estado como saludable, sin embargo, lo discutible es la óptica empleada. Viejos problemas relacionados con la caída de la productividad y la eficiencia inciden, en un panorama de escasez de recursos, al considerar que el Estado es mal administrador. La acción empresarial del Estado corresponde a las necesidades que la sociedad y la economía exigen.¹¹⁷

México no tiene una clase empresarial que, con actividades de gran envergadura, emprenda con eficacia la formación de capital. No queda otra opción que el Estado sea agente activo del proceso de acumulación y reproducción que se genera en la sociedad.

¹¹⁴ "La privatización se erige, así, en modo de vida que replantea de conjunto las condiciones de vida en la sociedad civil. Ángulos del espacio público (el Estado) son motivos de reconsideración. La venta al capital privado de organismos estatales no sólo es transición financiera. Es ante todo, un traspaso de porciones de poder que amplía el ámbito de los grupos privados. El poder que el Estado cede en favor del capital, modifica la composición de las relaciones, estructuras e instituciones dadas en la sociedad". *Ibid*, p.178.

¹¹⁵ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *Op. cit.* p. 69.

¹¹⁶ Ayala Espino, José Luis. *Op. cit.* p. 144.

¹¹⁷ Uvalle Berrones Ricardo. *Op. cit.* p. 189.

1.8 La Reforma del Estado sin adjetivos

Parafraseando a Enrique Krauze, México requiere de una Reforma del Estado sin adjetivos. Más que cuestionar al Estado con sus diferentes adjetivos - interventor, benefactor, empresarial, corporativo, promotor, regulador o neoliberal-, se requiere revalorar a la Reforma del Estado fuera de cualquier calificativo y en la búsqueda de la naturaleza primogénita estatal.

No obstante que el debate en torno a la Reforma del Estado se encuentra inmerso en un entorno ideológico y profundamente dirigido a la cuestión de la intervención del Estado, ni estatistas ni antiestatistas se han percatado de que al fin de cuentas lo que será reformado es el Estado sin adjetivos.

El Estado, como institución característica que monopoliza el uso legítimo de la violencia, es producto de las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales de cada nación. No es posible reformar a todos los Estados, como si tuvieran el mismo nivel de desarrollo y diversificación de industrialización y tecnologías; las políticas neoliberales no pueden aplicarse de manera general para cada país, ya que las estructuras industria-campo son diferentes y, sobre todo, dado que la expansión de la intervención estatal fue producto de la incapacidad del mercado de generar por sí mismo crecimiento económico y bienestar social.

Una verdadera Reforma del Estado debe revalorar los resultados, avances y retrocesos de la histórica intervención estatal, así como aquellas condiciones que le han impedido un adecuado desarrollo integral. Estado y mercado deben de compatibilizar sus políticas y objetivos, de tal manera que, mientras uno de los elementos incentive el crecimiento y el empleo, el otro lo apoye y lo consolide. Las fallas del mercado fueron estudiadas por un largo tiempo, ahora las fallas del Estado siguen siendo objeto de un profundo análisis. La Reforma del Estado debe incluir esta temática en su agenda.

La memoria histórica del crecimiento y diversificación del Estado a veces se olvida; no fue el Estado el culpable del incipiente desarrollo del mercado, él creó al mercado, con políticas flexibles, subsidios, incentivos fiscales, insumos baratos y adecuados y un conjunto de políticas para fomentar su crecimiento. La Reforma del Estado no puede partir del principio de que todo lo que fue producto del Estado estuvo mal realizado. La nueva delimitación de lo público y lo privado en la Reforma del Estado debe considerar que aún con las fallas estatales, en la mayoría de los casos prevaleció el interés general sobre los intereses particulares de unos cuantos. Para el neoliberalismo, en la práctica ocurre lo contrario; el interés particular prevalece sobre el interés de la mayoría. La Reforma del Estado debe situarse por encima del debate ideológico, que por otra parte es entendible y deseable, pero que en los hechos, impide una concepción más democrática, participativa y nacionalista en torno al tema.

Kliksberg sostiene que para llegar a una Reforma del Estado, sería deseable implementar cinco estrategias de cambio.¹¹⁸ En primer término, es necesario pasar definitivamente de la visión reduccionista tradicional de la Reforma del Estado, que la percibe como un problema exclusivamente técnico y básicamente jurídico-administrativo, a otra visión más amplia y elaborada. La Reforma del Estado implica fuertes transformaciones en los ámbitos político, cultural, sociológico, tecnológico, organizacional y en otros niveles de la realidad.

Un segundo aspecto significativo es que la experiencia ha señalado restricciones y dificultades que implican la elección de metodologías de reforma de orientación "totalista". Los intentos en América Latina de abrir un amplio frente de reforma que procure metas de transformación en el conjunto del aparato público, han encontrado resistencias de gran envergadura, frente a las cuales los recursos "reformistas", siempre limitados, han tendido a atomizarse y esterilizarse. Los resultados parecen más promisorios en el empleo de estrategias selectivas que identifiquen "cuellos de botella", nudos estratégicos, cuya modificación puede significar impactos multiplicadores en escala considerable.

En tercer lugar, la experiencia indica una clara superioridad de las estrategias basadas en la concertación sobre las estrategias verticales tradicionales. Un estudio especial encomendado por el gobierno de Francia a una Comisión presidida por Michel Crozier que examinó las reformas del Estado practicadas recientemente en los Estados Unidos, Japón y Suecia, señala que en tanto la estrategia únicamente técnica llevada a cabo por Estados Unidos encontró dificultades serias al no haber logrado movilizar las bases políticas de apoyo para las reformas y al practicar de hecho diversos órdenes de reduccionismos, la estrategia utilizada por Japón, que desarrolló un amplio proceso de concertación entre múltiples factores sociales para llegar a delimitar cuál debía ser la agenda de la reforma, cuáles eran los problemas fundamentales a abordar, tuvo resultados mucho más significativos.¹¹⁹

En cuarto término, se requiere variar las estrategias tradicionales en cuanto al núcleo orientador y promotor de la reforma. Normalmente se han puesto en práctica estrategias de "torre de cristal" en las que se encomendó la planificación integral de la reforma a un núcleo central de composición profesional principalmente administrativo-jurídico que produciría propuestas técnicas y normativas. La Reforma

¹¹⁸ Kliksberg, Bernardo. "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa". En *El Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 29-30 de julio de 1991, p. 29-30.

¹¹⁹ Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992. Crozier describe la importancia del *enfoque consensual*. Contra la imagen cultural que por lo general se da, el consenso no sólo es previo a la reforma, es un primer objetivo indispensable al que se le da toda la atención y el cuidado necesario. Se enfocan los problemas porque la percepción común que de ellos se tiene se elabora dicho consenso. De ahí la importancia del sistema de comisiones. *Ibid.* p. 17.

del Estado necesita por esencia de una retroalimentación continua de la realidad, que sólo puede provenir de una inserción en el campo mismo, fuera de toda visión tecnocrática. Por último, la necesidad de que el conjunto del esfuerzo reformista esté presidido por una política pública de transformación del Estado. Junto a las políticas públicas en marcha en las diferentes áreas específicas de acción estatal, se requiere que lo relativo a este campo, asuma formas orgánicas de política pública con objetivos delimitados de corto, mediano y largo plazo, estrategias, tácticas, programas y proyectos que los ejecuten.

“La nueva agenda del rediseño del Estado planteada, involucra al mismo tiempo que en el plano gerencial, pasar de la administración al *management*, en el campo plano más amplio de la reforma, pasar de la reforma administrativa a la Reforma del Estado”.¹²⁰

Existen todavía suficientes criterios en debate a la Reforma del Estado y en particular, al Estado reformado. Los capítulos posteriores pretenden polemizar y determinar los avances, limitaciones, logros, retrocesos y los resultados alcanzados en el caso de México.

¹²⁰ Kliksberg, Bernardo. *Op. cit.* p. 30.

Capítulo II

La reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)

CAPÍTULO II. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988)

La Reforma del Estado en México fue llevada a cabo en dos períodos, tanto en el de Miguel De la Madrid (1982-1988), como el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). No es posible explicar este segundo período sin analizar los alcances, resultados y limitaciones a las que se enfrentó el régimen de Miguel de la Madrid. Este régimen representa una transición en dos aspectos: primero, constituye un hito en la historia política reciente porque introduce una nueva concepción de la autoridad estatal en el ámbito público y, segundo, por la influencia determinante de la economía en el comportamiento de las variables políticas.¹²¹

Existen algunas similitudes en ambos períodos, sin embargo, es en el régimen de Carlos Salinas de Gortari donde prevalece una concepción más nítida de la Reforma del Estado, en el sentido descrito en el capítulo anterior. Un dato previo es la ruptura con su antecesor: el populismo. Efectivamente, los regímenes de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982) son espacios de gobierno que a pesar del alto nivel de intervencionismo estatal, también propiciaron excesos en la deuda externa, un aparato paraestatal de grandes dimensiones y factores que desestabilizaron sus economías.

Analizar el proceso de la Reforma del Estado en esta perspectiva ideológica permitirá identificar las grandes transformaciones sufridas por el Estado y la sociedad dentro de este proceso histórico, así como las modificaciones llevadas a cabo por la administración pública frente a los nuevos retos de globalización, liberalización y apertura comercial.

La tesis que planteamos es que sólo es posible entender el fenómeno administrativo en México, en su estrecha relación con el quehacer político y en particular, con el sistema político mexicano.¹²²

2.1 Miguel de la Madrid: ruptura con el populismo (1982-1988)

El nuevo equipo gobernante intentó ser una síntesis de las experiencias de los dos gobiernos anteriores (Luis Echeverría y José López Portillo): avaló la falta de

¹²¹ Bazdresch, Carlos, Bucay, Nisso, Loaeza, Soledad y Lustig, Nora (compiladores). *México, auge, crisis y ajuste*. México, F.C.E., Trimestre Económico, Tomo I, 1992, presentación.

¹²² Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-COLMEX, 1993, p. 39. La autora sostiene que la tendencia a la subordinación de la administración pública al mandato político predominó entre los años 1940-1964; por el contrario, la tendencia a la autonomía, que parece haber dado más sustancia al cambio y a la modernización con el sistema político movió otra vez el péndulo hacia el extremo de la dimensión más instrumental.

confianza de la línea reformista, no se volvió a hablar de reformas sociales, pero se restauró la idea de una Reforma del Estado. La abundancia petrolera acabó en un desastre; los ingresos provenientes del petróleo no pudieron canalizarse hacia el desarrollo de una planta productiva integrada; con el aval del petróleo el país se endeudó en magnitudes inconcebibles; y los dólares huyeron al extranjero. De ahí surgió la idea de una Reforma del Estado.¹²³

Miguel de la Madrid señalaría después de su gobierno:

"El país requería de acciones decididas; no paliativos ni retórica. Pero, aun cuando no se le conceptualizó como una Reforma del Estado, el viraje que se debía realizar para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable era ciertamente radical. Decidí enfrentar la situación con realismo y así lo planteé a la nación en mi primer mensaje. La situación interna y externa que enfrentaba el país hacían impostergable el cambio".¹²⁴

El propio diagnóstico de la crisis era dramático. El legado en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación ascendía a 100% y la deuda externa había alcanzado 85 mil millones de dólares (en la que una quinta parte estaba contratada a corto plazo). El riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético.¹²⁵

Durante los últimos cuatro meses de 1982 el país pagó sólo los intereses y un porcentaje pequeño del principal de la deuda pública externa. Todos los pagos correspondientes a la deuda externa privada se habían suspendido. La situación general de la deuda externa del país era sombría. El sector público tenía ya retrasos de 8,100 millones de dólares en los pagos de principal y en 1984-1985 se vencerían

¹²³ Córdova, Arnaldo. *La Revolución y el Estado en México*. Era, México, 1989, p. 297. En su primer mensaje presidencial, De la Madrid prometió que su gobierno no se parecería a los anteriores: "No superaremos la crisis aspirando a regresar al estado anterior a ella. No se justificaría el esfuerzo, ni el sacrificio, ni lo aceptaría el pueblo. Vamos a construir una nueva etapa diferente y mejor de nuestra historia... Haremos cambios cualitativos a nuestra vida democrática. Transitemos con decisión y sin temor a niveles superiores de participación popular. El Estado es la sociedad organizada, no forma separada de su contenido. No estatizaremos a la sociedad, ello sería totalitarismo. Buscaremos cambios que lleven toda la vitalidad y creatividad de la sociedad civil a las estructuras estatales; y desde el Estado, con respeto a la libertad y con el compromiso indeclinable de la justicia, impulsaremos el desarrollo integral de la sociedad y de los individuos. Hemos avanzado en la democracia política; propongámonos ahora hacerlo más en la democracia social para abatir las barreras de participación limitada y de las formas de sociedad. No más Estado solamente, sino más sociedad integrada al Estado. La prioridad es el hombre."

¹²⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel. "La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica". En *Gestión Pública*, vol. 4, No. 2, México, CIDE, segundo semestre, 1995, p. 333.

¹²⁵ *Ibidem*.

otros 14,300 millones de dólares. Por otra parte, la situación del sector privado era peor. Éste debía 18 mil millones de dólares a instituciones financieras extranjeras, dos tercios de cuya suma tenían periodos de pago que no pasaban de 1984. Además, se declararon pasivos vigentes con los proveedores extranjeros por valor de 4 mil millones de dólares, cuando se abrió un registro de tales deudas en la Secretaría de Comercio.¹²⁶

Para México, la crisis de 1982 fue la más profunda desde la Gran Depresión. La combinación de desequilibrios fundamentales en el presupuesto y la cuenta corriente, con suspensión en las afluencias de ahorro externo y el gran deterioro de los términos de intercambio marcó, con un colapso cambiario, el inicio de un periodo de alta inflación y de estancamiento económico.¹²⁷

2.1.1 La reforma económica: el sexenio de crecimiento cero

En términos globales la política económica del sexenio de Miguel de la Madrid tuvo las siguientes etapas:

1. La recesión de 1983, en la que cayera el PIB a -5.3%.
2. La recuperación 1984 y 1985, alentada por la expansión de deuda externa y con inflación alta (vuelta al modelo inflacionario y el primer fracaso del ajuste).
3. La decepción de 1986 al caer el país en una recesión (-4.2% del PIB), alentada por la caída por los precios internacionales del petróleo. Años del Plan Baker y el PAC (Plan de Aliento y Crecimiento).
4. 1987, que puede considerarse como el fracaso formal del PAC, al tener su manifestación en el crack bursátil de octubre, la macrodevaluación de noviembre y la hiperinflación anual de 159%.
5. 1988, el retorno al ajuste o el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Desde otro ángulo y enfocado a través de los planes gubernamentales, el sexenio de de la Madrid tuvo tres momentos claves:

- La Primera Carta de Intención y el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE 1983-1985).
- El Plan Baker y su cristalización en el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC 1986-1987).
- El Pacto de Solidaridad Económica (PSE 1988).

¹²⁶ Zedillo Ponce de León, Ernesto. "La experiencia entre 1973 y 1983 de la Balanza de Pagos y las perspectivas de crecimiento en México". Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig, Op. cit. Tomo II, p. 44.

¹²⁷ Aspe Armella, Pedro. "Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988). Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig. Op. Cit. Tomo II, pp. 74-75.

Con la Carta de Intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en noviembre de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid inició una de las etapas más difíciles de nuestra economía nacional.¹²⁸ Así, el FMI acude al auxilio financiero del país, sirviéndole a su vez de aval en los préstamos que le otorga para que pueda ser sujeto de crédito y pueda seguirle prestando. El extenso texto de la Carta de Intención, contiene 29 puntos donde el gobierno mexicano fundamenta la aplicación de los nuevos lineamientos de política económica. En el punto 24 se instrumenta la futura libertad de precios causante de la inflación de 159% en 1987, considerada de las más elevadas en la historia. Esto mismo sucedía en la política cambiaria, ya que de enero de 1983 a diciembre de 1988, la relación del peso frente al dólar se había deteriorado en más de 1,500%.¹²⁹

El siguiente paso del gobierno de Miguel de la Madrid fue proponer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).¹³⁰ Sus objetivos esenciales eran la continuación de sus tesis de campaña y se ajustaban a la Carta de Intención que firmó el gobierno con el Fondo Monetario Internacional. Los diez puntos del programa pueden resumirse en tres: disminuir la inflación, proteger el empleo y recuperar el crecimiento.¹³¹

El diagnóstico económico que constituyó la crisis se refleja en los indicadores en 1982. El PIB, que en 1981 había tenido un crecimiento de 8.8%, tuvo una caída de -0.6% al año siguiente. En este fenómeno tuvieron influencia una serie de elementos políticos como la desconfianza generalizada, pero sin duda también contribuyó la devaluación del peso de 76 a 148.5 unidades por dólar, que significaba la imposibilidad de importar bienes de capital y la recesión de la economía. Por su parte, la inversión pública y privada disminuyó en ese breve lapso de 272,782 a 194,485.5 mil millones de dólares, al tiempo que la inflación pasó de 28.7% en 1981 a 98.8% en 1982 y la fuga de capitales, que en 1981 era de 9,030.3 millones de dólares, al año siguiente sumó otros 6,931.8 millones de dólares. La cuenta de capital se redujo de 26,356.9 a 9,752.7 millones de dólares en ese año y, en 1983,

¹²⁸ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política Económica de México 1982-1994*. México, Nuestro Tiempo, 1994. p. 67-68. La Carta de Intención contenía los siguientes lineamientos a los que México debería ajustarse: 1. *Mejorar las finanzas públicas del Estado mediante:* a) *reducir el déficit público en relación al PIB de un 16.5% en 1982, a 8.5% en 1983 y a 5.5% en 1984;* b) *revisar precios deficitarios y servicios que presta el Estado;* c) *combatir la evasión fiscal;* d) *racionalizar el gasto público;* e) *reducir subsidios.* 2. *Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores.* 3. *Flexibilizar la política de precios.* 4. *Flexibilizar el control de cambios.* 5. *Abrir el mercado al exterior y eliminar el proteccionismo industrial.*

¹²⁹ *Ibid.* p. 51.

¹³⁰ "El Programa Inmediato de Reordenación Económica plantea en 10 puntos las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis. Se propone combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva." Citado por Arturo Ortiz. *Op. cit.* p. 55.

¹³¹ Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Del Corporativismo de Estado al Corporativismo Social". Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig, *Op. cit.* Tomo I, p. 45.

el país pasó a ser exportador neto de capitales al presentar una balanza negativa de 1,416.4 en ese rubro. Por último, el saldo de la deuda externa se multiplicó por cuatro en los seis años anteriores a 1982.¹³²

El PIRE buscaba controlar la inflación como compromiso de gobierno, sin embargo, los índices inflacionarios llegaron en 1987 hasta el 159%. El Programa fracasó en este aspecto fundamental. Asimismo, en diciembre de 1982 se establece un nuevo control de cambios que desecha al generalizado y mantiene un doble mercado: uno, controlado por el Estado y otro, completamente libre. Más tarde se estableció la posibilidad de abrir cuentas de dólares en la frontera norte, en medio de una creciente especulación, dolarización y una fuga de capitales que sólo en el período enero-septiembre de 1985 implicó 3,400 millones de dólares y una cotización del peso frente al dólar superior a los 2,000 pesos.¹³³

Por otro lado, uno de los mayores avances de la política de apertura al exterior fue la histórica declaración del Presidente de la República en el sentido de anunciar en agosto de 1986 el ingreso formal de México al GATT. Desde el punto de vista conceptual, esto significó a nivel internacional la apertura comercial al exterior en el ámbito comercial, vinculado a los compromisos contraídos con el FMI. Este era un paso previo para la firma de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC).

Como se ha expuesto en los párrafos anteriores, el PIRE no alcanzó sus objetivos, por lo que a finales de 1986 fue sustituido por el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC).¹³⁴ El PAC fue la aceptación implícita del Plan Baker y la firma de una Nueva Carta de Intención con el FMI, suscrita por el Secretario de Hacienda, el 22 de julio de 1986. El nuevo plan requería de un apoyo del FMI por Derechos Especiales de Giro por 1 400 millones de dólares. Los lineamientos más importantes del Plan de Aliento y Crecimiento (PAC) eran los siguientes:

- Restaurar el crecimiento económico con estabilidad.
- Obtener mayor respaldo externo.
- Apoyar el financiamiento externo a los precios del petróleo, debido a que su baja implica más créditos.
- Contar con tasas moderadas de crecimiento económico de 3 y 4% del PIB.
- Ajustar los precios y tarifas del sector público y reducción del gasto público.
- Aumentar los impuestos y combatir la evasión fiscal.
- Continuar con la privatización de las empresas públicas. Al principio de 1982 existían 1,115 empresas y en 1987 se han reducido a 679.
- Contar con 11 mil millones de dólares para el período 1986-1988, como apoyo del programa.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ *Ibid.* p. 65.

¹³⁴ *Op. cit.* p. 67.

- Promover políticas de atracción de capital extranjero, con 100% de capital extranjero y sin trabas de importancia.
- Aceptar, analizar y revisar los avances y evolución del programa conjuntamente con el FMI a finales de 1986 y, así, delinear las políticas de 1987.¹³⁵

Sin embargo, dos factores afectaron los propósitos del PAC y sus alcances: el choque petrolero y la caída de la Bolsa de Valores. En primer lugar, el choque de los precios del petróleo a principios de 1986 obligó a reconsiderar el programa económico y a reordenar las prioridades. El ingreso por las recaudaciones petroleras bajó en 8,500 millones de dólares, equivalentes a 6.5% del PIB, a 40% de los ingresos totales por las exportaciones y a 26% de los ingresos del sector público. La actividad económica padeció una grave declinación y la inflación se aceleró (el PIB bajó 3.8% y el crecimiento del IPC saltó de 64% en 1985 a 106% en 1986).¹³⁶

Un segundo factor fue el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores en noviembre de 1987. En parte, éste fue ocasionado por la caída de las bolsas de valores de Nueva York y de los principales centros financieros internacionales; pero también fue resultado de errores cometidos internamente en el manejo del mercado de valores. La caída de la Bolsa Mexicana de Valores creó desconfianza hacia los instrumentos bancarios, por lo que creció sin precedente la demanda de dólares, al grado que su venta ya empezaba a afectar a la reserva monetaria del país que ascendía a 14 mil millones de dólares. Esto ocasionó que el Banco de México se retirara del mercado cambiario el 18 de noviembre de 1987, creando la gran macrodevaluación que acompañó al fracaso del PAC y al crack bursátil, y que la inflación alcanzara el 159% en ese año.

Los resultados del Plan de Aliento y Crecimiento y el Plan Baker no se hicieron esperar. En 1987 se inició un proceso de indexación, que implicaba mensualmente que todos los precios se ajustarían al índice inflacionario. Este fue el tercer fracaso de los ajustes realizados, ya que la economía creció sólo en 1.4% y no en 4% como preveía el PAC.

El 23 de diciembre de 1987, se dio a conocer el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que pretendía corregir los desórdenes económicos derivados del crack bursátil, la devaluación de noviembre y, de manera especial, la inflación galopante que estaba fuera de control. Este era un tipo de plan de choque heterodoxo, consistente en disminuir la inflación corrigiendo el gasto público y armonizando los

¹³⁵ *Ibid.* p. 81.

¹³⁶ Ortiz, Guillermo. "México después de la crisis de la deuda. Hacia un crecimiento sostenible con estabilidad de precios". Pérez Fernández del Castillo, Germán. "Del Corporativismo de Estado al Corporativismo Social". Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig. Op. cit. Tomo I, p. 135.

precios y salarios, por lo que fue utilizado como la última salida para sacar al país de la profunda crisis.¹³⁷

El PSE consistió en castigar en mayor grado a los salarios a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios. Se aumentaron los salarios un 15%, aumentaron un 80% en promedio las tarifas de luz, gasolina, teléfono y otros servicios y se pretendió detener el ritmo de deslizamiento del peso, lo que se tradujo en un duro golpe para los trabajadores, pues mientras casi todos los bienes y servicios aumentaron en la realidad en un 100%, los salarios sólo lo hicieron en 15%. Lo peor fue cuando en marzo se concertó la segunda fase, en la que el aumento salarial fue sólo de un 3%, de tal manera que de diciembre a marzo el salario sólo se incrementó en un 18%, frente al referido 100% en que subieron los bienes y servicios.¹³⁸

En los primeros días de marzo se presentó lo que significó la nueva fase del ajuste, la cual era tan restrictiva como las anteriores, sólo que con algunas variantes:

1. Aumento salarial de un 3%, equivalente a una congelación salarial.
2. Mantenimiento de la libertad cambiaria, pero sosteniendo el tipo de cambio.
3. Congelamiento parcial de los precios sujetos a control durante todo marzo, pero los precios ya habían subido desde diciembre y enero lo suficiente como para estancarse.
4. Control de precios de tarifas y servicios públicos.
5. Baja en las tasas de interés bancaria y no bancaria, ya que el nivel de 149% que rendía el pagaré a un mes en bancos, se redujo al 76% y lo mismo ocurrió con todos los instrumentos como CETES, PETROBONOS y otros.

Los resultados propiciados por el programa económico instrumentado por el gobierno en México durante el período 1982-1988 pueden apreciarse en el cuadro 2.1

¹³⁷ "El propósito central del Pacto de Solidaridad Económica es detener esta carrera desatada de precios, armonizar los intereses de los grupos a través de la concertación y hacer un esfuerzo por coordinarlos. La estrategia económica del Pacto ataca la inflación en dos frentes: primero, con una correccionalidad de las cuentas del gobierno y, segundo, armonizar los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria". Citado por Ortiz Wadgymar, Arturo. **Op. cit.** p. 90-91.

¹³⁸ **Ibid.** p. 97.

Cuadro No. 2.1

**RESULTADOS ECONÓMICOS EN EL GOBIERNO
DE MIGUEL DE LA MADRID 1983-1988**

AÑOS	PIB	TASA INFLACIONARIA	DETERIORO DEL PESO (PESOS X DÓLAR)	VARIACIÓN DE LA RESERVA DEL BANCO DE MÉXICO	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE	TASA DE DESEMPLEO % PEA
1982	-0.5	67.0	150	-4 666.2	-3.2	4.7
1983	-5.3	80.8	162	3 300.9	-6.6	11.7
1984	3.5	60.4	210	2 240.7	1.0	12.6
1985	2.7	65.9	447	-2 328.4	0.0	13.4
1986	-4.2	103.1	915	985.0	-6.3	17.8
1987	1.4	159.0	2 400	6 924.4	-1.2	20.7
1988	2.0	46.8	2 300	1 952.0	-2.4	23.4
Promedio Sexenal	-3.9	86.0	1 433%	7 521.9	-19.1	16.6

Fuente: Arturo Ortiz. *Op. cit.* p. 69.

Arturo Ortiz Wadgymar señala: "En síntesis, el verdadero significado del PSE fue congelar artificialmente las variables económicas, descargando el peso del ajuste en el salario; aunque por razones estrictamente electorales se trataba a toda costa de dar la impresión del éxito del régimen de controlar la inflación, que era el enemigo principal a vencer. Sin embargo, al pueblo no fue posible engañarlo, pues lo repudió en las urnas el 6 de julio. Además, para finales del año el margen de maniobra se agotaba en forma acelerada, sólo que ya no tocó a de la Madrid enfrentar el problema, sino a un sucesor de su misma línea ideológica y política, a quien a partir del 1° de diciembre se le entregaría un país en plena crisis económica y efervescencia sin precedentes".¹³⁹

2.1.1.1 El crecimiento cero en la economía

Los resultados del sexenio de Miguel de la Madrid parecen más bien saldos. La reforma económica había fracasado, no fue superada la crisis, sino que se acentuó mucho más de lo previsto. En toda la historia del México contemporáneo, el Producto Interno Bruto (PIB) nunca había crecido al 0.1% promedio anual durante un sexenio. Este estancamiento se verificó en dos sectores que constituyen el núcleo fundamental del desarrollo económico de cualquier país: la agricultura y la industria manufacturera. El sector agropecuario creció al 0.8% promedio anual durante el sexenio y la industria manufacturera sólo lo hizo al 0.2% anual. Con una tasa de crecimiento de la población del 2.2% anual, no es de extrañar que el ingreso per cápita haya caído brutalmente en el período.¹⁴⁰

¹³⁹ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Op. cit.* p. 105.

¹⁴⁰ Gutiérrez Garza, Esthela. Presentación. "El sexenio del crecimiento cero." Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) *Los saldos del sexenio (1982-1988)*. México, Siglo XXI-UAM, 1990, p. 11.

Sin duda, el *crecimiento cero* de la economía mexicana se explica por la política de austeridad, que se impuso a partir del compromiso del gobierno de Miguel de la Madrid de hacer frente al servicio de la deuda externa. Así, durante su mandato se pagaron cerca de 90 mil millones de dólares a la banca internacional, y a pesar de ello la deuda externa mexicana creció a alrededor de 110 mil millones en 1988. La carga de la deuda nunca había sido un contrapeso tan paralizante como en ese sexenio, en que llegó a representar el 65% del PIB, originando una transferencia neta de recursos del 6% del mismo, en el periodo 1982-1987.¹⁴¹

En estas condiciones, la inflación amenazó con ser incontrolable. Así, empezando con una tasa anual de 81% en 1983, en 1987 había alcanzado la cifra del 160%, lo que evidenciaba el fracaso de la política antinflacionaria del régimen.¹⁴² En los primeros cinco años de gobierno el peso se devaluó 1 494% con relación al dólar. El Banco de México calculó que el peso estaba subvaluado -36% en el último trimestre de 1987.¹⁴³

Como era de esperarse, la subvaluación del peso favoreció las exportaciones de productos mexicanos, que crecieron a una tasa del 4.8% promedio anual. Con el *crecimiento cero* que vivió la economía mexicana no se necesitaron importaciones significativas, de tal suerte que éstas alcanzaron una tasa de crecimiento del 1.1% promedio anual, generando en consecuencia, un saldo positivo acumulado (1983-1987) de 56 672 millones de dólares, en la balanza comercial: con esto se alcanzó el principal objetivo de la política de austeridad del sexenio.¹⁴⁴

Obviamente, los efectos del *crecimiento cero* sobre los asalariados fueron dramáticos. El desempleo, por ejemplo, alcanzó la cifra de 7 millones de desocupados, que representa más del 20% de la población económicamente activa. El salario mínimo sufrió una pérdida enorme del poder adquisitivo: el 52% en el sexenio. Los salarios contractuales resintieron una pérdida aún mayor. El aumento del desempleo y la caída de los salarios son indicadores de una distribución regresiva del ingreso.¹⁴⁵

Cabe señalar que 1987 fue un año crucial para el gobierno de Miguel de la Madrid. En ese año se reconoció implícitamente que la política económica aplicada desde 1983 era un fracaso. Una economía en recesión y una tasa de inflación del 160% anual ensombrecieron el horizonte. Asimismo, el sector financiero, que había desempeñado una actividad dinámica desde 1986, entra en una etapa crítica cuando a finales de octubre de 1987, se desploma el valor de las acciones de la Bolsa Mexicana de Valores en más de un 70%, arrastrando al peso en una caída con una devaluación del 40% en relación con el dólar, en el mes de noviembre de ese mismo año.

¹⁴¹ *Ibid.* p. 12. Al escasear los recursos financieros por los compromisos de pago de la deuda externa, el gobierno recurrió al endeudamiento interno presionando las tasas de interés al alza con la consiguiente incidencia en los precios. Los créditos se encarecieron, la inversión se contrajo, la capacidad ociosa se incrementó dañando al capital productivo y favoreciendo al capital especulativo.

¹⁴² *La economía mexicana en cifras*, México, NAFINSA, 1986, cuadro 13.6.

¹⁴³ Banamex, *Review of the Economic Situation of México*, núm. 761, abril de 1989, gráfica II.

¹⁴⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Sexto Informe de Gobierno*, 1988, p. 266-269.

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 14.

Sin embargo, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en diciembre de 1987, el objetivo explícito del Pacto se cumplió. El éxito de bajar la inflación en un plazo muy breve reposó en dos instrumentos fundamentales de la política económica: el tipo de cambio y el salario. Los salarios mínimos descendieron un 7.6% en promedio anual en los cinco primeros años del sexenio, mientras que en 1988, primer año de vigencia del pacto, disminuyeron un 14.8%.

En suma, el alto costo económico, político y social de la puesta en marcha del programa de ajuste en el sexenio de Miguel de la Madrid, contribuyó a acentuar aún más la injusta distribución de la riqueza y la Reforma del Estado fue cambiando paulatinamente el rol del Estado, es decir, de interventor a mecanismo de regulación.

2.1.2 La reforma política: la democracia gradualista

El sexenio de Miguel de la Madrid ha sido, sin duda alguna, el gobierno que más problemas de tipo electoral ha enfrentado en muchos años.¹⁴⁶ Los procesos electorales durante el período 1983-1987, así como la reforma electoral de 1987, lo demuestran.

A pesar de que los primeros años de gobierno no suelen ser competitivos electoralmente, en sólo siete meses el norte dio malas noticias al Partido Revolucionario Institucional (PRI), propiciándole el Partido Acción Nacional (PAN) su más severa derrota en los estados de Chihuahua y Durango, al dominar las elecciones en las capitales y en las principales ciudades de esos estados.

En Durango, el PAN obtuvo en 1983, 73,583 votos, aún lejos de los 160,762 del PRI, pero mejorando notablemente con respecto al trienio anterior, cuando había obtenido sólo 13,950 votos; mientras que el PRI perdió buena parte de los 192,197 votos que obtuvo en 1980.¹⁴⁷ Pero el golpe fuerte lo recibió el PRI en Chihuahua, ya que la oposición obtuvo triunfos en todas las ciudades del Estado: el PAN ganó las ciudades de Chihuahua, Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui y Saucillo; el PST se llevó Cuauhtémoc; y el PSUM y el PPS los pequeños municipios de Ignacio Zaragoza y Coronado, respectivamente. En total, 11 de 67 municipios quedaron en manos de la oposición y tres de las catorce diputaciones locales en manos panistas.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Molinar, Juan. "Los procesos electorales: 1983-1987" en Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). 17 ángulos de un sexenio. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1987, p. 189.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 190.

¹⁴⁸ En el total municipal el PRI no pudo obtener la mitad de los votos, pues alcanzó 202,775 de un total de 426,330. El PAN quedó en esa ocasión a sólo diez mil votos del PRI, pues reunió 191,570 en todos los municipios estatales.

Sin embargo, el PRI obtuvo triunfos holgados en Campeche, Michoacán y Zacatecas; en esos tres estados se disputaron 52 diputaciones locales de mayoría y el PRI ganó todas. Lo mismo sucedió en 12 diputaciones locales de mayoría y 9 ayuntamientos en Aguascalientes, más 18 diputaciones locales en Oaxaca. Un mes más tarde, en septiembre de 1983, se realizaron comicios en Veracruz (diputados) y Baja California (ayuntamientos, cámara local y gobernador). En Baja California el PRI ganó las 16 diputaciones locales de mayoría relativa y en Veracruz, la oposición no logró triunfos significativos.¹⁴⁹

Tres meses después del caso Chihuahua, de los 32 diputados de mayoría de Tlaxcala, Sinaloa y Baja California Sur, el PRI perdió uno contra el PAN (el XVI de Sinaloa), pero ganó las 22 municipalidades disputadas en el estado peninsular y en Sinaloa; el PAN perdió los ayuntamientos de Ahome, Culiacán y Mazatlán; ni siquiera en Puebla, donde el PAN había obtenido buenos resultados tuvo avance. Sólo en Ajalpan, Teziutlán y Tehuacán el PAN cobró victorias, pero tres de 217 municipios no son muchos. El caso de Oaxaca merece mención aparte.¹⁵⁰ El PRI se las arregló para ganar la totalidad de las 47 diputaciones de mayoría puestas a elección en Guerrero, Tamaulipas y Michoacán, y solamente perdió 3 de los 230 ayuntamientos electos en esos estados. El balance de 1983 expresado mostraba un avance relativamente menor para la oposición.

En 1984, el gobierno hubiera esperado un respiro. El segundo año sexenal es electoralmente poco activo, ya que no se renueva ninguna gubernatura. Además, los estados que tendrían elecciones municipales o de legislaturas son pocos y con excepción de San Luis Potosí (por la presencia navista), el Estado de México y Coahuila (por el panismo), se trataba de bastiones priístas: Quintana Roo, Nayarit, Yucatán (salvo Mérida) e Hidalgo.¹⁵¹ Coahuila, sin embargo, fue el caso crítico que echó a perder la paz del año fácil. Aunque el PRI ganó en 35 de 38 municipios, la violencia estalló en Piedras Negras, provocándose diversos incidentes en la línea fronteriza.

En 1985, en el primer domingo de julio, se disputaron siete gubernaturas: Campeche, Colima, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo León y

¹⁴⁹ Sin embargo, en Baja California Norte el candidato priísta a gobernador obtiene 242,354 votos contra 141,710 del panista; tres de los cuatro ayuntamientos los gana el PRI y el restante (Ensenada) se lo lleva un expriísta apoyado por el PST; las 13 diputaciones locales quedaron en manos del PRI.

¹⁵⁰ Juan Molinar señala que en Oaxaca, hubo en ese año 52 casos de elecciones municipales en los cuales oficialmente votó exactamente el 100% de los ciudadanos inscritos en el padrón y todos unánimemente por el PRI. Hubo además otros 24 ayuntamientos con participación oficial muy por encima del 90% del padrón y, por su puesto, con unanimidad priístas. Pero lo mejor de todo se encuentra en 21 municipios en donde oficialmente la votación rebasó al padrón incluyendo un caso donde votó casi el doble (193% del padrón); además, en 380 ayuntamientos sólo el PRI obtuvo votos (en participaciones que variaron entre el 15% y el 89% del padrón).

¹⁵¹ *Ibid.* p. 193.

Sonora; 87 municipalidades: en Sonora y Querétaro; y las legislaciones locales de Colima, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Sonora. La atención se centró en Nuevo León y Sonora, en donde el PAN aseguraba estar en francas posibilidades de vencer. Sería conveniente señalar que en todas las gubernaturas disputadas, el PRI ganó por amplios márgenes; sin embargo, el sistema perdió credibilidad. En Sonora hubo brotes violentos en algunos lugares: San Luis Río Colorado, Naco y Agua Prieta; y en Monterrey las manifestaciones populares inauguraron la macroplaza con mítines de protesta.

El resto de 1985 estaría marcado por el efecto de los Colegios Electorales de Sonora y Nuevo León y por la inminencia de tres comicios en municipalidades que se podían prever difíciles, como lo fueron: Nuevo León (sólo cuatro meses después de la elección de gobernador), Guanajuato (por la presencia panista-pedemista) y San Luis Potosí (porque Salvador Nava dejaba la presidencia municipal, pero apoyaba a un candidato panista del "frente civiquista"). Tanto en Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí y Veracruz el abstencionismo se hizo presente.¹⁵² En Tabasco, Colima, Chiapas, Campeche y Zacatecas, en cambio, el PRI ganó con facilidad y con poca abstención oficial.

En 1986, en el gobierno se prevían escollos duros: se renovarían trece gubernaturas y ayuntamientos en once estados. Algunos de ellos se esperaban difíciles, como el sinaloense y el poblano, pero la atención se centró en una dura prueba para el PRI: Chihuahua. De hecho el caso Chihuahua fue el clímax y el anticlímax del gobierno, en materia electoral. Por ello, Miguel De la Madrid convocó pocos días antes de la crucial elección chihuahuense a la celebración de audiencias públicas destinadas a culminar con una reforma electoral federal.

Así, el 19 de junio de 1986, se publicó en el Diario Oficial, un acuerdo del presidente Miguel De la Madrid para que la Secretaría de Gobernación convocara a "...partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general", para participar en audiencias públicas sobre la renovación política electoral.¹⁵³ Durante julio y agosto, se realizaron las mencionadas audiencias y en ellas quedaron expuestos los proyectos que los diversos partidos políticos y algunos académicos tenían sobre la materia.¹⁵⁴

¹⁵² Por ejemplo en Monterrey, la abstención alcanzó oficialmente el 74.5% del padrón. En Guanajuato el abstencionismo llegó a 65%. En Veracruz la abstención alcanzó niveles dramáticos: Xalapa, 88%; Veracruz, 70%; Orizaba, 76%; Córdoba, 74%; Coatzacoalcos, 71%; Minatitlán, 65%; y Poza Rica, 67%. En Jalisco, la ciudad de Guadalajara presentó un abstencionismo de 62%.

¹⁵³ Woldenberg, José. "La reforma electoral de 1986" en Pérez, Germán y León, Samuel. Op. cit. p. 25.

¹⁵⁴ Los temas más relevantes fueron los siguientes: 1) la integración de los órganos de representación popular; 2) el tema del Senado; 3) el de los partidos políticos, medios de comunicación y registro; 4) el de los órganos y procesos electorales; 5) la calificación de las elecciones mereció un amplio debate; y 6) el padrón electoral.

Al respecto, el Presidente de la República envió dos iniciativas al Congreso: una para modificar diversos preceptos constitucionales en materia electoral, y la otra para crear un nuevo Código Federal Electoral. Casi simultáneamente cinco partidos (PAN, PSUM, PDM, PMT y PRT) también turnaron una iniciativa al Congreso para cambiar ciertos ordenamientos constitucionales.

Las características más sobresalientes de la iniciativa del presidente Miguel De la Madrid eran las siguientes¹: 1) retomaba la exigencia del PRI de que sus candidatos a diputados plurinominales realmente tuvieran posibilidades de llegar a la Cámara, sólo que les impuso un tope (no más allá del 70% del total de diputados, sumados a los de mayoría relativa y representación proporcional); 2) retomaba la sugerencia de hacer la votación para diputados en una sola boleta, para evitar costos electorales como los que, en un inicio presentó Mario Moya Palencia y a los que se sumaron partidos como el PSUM, PDM, PMT y PRT; 3) ante el debate artificial entre fórmulas territoriales o de representación proporcional, optó por conjugar ambos; y 4) se acercó considerablemente a una representación proporcional: ahora el porcentaje de votos estaría muy cerca o sería igual al porcentaje de diputados, recogiendo una demanda del PSUM, PPS, PRT y, con menor fuerza, del PAN.

La renovación del Senado por mitades, propuesta en la iniciativa presidencial, si bien restituye una práctica del pasado, no resultó demasiado relevante. Quizá o más grave fue la desaparición de la fórmula de registro condicionado. Por su parte, en donde hubo un virtual empate fue entre los que deseaban incrementar el porcentaje de votos para obtener el registro (PAN) y quienes lo querían disminuir (PSUM). La norma sigue igual: 1.5 de la votación, y si no, se pierde el registro.

En relación con los medios de comunicación, la iniciativa volvió a ser limitada en ese renglón: quince minutos mensuales a cada partido en radio y televisión, más un programa especial conjunto dos veces al mes. Por otra parte, en lo referente a las coaliciones, se daba un paso adelante y se cerraba un candado, cuestión que resultaba inadecuada a todas luces. El PMT, el PRT, el PSUM y el PPS insistieron en remover todos los obstáculos legales, que impedían a dos o más partidos coligarse. Sin embargo, la iniciativa presidencial permitía las coaliciones, pero sólo bajo el registro y el emblema de un partido registrado.

La Comisión Federal Electoral quedaría compuesta por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las Cámaras y los representantes de cada partido, sólo que exclusivamente los tres mayores en votación tendrían derecho a voz y voto, los restantes a sólo voz. No tendrían así sus derechos completos seis partidos con registro.

Luego de una prolongada sesión de la Cámara de Diputados, el jueves 27 y el viernes 28 de noviembre, y de la celeridad con que el Senado despachó la iniciativa y las propuestas presidenciales para modificar la Constitución, éstas fueron aprobadas por los congresos locales y se convirtieron en parte de la Carta Magna.

¹⁵⁵ *Ibid.* p. 234.

Se modificaron los artículos 52, 53, y 54 de la Constitución, para lograr una nueva forma de integración de la Cámara de Diputados. Se mantiene el sistema mixto con dominante mayoritario, pero al aumentar el número de los diputados plurinominales, la relación entre los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional tiende a acercarse. Antes eran 300 y 100, ahora serán 300 y 200. La previsión de que un partido mayoritario, aun sin el 50% o más de la votación, tenga la mayoría de la Cámara, que con toda justicia ha sido criticada por el momento, en el terreno federal, no parecía tener posibilidades de realizarse.

También se modificó el artículo 56, que se refiere al Senado. Éste seguirá integrado por dos senadores por estado y dos por el Distrito Federal, pero la Cámara se renovará por mitad cada tres años. Se prevé con ello mejor continuidad en los trabajos (siempre habrá un grupo de senadores veteranos y uno de novatos) y eso es todo.

Lo más importante, es que se deroga la injerencia de la Suprema Corte de Justicia en asuntos electorales. Como se recordará, ese mismo artículo establecía el recurso de reclamación ante la Corte contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero como sólo la Suprema Corte podía volver a enviar el caso a la Cámara para que ésta emitiera una nueva resolución, se decidió sustituirla por un tribunal.¹⁵⁶

La reforma política de Miguel de la Madrid siguió formando parte de la democracia gradualista, es decir, sólo algunas reformas no sustanciales para seguir favoreciendo al PRI y continuar detentando el poder. Hubo avances, pero no los necesarios o indispensables para alcanzar una reforma política profunda que permitiría el avance democrático de la Reforma del Estado.

2.1.3 La reforma social: avance de la pobreza

El efecto de la crisis en la sociedad no fue uniforme. La variedad de sus resultados únicamente reflejaba los desequilibrios subyacentes, por ejemplo en niveles de ingreso o de educación, así como otros tipos de disparidades. Las ciudades fueron más perjudicadas que el campo, también las personas con ingresos fijos, aunque los asalariados tenían una ventaja frente a los desempleados. Sufrieron más la industria de la construcción, el comercio y la industria manufacturera. En cambio, la apertura comercial favoreció a las regiones y a la mano de obra vinculados con la exportación; el sector agropecuario mantuvo su producción por las buenas cosechas y la permanencia de los precios de garantía. La inflación y las medidas que fueron adoptadas para combatirla se incrustaron en el contexto de la desigualdad social y produjeron efectos y reacciones diferentes que agudizaron las condiciones de vida de la población más vulnerable.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibid.* p. 243.

¹⁵⁷ Loeza, Soledad. "Delamadrismo: la segunda modernización mexicana". Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig. Op. cit. Tomo I, p. 64-65.

Una nueva etapa recesiva, con elevada inflación, se inicia con la crisis de 1982, que se caracteriza por el descenso del PIB y por la reversión del avance logrado por el factor del trabajo y el sector público en la distribución del ingreso. La primera fase de la crisis estalló, debido al agotamiento de las reservas internacionales que se presentó en agosto de 1982 y que obligó a las autoridades monetarias a solicitar la suspensión de los pagos del principal de la deuda pública. El Presidente Miguel de la Madrid adoptó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), consistente en aplicar una política depresiva con objeto de contraer la demanda interna, frenar las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos que permitiera el pago de las obligaciones externas.¹⁵⁸

Esta política disminuyó el número de personas ocupadas, con lo que aumentó el número de subocupados y la desocupación abierta. El ingreso medio real anual del trabajo por una persona ocupada, que se había mantenido constante de 1976 a 1981, comenzó a caer precipitadamente, lo que afectó el nivel de vida de la población. Siete indicadores de bienestar lo demuestran: salario, empleo, consumo de la clase trabajadora, educación, alimentación, salud y vivienda.¹⁵⁹

El salario real. La política salarial del gobierno de Miguel de la Madrid, se había circunscrito al marco del programa de austeridad convenido con el FMI y a la estrategia de cambio estructural, que trató de reorientar el aparato productivo nacional hacia la exportación. Congruente con estos objetivos, desde un principio, las autoridades económicas adoptaron una política de contención de salarios reales, con el propósito de contraer la demanda interna, reducir las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos.

Ya desde 1976, con excepción de 1981, venían disminuyendo los salarios mínimos reales. La pérdida del salario mínimo real de 1985 se sumó a la ocurrida en 1984 y a las experimentadas desde 1976, por lo que su poder adquisitivo, en 1985, era 40.1% inferior al de 1976 y 25.1% inferior al de 1970, situándolo al nivel de 1966, o sea, de una generación atrás. De igual manera, si se toma el salario medio como punto de referencia de los salarios en general, se observa un continuo descenso: de 51 pesos diarios en 1981 a sólo 35 pesos diarios en 1985 (en pesos de 1970).¹⁶⁰

En México, el desplome del salario real ha ocurrido a pesar de que la productividad de los trabajadores ha ido aumentando. Desde 1976, cuando se inicia el desplome del salario real hasta 1985, el PIB por hombre ocupado (a precios de 1970) aumentó 10.4%. De esta manera, si es injusto que el mismo salario real disminuya cuando los trabajadores mantienen el mismo nivel de productividad, más injusto es que el salario real disminuya cuando la productividad aumenta. Cabe destacar que de 1970 a 1982, la productividad del trabajo se incrementó en un 2.5%, en promedio, y que sólo fue negativa en 1983.

¹⁵⁸ Martínez, Ifigenia. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". En Tello, Carlos (coord.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, p. 374.

¹⁵⁹ *Ibid.* p. 384-397.

¹⁶⁰ *Ibid.* p. 388.

El empleo. La política de desarrollo prevaleciente, con anterioridad a la crisis, otorgó prioridad a la acumulación y colocó en segundo plano las metas y políticas redistributivas, lo cual, si bien representó un aumento sostenido de la capacidad productiva, no logró abatir en forma significativa la desigualdad ni los altos niveles de desempleo.

La ocupación disminuyó en números absolutos en 1982 y 1983, y la recuperación del empleo ha ocurrido a una tasa del 2.7%, inferior a la observada de 1970 a 1981, por lo que la proporción de ocupados en la PEA ha disminuido del 87.7% en 1981 al 74.4% en 1985, y en números absolutos apenas si se han rebasado los 20 millones de empleos que se tenían al principio de la crisis, mientras la población en edad de trabajar ha continuado aumentando.

La población desocupada se elevó a una tasa creciente por tres años consecutivos, pasando de representar el 4.0% de la PEA en 1981, al 8% en 1982, y al 10.1% en 1983, disminuye ligeramente en 1984 y vuelve a aumentar en 1985. La crisis adquiere sus más graves dimensiones en lo que se ha llamado el sector informal, el cual está constituido por trabajadores subocupados o de ínfima productividad, concentrados principalmente en las zonas marginadas de las grandes urbes.¹⁶¹

El consumo de la clase trabajadora. Un principio económico probado consiste en que mientras más bajo es el nivel de ingresos, mayor es la proporción de éste que se destina a la alimentación. En México actualmente los estratos de bajos ingresos dedican hasta el 80% para la compra de alimentos, y aún así, se alimentan mal. Esto implica que cualquier caída en el salario no representa para ellos austeridad, sino una brutal privación y desnutrición de grupos más vulnerables, niños, mujeres y ancianos.

Por ejemplo, basados en la primera encuesta que se realizó entre marzo y junio de 1983, se puede observar que entre las familias cuyo ingreso es inferior a dos salarios mínimos, en la mayoría, hay un descenso en el consumo de todos los alimentos, con excepción de la tortilla. Además, hubo una clara sustitución de proteínas animales por carbohidratos. En una segunda encuesta realizada entre enero y agosto de 1985, los resultados son similares, pero el porcentaje de hogares, que indicaron un descenso en el consumo de alimentos, fue inferior al de 1983 (un reflejo de la desaceleración en la pérdida del poder adquisitivo).¹⁶²

¹⁶¹ De 1982 a 1985 se estima que un millón de trabajadores han pasado a engrosar el número de vendedores ambulantes, albañiles, hombres y mujeres dedicados a quehaceres manuales y a otros subempleos, al pasar de 1.89 millones de personas en 1981 a casi tres millones en 1985. Como la desocupación abierta aumentó de menos de un millón de personas en 1981 a 2.7 millones en 1985, puede decirse que en ese año, había cerca de seis millones de personas, o sea, más del 20% de la PEA sin trabajo o con una ocupación ínfimamente remunerada.

¹⁶² Lustig, Nora. "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)" en Tello, Carlos. Op. cit. p. 433.

Las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos han sufrido un proceso acelerado de deterioro de 1981 a la fecha. Si bien la desigualdad social en un país como el nuestro no es una novedad durante los años de la crisis (1982-1987), la profundización del fenómeno de la desigualdad económica y social ha sido particularmente grave. Ello es más evidente si se evalúa por áreas: salud, educación, alimentación y vivienda.¹⁶³

Educación: A lo largo de los años de la crisis, en el sector de la educación destacan dos características: a) una reducción de los gastos sociales asignados a este sector, asociada a una tendencia similar en el empleo y el salario de los trabajadores del ramo; b) como consecuencia, un estancamiento y deterioro en la oferta de los servicios educativos públicos y retrocesos en la calidad.

Como porcentaje del PIB, el gasto educativo del año de 1986 es el más bajo de los últimos once años, a la vez que entre 1982 y 1986 sufrió reducciones en términos reales. También, es el más bajo de los últimos tres lustros si se le compara con el gasto público total; en tanto que si se le observa en términos de gasto por habitante, la tendencia desde 1982 es de continuo descenso.¹⁶⁴

Otra expresión de la insuficiencia presupuestaria de este sector, en relación con las necesidades educativas de nuestra población, es la reducción en la producción de libros para maestros de primaria: de los más de 2.5 millones editados en 1981, a partir de 1982 se editan alrededor del 35% de esa cifra por año, es decir 844 mil libros.

Por su parte, otro indicador derivado de la relación entre maestros de primaria y el número de habitantes en edad escolar muestran el mismo nivel. Así, en 1982 había 23 maestros para atender potencialmente a mil alumnos (esto es, 43.4 alumnos por maestro, cifra ya de por sí muy elevada), mientras que para 1985 tal relación baja a sólo 22 maestros (esto es, 45.5 alumnos por maestro).

En cobertura educativa ocurre la misma tendencia. Mientras en el ciclo 1981-1982 había una población de 12 millones de mexicanos, de entre 6 y 24 años, recibiendo algún tipo de educación, para el ciclo escolar 1984-1986 ésta

¹⁶³ Báez, Francisco y González Tiburcio, Enrique. "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo" en Tello, Carlos. Op. cit. p. 446. Para estos autores, dentro de la actual estrategia de política económica, lo social ha sido, en el mejor de los casos, un **derivado** cuando no un **añadido**. Ello en la medida que, a partir de los ajustes implementados desde 1982, lo fundamental ha sido la búsqueda del logro de las metas macrofinancieras del déficit público, sector externo y reducción de la inflación, quedando en un segundo plano la creación de empleos y bienestar social.

¹⁶⁴ *Ibid.* p. 448.

había aumentado a 14 millones de habitantes, es decir, la población con acceso a los servicios educativos ha aumentado en casi 2 millones de habitantes más en dos ciclos.¹⁶⁵

En suma, no deja de ser preocupante que en 1985 había todavía 10% de la población mayor de 15 años analfabeta (cerca de 5 millones de habitantes); que el nivel de escolaridad promedio de la población de 15 años sea el correspondiente al sexto año de primaria, y que del total de la población en edad escolar (de 6 a 24 años), alrededor del 40% (14 millones de mexicanos aproximadamente) no recibían atención educativa.¹⁶⁶

Alimentación. En el deterioro alimenticio se encuentran: a) contracción del empleo y del ingreso familiar; b) la existencia de una tendencia anticompensatoria en la aplicación del gasto social; c) la política fiscal instrumentada desde 1982, caracterizada por el retiro de subsidios y la aplicación de aumentos en los precios de los bienes y servicios públicos y, por último, d) un proceso en el que aumentan con mayor celeridad, los precios de los productos básicos, que lo que se incrementan los salarios mínimos.

Para una familia tipo, del Distrito Federal, que sólo recibe el salario mínimo, el costo promedio de una canasta "superbásica" -compuesta por 8 productos indispensables en el consumo familiar- presenta el siguiente comportamiento: para 1982, e incluso para el año de 1983, esta canasta representó alrededor del 30% del salario mínimo, en tanto que, bajo el supuesto de que se mantienen los niveles de consumo familiar, para 1984 y 1985, se observa una tendencia clara a aumentar la parte del salario mínimo destinada a la adquisición de los alimentos seleccionados. Así, mientras que en 1981, se requería una tercera parte del salario mínimo para el acceso a esta canasta, para 1986 la proporción amenaza con llegar al 50%.¹⁶⁷

La pérdida de capacidad de compra de alimentos del ingreso familiar se puede también deducir a partir de las horas de trabajo que necesita una persona con salario mínimo para poder adquirir los 22 alimentos que genéricamente conforman la *canasta básica*. En tanto que en 1982 se requerían 50 horas de

¹⁶⁵ La eficiencia terminal educativa es un indicador para medir la capacidad del aparato educativo. Por ejemplo, la eficiencia terminal refleja los magros resultados que obtiene el nivel superior: de cada 100 estudiantes sólo alrededor de 10 logran titularse. Y quizás lo más grave sea que esta relación se mantiene durante todo el primer lustro de los ochenta. En relación a la educación media y media superior, la eficiencia terminal ha experimentado sensibles reducciones, lo que evidencia que es en estos niveles (entre los 13 y los 19 años) donde se ubican los mayores grados de deserción escolar en el período de análisis. Ciertamente, la eficiencia terminal en el caso de la educación media superior es realmente dramática; para el ciclo 1982-1983, de cada 100 inscritos alrededor de 42 alumnos lograban egresar; para el ciclo 1985-1986 la relación desciende a sólo 21 egresados por cada 100 inscritos. *Ibid.* P. 450.

¹⁶⁶ *Ibid.* p. 452.

¹⁶⁷ *Ibid.* p. 453.

trabajo para acceder a una canasta básica por mes, para 1986 el tiempo de trabajo requerido se eleva a 85 horas, es decir, casi dos semanas de trabajo (alrededor de 25 horas más que en 1982) para poder satisfacer el mismo nivel de consumo. Esto muestra el grave deterioro que ha sufrido el acceso de las familias de bajos ingresos, al consumo de alimentos.¹⁶⁸

Salud. Uno de los datos de mayor relevancia en este campo lo constituye la reducción del gasto asignado a la salud y la seguridad social. En efecto, para 1986 este gasto, medido en términos por habitante, como porcentaje del PIB o como porcentaje del gasto público total, es el más bajo de las dos últimas décadas. Un sólo dato de éstos ejemplifica la reducción del gasto social destinado a la salud y la seguridad social: en 1986 el gasto por habitante está por debajo del que se ejerció en 1970. Esto tiene un fuerte impacto en la calidad de los satisfactores y servicios públicos de salud para la población que necesita de ellos.¹⁶⁹

Los datos al respecto son dramáticos. Para 1985 la población desprotegida, que no tiene acceso a algún sistema de salud, representa más del 13% de la población nacional (lo que equivale a más de 10 millones de habitantes). Pero, si a la población desprotegida por los servicios de salud se le adiciona aquella que sólo puede acudir a las instituciones de cobertura abierta, la población sin acceso expedito a estos servicios asciende, en 1985, a casi 35 millones de mexicanos. En ese mismo año, el IMSS y el ISSSTE absorben alrededor del 84% del gasto destinado a la salud y la seguridad social, atienden aproximadamente a 38 millones de derechohabientes; en el mismo año al sistema de salud de cobertura abierta se le asigna el resto del presupuesto, es decir, el 16%, y debe atender a una población cercana a los 24.5 millones de habitantes.

¹⁶⁸ En el caso de la carne de res, la caída más abrupta en su consumo se produce en 1986, cuando el consumo promedio nacional llega apenas 7.9 kg. por persona, que comparado con el nivel obtenido en 1982 significa una disminución de casi la mitad. El consumo de carne de puerco presenta un comportamiento similar, aunque la reducción es considerablemente menor: en 1986 el consumo por habitante (16.6 kg.) es menor en casi 2 kg. al realizado en 1981. Por su parte, el consumo de carne de pollo aumenta en forma sostenida de 1981 a 1985; sin embargo, debido a un fuerte aumento de su precio durante 1986; sin embargo, debido a un fuerte aumento de su precio durante 1986, su consumo por persona se reduce hasta 3.5 kg., lo cual representa el menor nivel de consumo por habitante de los diez últimos años. Además, a lo largo de los años de crisis el consumo de leche por persona ha experimentado un continuo descenso, no pudiendo alcanzarse el nivel de 125 litros anuales por persona registrado en 1980 en ninguno de los años siguientes. De nuevo, es en 1986 cuando la reducción en el consumo de este satisfactor llega a una cifra récord: 74 litros por persona, que es el nivel de consumo más bajo de por lo menos los últimos años. Frente a la crisis, el huevo parece haber funcionado como un proceso sustituto. Sin embargo, este proceso se revierte en 1986, cuando el consumo de huevo por habitante -después de continuos aumentos desde 1981 -registra el nivel más bajo de la última década: 11 kg. por persona. Por otra parte, el consumo de pescado por habitante sufre una drástica disminución a partir de 1981, cuando se ubica en alrededor de 20 kg. por persona. Así, para 1985 el consumo de este alimento es de 13 kg. por habitante (7 kg. menos que en 1981). *Ibid.* p. 453-455.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 453-456.

De 1982 a 1986, aumentan de manera sensible las coberturas del IMSS y del ISSSTE, pasando de 23.3 millones de derechohabientes en 1982 a 38.6 millones en 1986, es decir, la cobertura de estas dos instituciones de seguridad social se amplía en 6.3 millones. Hay que hacer notar que, con anterioridad, en once años prácticamente, se triplicó el número de asegurados (pasando de 11 a 32 millones entre 1970 y 1981). En esta perspectiva, el aumento registrado entre 1981 y 1986 parece mínimo, más aún si se considera que se incorporan a los registros del IMSS, los derechohabientes de otras instituciones de salud.¹⁷⁰

Vivienda. La atención a las necesidades de vivienda y de los servicios relativos a ésta en México, en comparación con los servicios de salud, educación y alimentación, presentan un mayor rezago. Desde 1982 la falta de vivienda ya es considerada un problema grave. Para 1985, el déficit de vivienda sólo en la Ciudad de México, se calcula entre 800 y 900 mil viviendas; mientras el déficit a nivel nacional, se estima cercano a 3 millones y medio de viviendas.¹⁷¹

Por otro lado, los índices de hacinamiento continúan siendo elevados. Efectivamente, a partir de 1981 y hasta 1985 se observa un estancamiento relativo del número de personas por vivienda, situándose en alrededor de 5.5 personas en promedio. Asimismo, es necesario señalar que la construcción de viviendas de uno a dos cuartos, ha ido en constante aumento desde 1982.

Los datos relacionados sobre la construcción de viviendas de interés social, refleja que : 1) las viviendas de interés social financiadas por el INFONAVIT y el FOVISSSTE, representan un porcentaje de creciente significación, en el aumento de la oferta total de vivienda de 1982 a 1985; 2) la oferta por institución venía dependiendo del ejercicio del presupuesto y de la magnitud de las contribuciones, y 3) los años de 1982 y 1983 significaron un paréntesis en el dinamismo del ritmo de crecimiento en la construcción, financiada por esas dos instituciones.

La crisis iniciada en 1982, es una de las más graves del México moderno. A pesar de los deterioros en la infraestructura social y de la política que los ha acompañado, esta infraestructura parece haberse acentuado haciendo menores

¹⁷⁰ Si estos datos se relacionan con los relativos a educación y alimentación, se empieza a perfilar un escenario de acumulación de facturas sociales difíciles de superar, en un contexto de reducción en la asignación de recursos y de estrechamiento de oportunidades de empleo e ingreso, para amplios sectores de la población.

¹⁷¹ *Ibid.* p. 461. Así, aunque en términos relativos se han registrado aumentos, no deja de ser preocupante que para el año de 1985 alrededor del 20% de la población carezca de luz eléctrica; que una proporción cercana al 25% no tenga acceso al agua potable; que un 45% de la población no disponga de drenaje en su domicilio; que el 55% no cuente con baño y que alrededor del 25% de la población no tenga cocina.

los efectos sociales de la crisis.¹⁷² Un documento oficial, de la siguiente administración, señalaba que en México viven 41 millones de personas que no satisfacen sus necesidades mínimas o esenciales. De ese total, 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Los otros 24 millones de pobres constituyen familias que, si bien no viven en condiciones tan graves, de todas formas carecen de los satisfactores esenciales.¹⁷³ Estos son algunos asuntos pendientes en la Reforma del Estado emprendida por el gobierno de Miguel De la Madrid.

2.1.4 La reforma administrativa: del gigantismo al adelgazamiento estatal

En su campaña electoral, Miguel de la Madrid propuso revisar la estructura administrativa, aprovechando adecuadamente los recursos y como anticipo de lo que sería su administración, manifestó su desconfianza respecto al método que se había utilizado en el pasado.¹⁷⁴

En la esfera económica, uno de los cambios más importantes instrumentados fue el relativo al redimensionamiento del Estado de manera que, conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación fuera regulador y complementario y no sustituto del mercado. Asimismo, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado, que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desequilibrio financiero importante, sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente de las empresas públicas.¹⁷⁵

Quedó desplazada así, la idea de reformar la administración pública y con ella la desaparición de la Coordinación General de Estudios Administrativos. En su lugar se incluyó, otra vez, la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se plantearon como novedosos; la necesidad de fortalecer los gobiernos locales, incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; y el servicio público en su relación con el Estado y la sociedad.

¹⁷² El crecimiento ininterrumpido, experimentado por la economía mexicana hasta 1982, no logró abatir la desigualdad ni disminuir, de forma significativa, la pobreza. En los años de crisis las carencias masivas en materia de alimentación, salud, educación y vivienda de millones de mexicanos se han visto ampliadas. A las carencias de ayer se agregan los deterioros de hoy, lo que se reflejará en las condiciones físicas, intelectuales y técnicas de los mexicanos del futuro.

¹⁷³ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El Combate a la pobreza**. México, El Nacional, 1991.

¹⁷⁴ Pardo, María del Carmen. *Op. cit.* p. 127. Miguel de la Madrid señalaba que "...ahora, a través de expertos en el llenado de formatos, de expertos en organigramas de colores, que tienden a aparentar una actividad reformista, para preservar el estancamiento o a veces para ocultar intereses creados e ilegítimos entre intereses legítimos. Todavía en consecuencia, hay inercias que debemos vencer, improvisación y desorganización -que se pretende justificar con el argumento del pragmatismo- y falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretende justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar, a cualquier costo." **Modernización de la administración pública**, Consulta Popular, IIEPES, 1982. Citado por Pardo, María del Carmen.

¹⁷⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op. cit.* p. 335.

Miguel de la Madrid se proponía lograr la transformación de la administración, para convertirla en un medio ágil y eficaz, que apoyara los objetivos nacionales. Uno de los compromisos importantes que contrajo el candidato De la Madrid, en una reunión celebrada en León, Guanajuato, fue que el servicio público estaría fundamentando en la equidad y la eficiencia, y proporcionaría estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.¹⁷⁶

El 4 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica (aprobada por los legisladores, entró en vigor el 29 del mismo mes). Estas reformas, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la credibilidad en la honradez de sus funcionarios, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

Con las reformas, a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se le devolvieron las atribuciones que había tenido en el gobierno de López Portillo; a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le responsabilizó de regular los recursos sobre los que el Estado tiene dominio directo, según estipula la Constitución (regular las ramas petroleras, petroquímica, eléctrica, minera, nuclear y las del resto del sector paraestatal); a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le añadieron nuevas funciones como la de calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal y coordinar el sistema bancario nacional; a la que había sido la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se le sumó la tarea de definir estas políticas y la relacionada con la política inmobiliaria de la administración pública federal; a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (posteriormente Secretaría de Salud) se le facultó para coordinar los servicios del IMSS, ISSSTE, el DIF y los Institutos Nacionales de Salud.

Mención aparte merece la tesis de la renovación moral de la sociedad, como principio rector de su gobierno. Miguel de la Madrid propuso incorporar, dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría. Se le dio además, carácter de secretaría globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales.¹⁷⁷

Asimismo, la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, creada el 19 de febrero de 1983, intentaba constituirse en un nuevo elemento de toma de decisiones, que intentó establecer la unificación de criterios. En el Secretariado se integraron a la Presidencia de la

¹⁷⁶ *Ibid.* p. 128.

¹⁷⁷ La SECOGEF se responsabilizó de las contralorías internas durante gran parte de 1983, se dedicó a fijar las bases sobre las que actuarían esas oficinas y sus contralores, tarea que concretó en el documento Bases Generales para la formulación de Auditorías, y estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran las desviaciones y errores señalados en las auditorías.

República los gabinetes especializados: económico, agropecuario, comercio exterior y salud. Entre sus funciones se encuentran la de coordinar asuntos de las dependencias que integran los gabinetes; preparar las reuniones y redactar y archivar las actas. Esta forma de organización, ensayada en otros países como Estados Unidos, demuestra que la participación del Presidente es el recurso más socorrido, aunque no el más sano, para lograr consenso en las decisiones.¹⁷⁸

Para completar la reestructuración administrativa de la Presidencia, se añadieron la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos, pero algunas funciones de coordinación, que dependían directamente del Presidente (Sistema Nacional de Evaluación, Proyecto de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras) se transfirieron a las secretarías.¹⁷⁹ En 1983, por decreto, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito, como una parte del proceso de revocación del decreto de nacionalización de la banca.¹⁸⁰

Otra innovación fue la simplificación de procesos y sistemas que se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitara modificarse. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que *simplificar* no equivale a *modernizar*, tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos.

Uno de los compromisos de campaña de Miguel de la Madrid fue implementar un *servicio civil mexicano*. Se intentó definirlo y, algo que es novedoso, se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa.¹⁸¹ Se estudiaron modelos extranjeros, para saber cuál sería la escala jerárquica más apropiada, cuál el órgano responsable de aplicarla y qué características definirían su aplicación. Al respecto, María del Carmen Pardo señala que "Copiar experiencias extranjeras —está ya más que comprobado— no es ni será solución para el servicio civil. En tanto la movilidad sexenal sea característica esencial del servicio público, un cambio drástico, ajeno a usos, no es la mejor solución para resolver la inestabilidad del servidor público y la corrupción que de esto se deriva."¹⁸²

¹⁷⁸ Pardo, María del Carmen. "Los límites de la modernización administrativa 1982-1988". Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig. Op. cit. Tomo I, p. 447.

¹⁷⁹ Otras desaparecieron como el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS), la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano.

¹⁸⁰ Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión; estas funciones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior.

¹⁸¹ Se entendió el servicio civil como "...racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos". Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria Institucional*, anexo, 1984, p. 11. Citado por Pardo, María del Carmen Op. cit. p. 137-138.

¹⁸² *Ibid.*

En la escala jerárquica se llegaría hasta las jefaturas de departamento inclusive¹⁸³ y para el diseño del programa en México, se pensó que debía ser la Secretaría de Programación y Presupuesto (ya desaparecida), un órgano de gobierno que dependiera del Ejecutivo y que fuera el responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto. Resulta evidente que de esta manera se fortalecería la estructura sindical, sobre todo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Probablemente esta situación estancó el programa; paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo. Los responsables de implementarlo no lograron rebasar la etapa de la planeación y anteproyecto de ley, pero se encontraba explícito en el segundo informe de gobierno de De la Madrid que se había concretado la idea y sometido a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.

El proyecto político del período 1982-1988 comenzó con la intención de superar inercias, que retrasaban y entorpecían el trabajo eficiente de las oficinas gubernamentales, pero se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse. Las unidades encargadas de los programas de modernización administrativa, entre las que destacaba la del servicio civil como elemento importante para la moralización de la función pública, iniciaron sus trabajos con debida jerarquía y con atribuciones que reflejaban la voluntad política. Sin embargo, las repercusiones de la crisis económica, agudizadas por el pago de la deuda, fueron transformando las prioridades en el propósito modernizador: el proyecto de instaurar el servicio civil hasta el puesto de jefe de departamento encontró dificultades en el equilibrio entre la presión sindical y la eficiencia en su aplicación, lo que obligó al gobierno a descartar el programa.¹⁸⁴

En suma, la intervención del presidente demostró que en 1985, la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento complementario que, junto con otros, procuraría hacer eficiente el aparato productivo del Estado, para enfrentar los problemas de la crisis económica. La modernización quedó reducida a una simplificación administrativa superficial, sin cambios estructurales de fondo y la implementación del servicio civil quedó francamente aplazada.¹⁸⁵

¹⁸³ Al establecer el nivel de jefe de departamento inclusive, todas aquellas plazas correspondientes a los puestos que quedaran comprendidas dentro de estos límites, que eran de confianza, pasarían a ser de base.

¹⁸⁴ Pardo, María del Carmen Pardo. "Los límites de la modernización administrativa..." Op. cit. p. 459.

¹⁸⁵ A partir de 1985 se acrecentaron los recortes de presupuesto, direcciones, coordinadores, departamentos y plazas, en nombre de la austeridad y la racionalización detuvo el crecimiento administrativo. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) sirvió para los mismos propósitos. La duda que queda es si las adecuaciones y reformas a los aparatos administrativos, por más necesarias que parezcan, sólo son posibles cuando hay estabilidad e incluso bonanza económica (como sucedió durante los primeros años de López Portillo) o si, por el contrario, hay que insistir en su vigencia y viabilidad, para que los gobiernos enfrenten las crisis mejor preparados.

2.1.5 La privatización de las empresas públicas

Una situación especial tanto en la reforma económica, como en la reforma administrativa, es el proceso de privatización de las empresas públicas, conocido en ese período como proceso de desincorporación, por el papel de desmantelamiento del aparato paraestatal.¹⁸⁶ En diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.¹⁸⁷ En contrapartida, en el gobierno de Miguel De la Madrid fueron creadas otras 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos.¹⁸⁸

De estas 1,216 entidades, al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta. El proceso de privatización se dividió en tres etapas: la primera va de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987; y la tercera, de diciembre de 1987 a agosto de 1988.¹⁸⁹

El proceso de privatización arroja que de diciembre de 1982 a agosto de 1988 fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía Ley arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporación de la administración pública federal, lo que representa un 63% del total de las 1,216 entidades que conformaban la administración paraestatal, quedando a finales de 1988 un total de 446 entidades paraestatales.¹⁹⁰

¹⁸⁷ En una perspectiva histórica, el crecimiento numérico de las empresas paraestatales fue muy elevado. En 1930 se contaba con 12, en 1940 con 57, en 1950 con 158, en 1960 con 259, en 1970 con 491, en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155.

¹⁸⁸ Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Reestructuración del sector paraestatal**, México, F.C.E., 1988, p. 74. Por su parte, Miguel De la Madrid señala que para finales de 1988, quedaban 618 entidades de las 1 155 que existían en 1982.

¹⁸⁹ Estas 61 entidades creadas tuvieron participación en actividades sociales (médicas, educación, cultura y esparcimiento), como es el caso del Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación, S.A., los Institutos Mexicanos de Televisión, Nacional de Pediatría y de Salud Pública; en el área financiera de seguros y bienes inmuebles, como el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios y el Fondo para la Industria Asociada; y en la de transporte e infraestructura, a través del Servicio Postal Mexicano y el Sistema Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, Baja California Sur y Tuxpan.

¹⁸⁹ *Ibid.* p. 75.

¹⁹⁰ *Ibid.* p. 80-81. Sin embargo, el entonces Secretario de la Contraloría General de la Federación, Ignacio Pichardo Pagaza, señalaba que la privatización había alcanzado la cifra de 717 (no 722) a través de diversos procesos, siendo 258 de liquidaciones, 135 de extinción, 78 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta. El avance de la privatización sería hasta el 30 de junio de 1988, de 442 entidades (no 446), cantidad que representa el 62% del total. Pichardo Pagaza, Ignacio. **El proceso de desincorporación de entidades paraestatales**, México, SECOGEF, discursos del secretario No. 5, 1988, p. 23.

Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en valor nominal, el producto de las ventas, al mes de agosto de 1988, ascendió a 706,965.0 millones de pesos, el monto a valores presentes, de esas ventas es de 1,178,933.1 millones de pesos. Si a esta cifra se le deducen 98,644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el gobierno federal, se tiene un valor neto actualizado de 1,080,289.0 millones de pesos.¹⁹¹

Al respecto, Pichardo Pagaza señalaba que: "Lo relevante de este proceso es que responde a una necesidad impostergable de adecuar los escasos recursos estatales a los requerimientos más esenciales que surgen de la cambiante realidad que enfrenta nuestro país. Ello implica, por lo tanto, la retracción del Estado de ciertas actividades consideradas no prioritarias, y, adicionalmente, un profundo cambio al interior a elevar significativamente sus niveles de eficiencia, lo que les permitirá cumplir de mejor manera con los objetivos que tienen asignados."¹⁹²

2.2 La Reforma del Estado con Miguel de la Madrid

La Reforma del Estado impulsada por el gobierno de Miguel De la Madrid, en el período de 1982 a 1988, tuvo más desaciertos que aciertos. Implicó la ruptura de un nuevo paradigma que suplantó al bienestarismo y a la intervención restringida del Estado, que privilegió el mercado a través del proceso de privatización de empresas públicas, la apertura comercial mediante el ingreso de México al GATT y una restrictiva política social, así como una limitada reforma política.

"México cambió de manera dramática entre 1982 y 1988. No logró consolidar el cambio ni gestar una recuperación sostenida y con un nivel de crecimiento elevado, pero sí aseguró la permanencia de la reforma. (...) Es indudable que los costos políticos del cambio han sido elevados y aun habrán de incrementarse. Pero en la medida en que avanza la reforma también se consolidan las nuevas bases políticas de la reforma y, por tanto, del cambio político de México."¹⁹³

La reforma económica (el sexenio de crecimiento cero) no logró sostener mediante el PIRE y después el PAC una economía estable y en crecimiento, al contrario incrementó la deuda externa para llegar a 105 millones de dólares; llevó la inflación a un 81% y un decremento del -3.5% del PIB, lo que provocó una disminución significativa del poder adquisitivo de las masas trabajadoras en -19.1% del PIB por habitante.¹⁹⁴ Con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como plan de choque y como última alternativa de concertación, el país comenzó su lenta recuperación y se había iniciado un nuevo proyecto económico, que afectaría todos los órdenes de la nación.

¹⁹¹ *Ibid.* p. 81.

¹⁹² Pichardo Pagaza, Ignacio. *Op. cit.* p. 38.

¹⁹³ Rubio, Luis. "Las dificultades de un sexenio". Bazdresch, Bucay, Loeza y Lustig. *Op. cit.* Tomo I, p. 88.

¹⁹⁴ Ortiz Wadgyamar, Arturo. *Op. cit.* p. 68-69.

Entre 1983 y 1987, el gobierno mexicano realizó diversos intentos infructuosos por estabilizar la economía y restablecer el crecimiento. La sobrecarga de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo hicieron el proceso de ajuste y estabilización sumamente difícil. En 1988, con la instrumentación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), se pudo por fin controlar la inflación. No obstante la disciplina fiscal y el gran número de reformas introducidas a lo largo de seis años, la economía mexicana continuaba sin crecer.¹⁹⁵

Por su parte, la reforma política llevada a cabo en el período no afectó los cimientos del poder político en México: el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico. La tesis de una democracia gradual y perfectible, de acuerdo con las necesidades del sistema político, impidieron mayores avances en torno a la democracia, sin embargo, las elecciones presidenciales de 1988 confirmarían el descenso en la votación electoral en torno al PRI y el ascenso de nuevas posiciones, como el Frente Democrático Nacional y el Partido Acción Nacional, que comenzaban a ocupar nuevas posturas políticas. La democracia plena debió esperar aún más para su consolidación definitiva.

Sin embargo, la posición de Miguel de la Madrid era otra:

“...en lo que se refiere a la profundización de la democracia en curso en nuestro país, es que las reformas que se ha venido instrumentando han surgido de los objetivos mismos que nuestro país se ha fijado como nación a lo largo de su historia. La democracia, en ese sentido, ha ocupado un lugar central en todos los proyectos de gobierno que emanaron de la Reforma y de la Revolución mexicana. Por eso, resulta inexacta la visión de quienes consideran las reformas instrumentadas en el terreno político como un paso en la transición a la democracia y de quienes afirman que, para lograrlo, se requiere llegar a una transición pactada no violenta y reformada, tal como fueron las verificadas al final de la década de los setenta en Portugal y España, y en los años ochenta en los países del Cono Sur latinoamericano, casos en los cuales se transitó efectivamente de regímenes dictatoriales y autoritarios a democracias restauradas”.¹⁹⁶

La reforma social, que podría denominarse el *deterioro social*, implicó menor gasto social, disminución en términos reales en los sectores de educación, salud, vivienda y bienestar social, así como descensos en los niveles de consumo de la canasta básica y la eliminación gradual de subsidios generalizados al consumo. La pobreza no sólo no se contrajo, sino que se incrementó en forma paulatina como parte de un proceso generalizado de deterioro social dramático. Los flujos de inversión cambiaron de destino y éstos que tradicionalmente se destinaban al gasto social como parte del compromiso social del Estado, fueron enviados al pago de la deuda y la reestructuración de las finanzas públicas. La gradual eliminación de algunos compromisos corporativos del Estado cambió la gestión pública. Menos recursos significó menos consenso.

¹⁹⁵ Bazdresch, Bucay, Loaeza y Lustig. Op. cit. Tomo II, presentación, p. 9.

¹⁹⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. cit. p. 342.

Por lo que se refiere a la reforma administrativa, ésta implicó algunos cambios en las funciones de las secretarías pertenecientes a la administración pública federal y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, un intento frustrado de servicio civil y el inicio del proceso de privatización de empresas públicas, que disminuyó cuantitativamente dichas entidades. La renovación moral de la sociedad comenzó en el sector público y sus funcionarios, a través de mayores controles, como la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. El Programa de Simplificación Administrativa fue, a lo sumo, el mayor esfuerzo que realizó el gobierno de Miguel de la Madrid en medio de la crisis. La modernización administrativa de los aparatos y funcionarios del sector público, quedó limitada, suspendida y nuevamente retrasada.

La modernización administrativa, entendida como necesidad de contar con un aparato administrativo mejor adecuado y que sirviera al gobierno en la intención de resolver demandas y proporcionar mejores servicios, fue transformándose hasta confundirse con procesos de simplificación que, con todo y su importancia, corresponden a la idea de un proyecto más integral y de mayor alcance. Por la otra, se le identificó con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no respondían a lógicas racionalizadoras, sino a urgencias provocadas por la crisis económica. Otro ejemplo fue la drástica transformación del sector paraestatal, reducido en aproximadamente 60% con respecto a 1982.¹⁹⁷

En una apreciación parcial, la Reforma del Estado con Miguel de la Madrid no alcanzó en lo económico, político y social los avances esperados; en lo administrativo la privatización comenzó el proceso de desmantelamiento del aparato paraestatal. Un sólo propósito fue realizado: el desmantelamiento del Estado interventor y el surgimiento de un nuevo proyecto económico, modelo y paradigma impuesto por el exterior.¹⁹⁸

Esta primera etapa de la Reforma del Estado se caracterizó por mayores fracasos que éxitos: un sexenio de crecimiento cero de la economía, el crack de la Bolsa de Valores, una inflación que rebasó más del 100%, un deterioro en las condiciones de vida de la población y la elección de 1988 demostró ser una de las más competitivas elecciones presidenciales para el partido en el poder. Se sentaban las bases para una mayor profundización del nuevo paradigma económico con la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari.

¹⁹⁷ Pardo, María del Carmen Pardo. "Los límites de la modernización administrativa..." Op. cit. p. 459-460.

¹⁹⁸ El propio Miguel de la Madrid justifica su proyecto de gobierno señalando "...que un ritmo demasiado lento no permite que se cubran las necesidades con la celeridad necesaria; pero si llega a ser demasiado rápido, se corre el riesgo de que el Estado pierda capacidad aglutinadora y su propia existencia. Se pierde gobernabilidad y se propicia el retroceso. Las reformas no son el invento de un partido o persona en particular, sino que parten de las lecciones de la historia, de un diagnóstico de las demandas internas y externas. Las reformas como reflejo de la pluralidad que existen en nuestra sociedad no han sido aceptadas por todos. La regla de la democracia es el gobierno de la mayoría y no la unanimidad imposible. Se han recibido críticas, pero inmovilizarlos hubiera sido fatal, lo mismo que volverle la espalda a los tiempos históricos." Op. cit. p. 345.

Capítulo III

La reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)



CAPÍTULO III. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)

El cambio sufrido por el Estado mexicano en el presente régimen sólo es comparable con el puesto en marcha por el Gral. Lázaro Cárdenas durante su mandato constitucional, aunque reflejan dos estrategias de desarrollo opuestas: ya que en el cardenismo, el actor principal es el gobierno como conductor y rector de todos los órdenes de la vida nacional. En el salinismo, el mercado se constituye en el lugar óptimo de asignación de bienes y servicios, por lo que el gobierno adquiere un papel regulador y conciliador entre las fuerzas del mercado y el proceso de globalización mundial. Ello nos obliga a analizar los alcances y limitaciones de la Reforma del Estado.

El presente capítulo propone una metodología de análisis necesaria para conocer los elementos que conforman a la Reforma del Estado en el período mencionado; el desarrollo particular de cada una de las reformas; los avances y posibles retrocesos que se generaron con las actuales medidas llevadas a cabo en el presente régimen.

3.1 Una aproximación al estudio de la Reforma del Estado

El estudio de la Reforma del Estado requiere de una propuesta *totalizadora* que permita conocer una visión integral a esta reforma. Analizar un componente de dicha Reforma del Estado en forma aislada, determina los alcances y resultados del análisis que se emprenda; por ejemplo, si se estudian los aspectos económicos, la investigación tendrá características exclusivamente «económicas». Lo mismo sucedería en lo político y en lo social de la reforma, ya que se determinaría previamente los alcances del análisis.

Como una metodología para estudiar este proceso histórico, sugerimos analizar la Reforma del Estado en México a través de los siete componentes que la integran:

- a) Reforma económica
- b) Reforma política
 - b.1) Reforma del Partido Revolucionario Institucional (PRI)
 - b.2) Reforma del Distrito Federal
- c) Reforma social
- d) Reforma administrativa
- e) Reforma ideológica
- f) Reforma internacional
- g) Reforma constitucional

En ese sentido, la Reforma del Estado no puede circunscribirse sólo a un aspecto (económico, político, social, administrativo, ideológico, internacional o constitucional), aunque el avance de la reforma económica condiciona el avance, desarrollo, consolidación o retroceso de las otras reformas. De tal manera, que existe una interrelación de cada una de las reformas, ya que su estancamiento o crecimiento limita el grado de avance de la propia Reforma del Estado.

Cabe señalar que dentro de la reforma política se emprenden dos procesos fundamentales para la propia supervivencia del régimen actual: la reforma del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la reforma del Distrito Federal. La reforma política es decisiva en dos sentidos: lograr una reestructuración orgánica del Partido, fortalecerlo frente a la creciente oposición y, por otra parte, conservar el poder de cara al siglo XXI. Asimismo, democratizar la vida de la capital (D.F.) resultaba esencial en los propósitos de generar distintas vías de diálogo institucional. Al respecto, el propio Salinas de Gortari considera de vital importancia en el contexto de la Reforma del Estado, la transformación del partido en el poder y la democratización gradual del Distrito Federal.

La importancia de cada una de las reformas nos sugiere que existen reformas (sustantivas) que constituyen el eje de la Reforma del Estado mexicano, así como otras, que teniendo el carácter de apoyo o complementarias, son indispensables para emprender el cambio histórico iniciado. Partir de esta perspectiva, nos sugiere un análisis «totalizador» que permita ampliar y diversificar nuestras reflexiones al respecto, porque estudiar la Reforma del Estado desde una sola visión limita la concepción y los alcances de la propia reforma.

3.1.1 Antecedentes de la Reforma del Estado

Con motivo de su Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari formula la Reforma del Estado como estrategia para intentar ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación, elevar el bienestar de la población y modificar las relaciones entre el Estado, la sociedad y el ciudadano.¹⁹⁹ Su anuncio provocó un ambiente de discusión y crítica en torno al concepto mismo, su naturaleza, alcances y condiciones para transformar el papel del Estado propietario (benefactor o populista) en Estado justo (neoliberal o liberal-social).

En su campaña electoral, Salinas de Gortari adoptó la divisa de la *modernización* de México como una de sus tesis principales. En uno de sus discursos más importantes, pronunciado en San Pedro Garza García, Nuevo León, el jueves 19 de mayo de 1988, definió su estrategia económica general. Ésta incluía una reformulación profunda del papel que debe jugar el sector público en la economía y, correlativamente, el sector privado. La meta principal a conseguir en el corto plazo era la reducción de la inflación y la recuperación del crecimiento económico (crecimiento con estabilidad de precios). Para lograr esta meta, el candidato presidencial del PRI señaló que los motores del crecimiento serían cuatro: 1) la inversión privada; 2) las exportaciones no petroleras; 3) la inversión pública en infraestructura y 4) la expansión del mercado interno.²⁰⁰

¹⁹⁹ Salinas de Gortari, Carlos. «Reformando al Estado». *Nexos*, México, no. 148, abril de 1990, p. 27.

²⁰⁰ Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado' ". En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993, p.323. Para apoyar esta estrategia buscaría: a) renegociar la deuda externa, modernizar el sistema financiero, mantener el equilibrio de las finanzas públicas, ampliar el papel de la banca y ampliar la base fiscal del gobierno; b) redefinir el sector público y alentar la inversión extranjera; c) modernizar y ampliar la infraestructura y d) la modernización productiva.

Sin embargo, la fórmula retórica «Reforma del Estado» no aparece en el discurso presidencial sino hasta el 28 de agosto de 1989. Esta expresión irá sustituyendo progresivamente la anterior de «modernización del Estado». No se trata solamente de modernizar lo ya existente, sino de reformarlo. Coincidentemente, la política de Reforma del Estado irá siendo aparejada con una actualización y reinterpretación de la fundación del Estado mexicano contemporáneo en el Congreso Constituyente de 1917. Es por tanto, en su sentido e intención, una política de *refundación* del Estado.²⁰¹

Así, dos pilares del sistema político mexicano estaban cambiando rápida y profundamente. Por un lado, el económico, al modificar la relación entre el Estado y determinadas ramas de la producción y el capital; y, por otro, el social, al cambiar la relación entre los empresarios, los trabajadores y el Estado, llegando a un profundo cambio en el pacto corporativo.²⁰²

El Estado ha transferido, vía privatización, a los empresarios privados, mexicanos y extranjeros, empresas públicas saneadas que ocupan posiciones estratégicas en la economía del país, tales como: Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Cananea, Telmex, Bancos, entre los casos más representativos. Este proceso de privatización, va acompañado de una «desregulación» o «flexibilización» generalizada de las normas laborales, a través de la abrogación de aspectos sustantivos en los contratos colectivos de trabajos, que dan paso a nuevas relaciones laborales que se caracterizan por ser menos protectoras y más competitivas, al mismo tiempo que condicionan el salario a indicadores de carácter productivo.

Cuatro tendencias mundiales han influido significativamente en la Reforma del Estado:

- 1) *La reestructuración mundial de la economía*: una nueva división internacional del trabajo; nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones y entre las clases y sectores sociales del país; el desarrollo de nuevas ramas y equilibrios en las economías industrializadas; la introducción de nuevas tecnologías y nuevas normas laborales; la «flexibilidad» en el uso de la fuerza del trabajo.
- 2) *El desmantelamiento o reestructuración del Welfare State*. El Estado Benefactor o Estado de Bienestar se repliega, mientras avanza en el mundo la privatización (reestructuración de la cobertura estatal), en servicios sociales, salud, educación, y vivienda.

²⁰¹ Ibid. p. 324. La estructura argumental de esta refundación, se basa en la consideración de que el sentido de la Constitución de 1917 fue el de procurar la conquista de la soberanía plena y la justicia social. Actualizar el contenido de estos dos objetivos es la finalidad de la reforma. En su origen, estos dos objetivos del Estado mexicano no fueron asociados irrestrictamente a determinadas políticas específicas.

²⁰² Gilly, Adolfo. "El régimen mexicano en su dilema". Nexos, México, no. 146, febrero de 1990, p. 33. En realidad, la crisis en los años de 1968 (movimiento estudiantil), 1972 (devaluación), 1976 (devaluación) y 1982 (nacionalización de la banca), produjeron un cambio en la naturaleza del contradictorio Estado mexicano y fueron antecedentes del cambio en el pacto corporativo.

- 3) *La integración regional de las economías nacionales y la interpretación de culturas y costumbres.* Provocado por la mayor internacionalización de la fuerza de trabajo del mercado y de la industria de la información.
- 4) *La crisis de los regímenes políticos posrevolucionarios de partido de estado o único.* Algunos países bajo las presiones de la reestructuración mundial de la economía y de los mercados, ejerce sobre dichos regímenes, la modificación de los «pactos sociales», que ponen en crisis de obsolescencia a los partidos de Estado o partido único.

Estos factores han influido de manera determinante en la necesidad de llevar a cabo una Reforma del Estado en México, con características muy particulares y que son producto de las nuevas condiciones mundiales. La oleada neoconservadora ha comenzado a modificar y reformar aspectos fundamentales en la vida de la nación, que incide en el nuevo papel del Estado de Interventor a Regulador.²⁰³

3.1.2 Reforma del Estado

La Reforma del Estado como política de gobierno fue impulsada por Carlos Salinas de Gortari, que la definía como:

“En México, sólo un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantiva, podría asumir los formidables desafíos que enfrentamos ahora en materia de alimentación, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos. Ese Estado moderno, sobre todo, podría consolidar la unidad a la escala necesaria para defender más los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial”.²⁰⁴

²⁰³ Rubio, Luis. “El Estado salinista”. En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 40. Rubio señala que la Reforma del Estado implica un cambio de concepción originario en el gobierno. Para el Presidente, el planteamiento es en términos de contraposiciones absolutas: Estado grande versus Estado capaz; Estado propietario versus Estado justo. Para Salinas el Estado grande, absorbente y omnipotente vino acompañado de una disminución en el bienestar de la población y de la creación de feudos de poder que sólo acumularon privilegios. La transformación del Estado que propone resulta evidente: se trata de un Estado que regule, oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía, pero que no sea monopolista, propietario, gigante y que no sustituya a la sociedad.

²⁰⁴ Salinas de Gortari, Carlos. Op. cit. p. 30. Se afirma reiteradamente que el problema ha sido el de un Estado que en su creciente tamaño, se hizo débil. Su crecimiento en forma desproporcionada y desordenada para buscar medios para sostener su tamaño, en detrimento de la población y de su capacidad de defender a la Nación, provocó serios problemas en la misión histórica del Estado. En ese sentido, una estrategia fundamental para liberar recursos pertenecientes a las empresas públicas es la privatización. Es mediante ésta, que no sólo se reduce y disminuye al Estado mexicano, sino que se propicia su retracción en los ámbitos de bienestar (Welfare State) y empresarial (Estado Empresario).

Esta percepción de la Reforma del Estado -que no es la única- significa concebirla como parte de una globalización económica y política mundial, donde el propósito fundamental es insertar a México dentro de los bloques económicos constituidos y llevar al país a una profunda liberalización económica, que no fue asociada a una definitiva liberalización política, que hubiera propiciado una auténtica democracia. La globalización, es entendida como la razón esencial para llevar a cabo la Reforma del Estado.²⁰⁵ Por otra parte, un problema fundamental, que se encuentra detrás de la Reforma del Estado es el relativo a su tamaño, que se asocia directamente a su desempeño y funciones.

La Reforma del Estado es concebida como una estrategia, para redefinir el papel del Estado frente a los cambios mundiales, pero buscando preservar en esencia la naturaleza primogénita del Estado mexicano, aunque ésta siguió siendo autoritaria basada en el predominio del sistema presidencialista. La Reforma del Estado es un proceso profundo, que trastoca todos los órdenes de la nación y que responde a una concepción política definida (neoliberalismo), que busca redefinir los límites de lo público y lo privado para propiciar una diferente relación entre el Estado y la sociedad. Las reformas no son concluyentes, sino que forman parte de un punto de partida de otras reformas.

3.2 Reforma económica

La reforma económica durante la administración de Carlos Salinas fue emprendida con diferentes políticas.²⁰⁶ A continuación se enumeran los siete instrumentos utilizados en dicha reforma:

- 1) El programa de estabilización (1983-1991)
- 2) La reforma financiera
- 3) La reforma fiscal
- 4) La renegociación de la deuda externa
- 5) El programa de apertura comercial
- 6) La inversión extranjera
- 7) La privatización de las empresas públicas

Cada una de estas medidas llevadas a cabo, constituyen el núcleo de la reforma económica y por lo tanto, de la Reforma del Estado. Su estudio permite comprenderlos alcances sustanciales, que han repercutido en el nuevo papel que desempeña el

²⁰⁵ El Presidente Salinas afirma que, "El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero aunque esta razón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia en las empresas o los empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales".

²⁰⁶ Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993.

Estado mexicano en el mundo contemporáneo en los procesos de globalización y tecnificación mundial. Paralelamente, José Córdoba señala en su decálogo neoliberal, diez medidas necesarias de reforma económica en México, a partir de una concepción restringida del Estado, mayor predominio del mercado y una definitiva globalización mundial.²⁰⁷

3.2 1. El Programa de Estabilización (1983-1991)

En 1982, el país se encontraba ante la crisis más profunda desde la Gran Depresión. Como respuesta a la crisis, el gobierno del Presidente De la Madrid estableció en 1983, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Las iniciativas del Programa trajeron una reducción sin precedentes en el déficit primario y operacional del sector público; sin embargo, el déficit total como parte del PIB permaneció en un nivel alto debido al aumento de la inflación. Asimismo, las transferencias netas de capital, cayeron precipitadamente: de 7.4% del PIB en 1981 pasaron a -5.8% y a -5.7% en 1988. En esta medida, México, de ser un importador de capital del orden de 12 mil millones de dólares en 1981, se convirtió en un exportador de capital, con una salida de más de 10 mil millones de dólares en el régimen de López Portillo.

Los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986 afectaron el desarrollo nacional. La disminución en la demanda de hidrocarburos y la caída de sus precios mermaron el ingreso del sector público en casi 9 mil millones de dólares en 1986, cantidad equivalente al valor total de la producción agrícola de ese mismo período.²⁰⁸ A finales de 1987, una grave crisis financiera interrumpió el proceso de recuperación económica, con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores. El ambiente de incertidumbre provocado por este desplome y una inercia inflacionaria terminó con una devaluación en noviembre de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación.

Así el 15 de diciembre de 1987, el Presidente de la República y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad

²⁰⁷ Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México". En *Nexos*, No. 158, febrero de 1991, pp. 31-48. Córdoba señala diez lecciones para la reforma económica, que son: 1) la prioridad fundamental debe ser el saneamiento de las finanzas públicas; 2) debe evitarse la indización de la economía; 3) deben crearse las condiciones para anclar los precios clave y los salarios nominales; 4) debe crearse la oportunidad para renegociar la deuda pública; 5) debe retraerse una total liberalización financiera; 6) la liberalización comercial debe instrumentarse rápidamente, pero una vez que se ha alcanzado ciertas condiciones necesarias; 7) debe distinguirse la simplificación administrativa de la desregulación económica; 8) el proceso de privatización de empresas debe realizarse por etapas para maximar los ingresos públicos; 9) deben crearse las condiciones para una promoción efectiva de la inversión extranjera y 10) debe mantenerse siempre una política económica coherente. Sin embargo, hay autores que afirman que la lección 11 es la relativa a la política social, la cual es el gran déficit en el régimen.

²⁰⁸ *Ibid.* p. 24. Durante el desarrollo estabilizador, entre 1950 y 1970, México registró un desempeño económico notable: el Producto Interno Bruto creció a una tasa promedio de casi 6.6% anual, mientras que la inflación se mantuvo por debajo de 4.5%. Sin embargo, entre 1971 y 1976, el déficit del sector público pasó de poco más de 2% a 9.1% del PIB, financiado por dos vías: impuesto inflacionario y endeudamiento externo. En 1976, México hizo frente a su primera crisis financiera grave desde 1940 y a la primera devaluación del peso con respecto al dólar en 22 años

Económica (PSE).²⁰⁹ Los aspectos más relevantes en la implantación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)²¹⁰ fueron los siguientes:

- *Agregados fiscales*: entre 1988 y 1991 el superávit primario del sector público alcanzó un nivel promedio de 7% del PIB, el más alto que se haya registrado en la historia de México. Durante el primer año del Pacto, el gasto programable sufrió una reducción de 8.9% en términos reales como resultado de las medidas aplicadas. En enero de 1988, se publican medidas de ajuste profundas: reducción de 13 mil puestos ejecutivos; un programa de retiro voluntario para reducir 50 mil puestos en el sector público, así como la cancelación selectiva de programas y proyectos. La Administración Pública se redimensionaba y volvía a reducirse una vez más.
- *Política de ingresos*: la aplicación de las iniciativas incluidas en la reforma fiscal de 1989-1991, aunada desde el principio mismo del programa de estabilización, representaron ingresos adicionales del 2.2% del PIB anualmente desde 1988.
- *Cambio estructural*: durante el período de 1989-1991, la privatización de empresas públicas realizó 310 procesos en los sectores pesquero, azucarero, de energía eléctrica, telecomunicaciones, banca y minería. De las 1,155 compañías estatales que había en 1982, más de 80% fueron privatizadas hacia finales de 1991.
- *Renegociación de la deuda*: durante los primeros meses del sexenio del Presidente Salinas de Gortari, las negociaciones con los bancos comerciales, el Club de París, el F.M.I. y el Banco Mundial permitieron finalmente a México y a sus acreedores negociar su deuda. Como resultado de ello, el nivel de transferencias netas disminuyó alrededor de 3% del PIB.
- *Política monetaria*: durante el proceso de estabilización se contaba con dos elementos: a) el Banco de México evitó movimientos bruscos del tipo de cambio y b) las autoridades aceleraron el proceso de innovación y reforma financiera, para facilitar la repatriación de capitales.
- *Política de concertación de precios*: la administración de precios y salarios, bajo el Pacto, manejó criterios estrictos que contribuyeron a alcanzar los objetivos macroeconómicos, aunque detuvo la recuperación salarial del poder adquisitivo de las clases trabajadoras.
- *Políticas comercial y cambiaria*: la disciplina presupuestal y la apertura comercial, junto con el mecanismo de concertación, son las medidas estructurales más importantes del Pacto.
- *Inflación, empleo y producción*: el panorama caracterizado por una grave inestabilidad, ha sido substituido por otro en el que la inflación ocupa un nivel menor de 10% anual, que tiende a descender rápidamente y la producción creció al doble del ritmo de crecimiento de la población.

²⁰⁹ Los propósitos del PSE eran: corregir de manera permanente las finanzas públicas; aplicar una política monetaria restrictiva; corregir la inercia salarial; definir acuerdos sobre precios en sectores líderes; la apertura comercial; control de la inflación mediante la negociación de precios líderes en lugar de su congelación total y adoptar medidas para tener un control de precios negociados.

²¹⁰ Ortiz Wadgyrmar, Arturo. *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales*. México, Nuestro Tiempo, 1994, p. 111. El autor señala que el tránsito del PSE al PECE implicaba retomar la idea central del ya fallido Plan Baker de solicitar financiamiento externo para supuestamente crecer y pagar y, por tanto, constituía proseguir con los ajustes fondistas en detrimento del trabajador y de la soberanía nacional.

Cabe señalar que cuando el gobierno mexicano evaluaba la implantación de medidas como el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), los programas Austral y Cruzado, se desplomaron en Argentina y Brasil respectivamente, lo que le da un sesgo positivo a la experiencia en nuestro país. Sin embargo, la principal crítica a estas concertaciones -la mexicana- es que la mayor parte del ajuste recayó sobre los niveles salariales, que se considera habían perdido la capacidad adquisitiva en un 55% con respecto a 1988.²¹¹

3.2.2. Reforma financiera

La reforma financiera implantada de 1983 a 1991²¹² buscó modificar las instituciones financieras en las siguientes cinco áreas:

- 1) *Liberalización financiera.* En el último trimestre de 1982, se permitió a los participantes en las subastas de CETES (Certificados de Tesorería de la Federación) presentar sus ofertas en montos y rendimientos; en 1982 se eliminaron los «cajones de crédito» a sectores de alta prioridad y se suprimieron los requisitos de reserva obligatoria; las autoridades notificaron a los bancos la eliminación del coeficiente de liquidez obligatorio de 30%; además establecieron un pagaré gubernamental *ad hoc* con tasa variable a 10 años para ser intercambiado entre bancos y asegurar sus reservas voluntarias.
- 2) *Innovación financiera.* Entre 1983 y 1991, se multiplicaron las operaciones de ahorro y financiamiento, para ampliar la gama de operaciones que pueden efectuarse en los mercados de dinero y de capital.²¹³
- 3) *Reformas a la legislación financiera.* Entre diciembre de 1989 y mediados de 1990 el Congreso aprobó reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, así como una serie de cambios en la Ley del Mercado de Valores y las relacionadas para permitir la creación de grupos financieros hegemónicos.

²¹¹ *Ibid.* p. 114.

²¹² Durante la década de los sesenta, las autoridades realizaron una serie de reformas al sistema financiero. En 1974, entró en vigor una legislación para incrementar las operaciones que realizan los bancos comerciales, surgiendo así la "banca múltiple". En mayo de 1977 se decidió diversificar los instrumentos de depósito ofrecidos al público. A principios de la década de los ochenta fue evidente que el sistema financiero contribuía a generar un ambiente volátil y que las instituciones financieras se habían debilitado, tanto por las excesivas regulaciones como por las condiciones macroeconómicas

²¹³ Entre ellos destacan: 1) Instrumentos del sector bancario: cuenta maestra, preestablecidos (depósitos retirables en días específicos), certificados de depósito- no negociable y pagarés.; 2) Valores del sector público: Certificados de la Tesorería, Pagafes (pagarés en dólares con vencimiento de 28, 180 y 364 días), Bondes (bonos de desarrollo con vencimiento a uno o dos años), Ceplatas (certificados de participación en un fideicomiso que mantiene barras de plata), Tesobono (pagarés de la Tesorería con vencimiento a uno y tres meses) y Ajustabono (instrumento con vencimiento de tres a cinco años); 3) Valores del sector privado: aceptaciones bancarias, papel comercial y obligaciones; 4) Instrumentos para inversión extranjera en el mercado bursátil: acciones de suscripción libre (acciones de la «Serie B» de empresas inscritas en la Bolsa Mexicana de Valores, que pueden ser adquiridas por inversionistas extranjeros) y Fondos neutros (fideicomisos cuyos activos son acciones de la «Serie A» exclusivas para mexicanos de compañías cotizadas en Bolsa, mientras que los inversionistas extranjeros reciben un Certificado de Participación Ordinaria emitido por el fideicomiso).

- 1) *Privatización de los bancos comerciales.* Como parte de la Reforma del Estado, el gobierno de Salinas de Gortari envió al Congreso una iniciativa para modificar la Constitución con el fin de permitir la privatización de los bancos, la cual fue aprobada en mayo de 1990. En septiembre fue emitido el decreto presidencial que establecía un procedimiento de venta que garantizaba la transparencia y la congruencia con los objetivos de una intermediación más eficiente. En el periodo de 1991 y 1992, se concluyó el proceso de privatización de los 18 bancos. Así, el precio promedio ponderado de venta, en relación con el capital contable fue de 3.08, mientras que el precio promedio ponderado en relación con la utilidad conocida fue de 14.3 veces.²¹⁴
- 2) *Financiamiento del Banco de México al gobierno.* La reforma financiera cambió también la forma en que se financia el déficit público, al darle autonomía al Banco frente al Estado y la posibilidad de que éste no utilice la maquinaria financiera, en la emisión de circulante inflacionario.

Una parte medular de la reforma financiera gira en torno a tres decisiones estratégicas que se reflejan en la legislación referente al Sistema Financiero Mexicano, que son: *la tendencia a la banca universal; la separación patrimonial de la banca y el comercio; y la apertura gradual a la inversión extranjera.*²¹⁵

En diciembre de 1989, el Congreso aprobó- a propuesta del Ejecutivo- una serie de iniciativas de reforma a las principales leyes del sistema financiero. Las modificaciones fueron en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas, la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la del Mercado de Valores y la General de Sociedades de Inversión.²¹⁶

La reforma financiera de 1989 eliminó la sobrerregulación que había limitado el desarrollo del seguro y la fianza, a la vez que actualizó el marco jurídico y fortaleció la capitalización de las instituciones. Asimismo, fue creada la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con el propósito de contar con un órgano especializado de inspección y vigilancia que permitiera dar una respuesta ágil a las demandas del sector. La antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se escindió para formar dos entidades especializadas: la Comisión Nacional Bancaria, responsable de la banca y las organizaciones auxiliares de crédito; y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.²¹⁷

²¹⁴ Ortiz Martínez, Guillermo. "Los cambios en la política financiera". En la *Administración Pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 113.

²¹⁵ *Ibid.* p. 100.

²¹⁶ Los propósitos del Paquete Financiero fueron: disminuir la regulación excesiva; mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala; y promover mejor cobertura de mercado y mayor competencia entre intermediarios. En suma, fomentar un sistema financiero eficiente y moderno. En materia de banca, la reforma financiera fortaleció las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones, como designar y remover al director general; aprobar los programas financieros; los presupuestos de gasto e inversión; las estimaciones de ingresos anuales; la adquisición de bienes muebles e inmuebles. Asimismo, se estimó conveniente que las instituciones bancarias alcanzaran un coeficiente de capitalización de cuando menos 6%, similar al que regía en los principales centros financieros.

²¹⁷ *Ibid.* p. 105-106.

Otro aspecto importante fue la iniciativa presidencial enviada el 2 de mayo de 1990 al H. Congreso de la Unión para reformar los Artículos 28 y 123 de la Constitución Política, con el propósito de ampliar la participación de los sectores privado y social en las propiedades de las instituciones de banca múltiple. Después de aprobadas las reformas y una vez que fueron publicadas en el Diario Oficial, el Congreso de la Unión recibió dos nuevas iniciativas de ley que se sustentaron en el dictamen de la reforma constitucional elaborado por el propio Congreso de la Unión: la relativa a las Instituciones de Crédito y la de Agrupaciones Financieras, las cuales fueron aprobadas el 18 de julio del mismo año, junto con las reformas a la Ley del Mercado de Valores.

Finalmente, el 18 de junio de 1992, el H. Congreso de la Unión aprobó el decreto de creación de una nueva unidad monetaria (nuevos pesos), con las características de las monedas metálicas correspondientes a dicha unidad y las reformas a la Ley monetaria que se requerían para tales efectos. Sin embargo, los casos de fraude del Banco Unión (antes BCH) y el de la Aseguradora Havre en la administración de Ernesto Zedillo, mostraron la fragilidad de las regulaciones bancarias y pusieron en entredicho la reforma financiera.

3.2.3. Reforma Fiscal

En esta primera etapa de la reforma fiscal, se incluyó la sustitución de un gran número de impuestos sobre la producción y las ventas por un impuesto sobre ingresos mercantiles único, además de la creación de un Registro Nacional de Contribuyentes y el nuevo enfoque del Impuesto sobre la Renta.²¹⁸

Una segunda etapa de reformas fiscales tuvo lugar entre 1978 y 1981, como respuesta a los adversos efectos distributivos de la inflación que provenían del sistema tributario y, en parte, con la intención de reducir las distorsiones por el efecto «cascada» del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Algunos resultados de esta reforma son:

- a) Entre 1989 y 1991, la tasa del impuesto a las empresas se redujo de 42 a 35%, mientras que la tasa impositiva máxima pagada por los individuos bajó de 50 a 35%.
- b) Las bases especiales de tributación aplicables a sectores como: la agricultura, pesca, silvicultura, ganadería, transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial dejaban a estas actividades exentas o con contribuciones muy reducidas.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 95. Entre 1955 y 1972, los Presidentes de la República enviaron al Congreso cinco importantes iniciativas de reforma fiscal, que pretendían construir un marco impositivo congruente con los objetivos de la industrialización de la época. Los objetivos de la reforma fiscal en la administración de Carlos Salinas fueron: 1) Fortalecer la recaudación tributaria para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas. 2) Aligerar la carga fiscal de las empresas, eliminando obstáculos a la inversión, el 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 eliminación de algunos gravámenes, para propiciar la ampliación de la base y el incremento en el número de contribuyentes. 5) Adecuar el esquema fiscal para hacerlo competitivo en el ámbito internacional. 6) Fortalecer el Federalismo Fiscal. 7) Combatir la evasión fiscal, mejorando el control y cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. 8) Simplificar los trámites y avanzar en la modernización de la administración tributaria.

- c) Las pequeñas empresas tienen un régimen tributario especial, que fue reemplazado por un régimen simplificado. De un enfoque paternalista, procura introducir los incentivos y condiciones para incorporar gradualmente una economía competitiva.
- d) En la actualidad el 10% de los contribuyentes está sujeto a auditoría en forma aleatoria. De un 5% se encarga el gobierno federal y del otro 5% las autoridades locales.
- e) El número de procesos por delitos fiscales ha aumentado considerablemente. Mientras que entre 1929 y 1988 sólo hubo dos procesos penales por evasión fiscal, entre 1989 y 1991 han existido más de 200 sentencias, las cuales implican privación de la libertad.
- f) A partir de noviembre de 1991 la tasa general del IVA bajó de 20 y 15% a 10%, en el marco de las negociaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE). Además, el Congreso aprobó una reforma que sustituyó las tasas de 6, 15 y 20% del IVA aplicables en las zonas fronterizas del país, por un impuesto de 10%.
- g) La repatriación de 10 mil millones de dólares al país funciona de la siguiente manera: la persona que desea traer su dinero a México no está obligada a declarar la operación, ya que de manera anónima debe comprar -incluso un tercero puede hacerlo- "estampillas fiscales" por 1% de la cantidad repatriada.
- h) Entre 1989 y 1991, los ingresos fiscales no petroleros se incrementaron en 29.5%, o sea, 1.5% del PIB. De ese incremento, 60 % se explica por mayores ingresos derivados del Impuesto sobre la Renta, a partir de una base que se expandió de 1 millón 920 a 2 millones 904 contribuyentes.

Otro autor señala que en esta reforma fiscal se lograron otros resultados relevantes.²¹⁹ En suma, la reforma tributaria ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de rehabilitación de las finanzas públicas, a través de una combinación de medidas impositivas, que son consistentes con el resto de las medidas de política económica.

²¹⁹ *Ibid.* p. 51-58. Los resultados son los siguientes: 1) los ingresos tributarios no petroleros del gobierno federal alcanzaron en 1991 el 10.8% del PIB, mientras que en 1988 se ubicaron en 9.3% del producto; 2) en términos reales, la recaudación tributaria registró un crecimiento del 30% de 1988 a 1991, mientras la economía sólo creció en el mismo periodo un 11.8%; 3) se redujeron las tasas de impuesto sobre la renta, tanto para empresas como para personas físicas, en el primer caso, la tasa pasó del 39.2% en 1988 al 35% actual y en el segundo, del 50% al 35%; 4) se amplió el número de contribuyentes, se redujo las tasas impositivas, simplificando los procedimientos, esto permitió que entre 1989 y 1991 se lograran acumular un incremento en los ingresos tributarios del 31% y elevar el número de contribuyentes cautivos de un millón 700 mil a 3 millones 900 mil; en 1992 ya son más de 4 millones 200 mil contribuyentes; 4) para evitar la doble imposición internacional en materia de impuesto sobre la renta, se lograron acuerdos con Canadá, Francia, Estados Unidos, Suecia, Italia, España, Ecuador y Bélgica y la rúbrica con Holanda, Suiza y Alemania; 5) hubo un aumento de contribuyentes de 13.1 millones de contribuyentes en 1988, para 1991 se incrementó a 17.2 millones, un crecimiento de 31.7%; 6) se han mejorado los actos de fiscalización ya que en 1988 sólo el 13% de las 54 000 auditorías realizadas arrojaron diferencias a favor del fisco, en 1991 de las 156,000 realizadas, el 90% generaron saldo a favor. Esto significó 2.6 billones de pesos en este último año, contra una captación de sólo 128,000 millones en 1988.

3.2.4. Renegociación de la deuda externa

En 1976 terminó un periodo de 22 años de paridad fija con el dólar y por primera vez, tanto el nivel de deuda pública externa pendiente de pago (21 mil millones de dólares contra 6 800 millones de dólares en 1972) como el tamaño de déficit presupuestal (10% del PIB contra 2.5% en promedio en los 20 años anteriores) plantearon algunas interrogantes sobre la política de desarrollo de México. Sin embargo, el programa de ajuste de 1977, que recibió el apoyo de un convenio del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), alcanzó la meta inmediata de estabilizar el uso del financiamiento externo, pero no consideró las cuestiones más profundas a largo plazo. Así, entre 1980 y 1982 el saldo de la deuda externa pública pasó de 20.9 a 29.8% del PIB, en tanto que la deuda privada pasó del 7.9 a poco más de 18% del PIB.²²⁰

La crisis se desencadenó el 20 de agosto de 1982, cuando la Secretaría de Hacienda solicitó a los acreedores de la banca comercial de México una moratoria de tres meses para los pagos del principal, así como la integración de un Comité Asesor de Bancos para estudiar y analizar una solución negociada. Entre esta fecha y diciembre, el país acumularía un retraso de 8 mil millones de dólares en pagos del principal de la deuda del sector público, y la administración del Presidente De la Madrid comenzaría, con la desalentadora perspectiva de que otros 14 mil millones se acumularan en los tres años siguientes.

La renegociación de la deuda de 1982-1983 buscó resolver el incumplimiento inmediato de los pagos, evitando las transferencias externas netas negativas del orden del 6% del PIB en los seis años siguientes. El paquete financiero tomó en cuenta tres elementos básicos:

- a) Recalendarización de todos los pagos vencidos o por vencer, entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984.
- b) El financiamiento adicional canalizado mediante un convenio del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y la concertación de un préstamo solicitado con más de 500 bancos, por un monto de 5 mil millones de dólares.
- c) Reestructuración de la deuda externa privada, por un monto de casi 12 mil millones de dólares.

Sin embargo, para 1986 era necesaria otra renegociación que en principio compartió los mismos principios del convenio anterior: esta vez el componente de dinero fresco sería por un monto de 14 mil millones de dólares, se reestructuró el saldo de la deuda pendiente de pago con los bancos comerciales y el Club París. Asimismo, el convenio con los bancos acreedores firmado en marzo de 1987, recalendarizó los pagos de amortización de 43 700 millones de dólares del principal a un plazo de 20 años, con un período de gracia de siete años. Esta cifra incluía la deuda total, a mediano plazo, con los bancos comerciales a fines de 1982 y los 8 600 millones de dólares adicionales, recibidos en préstamo en los años de 1983 y 1984.

²²⁰ Debido a la carencia de una reforma fiscal significativa, el crecimiento desmedido del gasto público en 1973 aceleró el ritmo de financiamiento externo, muy por encima del promedio de las décadas anteriores. Por ejemplo, en ese año el flujo de deuda externa alcanzó 1,600 millones de dólares, en comparación con el promedio de 200 millones de dólares al año durante la década anterior.

Para el año de 1988 era evidente que México no podía continuar con la recesión económica y que resultaba imperativo recuperar el crecimiento económico, reducir la inflación y aumentar el bienestar de la población.²²¹ Por ese motivo, en su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas estableció que uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de recuperación económica, con estabilidad de precios, era reducir la transferencia neta de recursos al exterior hasta ubicarla en aproximadamente 2% del PIB, en promedio, entre 1989 y 1994.²²²

Así, desde finales de 1988, dieron inicio las pláticas con los acreedores del país. El saldo de la deuda externa total de México a diciembre de ese año ascendía a 100,384 millones de dólares; de este monto 81,003 millones correspondían al sector público, poco después del discurso inaugural del presidente Salinas, en marzo de 1989, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady pronunció un discurso en el que proponía la reducción de la deuda de algunos países en vías de desarrollo.

Un elemento crucial en la renegociación de la deuda fue el Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (por tres años, con una posible extensión a cuatro, a opción del gobierno de México), el 26 de mayo de 1989. Por vez primera, el F.M.I. avalaba un programa económico cuyo propósito fundamental era el crecimiento económico. Así, el anuncio del Plan Brady, la firma del convenio con el F.M.I. y el apoyo de los gobiernos de los principales países de la OECD, así como el acuerdo alcanzado con el Banco Mundial, mostraron el reconocimiento internacional a los ajustes efectuados por el país.

El 26 de mayo de 1989, el directorio ejecutivo del F.M.I. aprobó por unanimidad la carta de intención presentada por México. En ella se establece que el país podrá disponer de 4,135 millones de dólares que se entregarían trimestralmente hasta febrero de 1992. Asimismo, se acuerda que una parte de esos recursos, sean utilizados para apoyar las operaciones de reducción de deuda, que México había propuesto a los bancos comerciales.

Con el Banco Mundial se firmó un convenio el 13 de junio de 1989, por el que México recibiría créditos por un total de 1,960 millones de dólares durante dicho año, mismos que se utilizarían para proyectos de inversión en los sectores energético, industrial, financiero, comercial y paraestatal. Una parte de esa cantidad, 375 millones de dólares, se dispondría para operaciones de reducción

²²¹ Gurría Treviño, José Ángel. "La nueva política de deuda externa de México". En *La Administración Pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 60.

²²² Los lineamientos de política de deuda externa establecidos por el Ejecutivo Federal fueron: 1) abatir la transferencia neta de recursos al exterior; 2) asegurar un arreglo multianual; 3) reducir el valor histórico de la deuda externa y 4) reducir el valor de la deuda como proporción del PIB.

de deuda con la banca comercial. También se estableció, que se otorgarían créditos adicionales por un promedio de 2,000 millones de dólares anuales, durante el período de 1990-1992.

Con el Club París, México logró un acuerdo multianual por 2,600 millones de dólares, el cual representa la totalidad de los vencimientos de capital entre el 1o. de junio y el 31 de marzo de 1992; así como el 100% de los intereses que vencen el 1o. de junio de 1989 al 31 de marzo de 1990; en 90% de los intereses por vencer entre el 1o. de abril de 1990 y el 31 de marzo de 1991; el 80% de los intereses por vencer entre el 1o. de abril de 1991 y el 25 de mayo de 1992. Asimismo, el país tenía disponibilidad de alrededor de 2,000 millones de dólares anuales entre 1989 y 1994.²²³

El 19 de abril de 1989 se inician formalmente las negociaciones con la banca comercial, con la que el sector público tenía contratada la mayor parte de la deuda pública, por un monto de 52 600 millones de dólares, monto que constituyó el llamado saldo de la deuda elegible para la reestructuración. Sin embargo, en el transcurso de ese año se realizaron diversas operaciones (cancelación de deuda pública, swaps, amortizaciones netas del sector público y variaciones del tipo de cambio de dólar), que redujeron dicho saldo a aproximadamente 48 000 millones de dólares.²²⁴

El 28 de marzo de 1990 en la ciudad de Nueva York, se efectuó el canje de deuda antigua por los nuevos instrumentos. La distribución que seleccionaron los bancos sobre los 48 086 millones de dólares de deuda elegible fue:

- el 42.80% de dicho saldo se intercambiò por bonos de descuento;
- el 46.64% por bonos a la par;
- el 9.12% sirvió de base para la aportación de dinero nuevo; y
- el 1.44% restante corresponde a las facilidades 2 y 3 comprendidas en el acuerdo de reestructuración 1986-1987 y que no sufrieron cambio en esta última negociación.

El monto total de los recursos que se destinaron a la conformación de garantías fue cubierto con recursos del Banco Mundial (2 010 millones de dólares), del Fondo Monetario Internacional (1 268), del gobierno de Japón (1 380) y de la carta de crédito de la banca comercial (1 090) que, junto con la aportación del propio gobierno mexicano (1 374), hacen un total de 7 122 millones de dólares. Una vez realizado el intercambio de la deuda vieja por los nuevos instrumentos, el

²²³ *Ibid.* p. 65.

²²⁴ Después de un largo proceso de negociación, el 23 de julio se llegó a un acuerdo en principio con la banca comercial, para que ésta eligiera entre las siguientes opciones: a) Intercambio de deuda por bonos nuevos con un descuento de 35% (bonos de descuento); b) intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor original, pero con una tasa de interés fija de 6.25% (bonos a la par); y c) otorgar créditos nuevos (dinero nuevo) por un monto igual al 25% del valor nominal de la deuda no asignada a ninguna de las dos primeras opciones, a distribuirse en un período de cuatro años de la siguiente manera: 7% en 1989 y 6% por año de 1990 a 1992.

saldo de la deuda pública externa se redujo en 7,203 millones de dólares, producto del intercambio por bonos de descuento.

Los resultados fueron destacados en esos momentos.²²⁵ El saldo económico neto de la deuda total con respecto al PIB disminuyó de 61% en promedio en 1982-1989, a 39% en 1990 y se estima que para 1994 alcanzó un 29%. Asimismo, la parte de ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos que se destina al pago del servicio de la deuda, que fue de 82.2% en promedio durante 1982-1988, disminuyó a 37% en 1990 y la proporción del pago de intereses con respecto a las exportaciones se redujo de 46.7% en promedio para el mismo periodo, a 35.8% en 1990 y se espera en 1994 que sea inferior a 30%.

En conclusión, el proceso de ajuste y renegociación de la deuda, que inició en 1982 y culminó con la firma del convenio con los bancos comerciales el 4 de febrero de 1990, no sólo permitió nuevamente el acceso al financiamiento externo para las entidades públicas y privadas, sino que también despejó, al menos en el corto plazo, el camino para iniciar otras medidas necesarias, como la desregulación, la privatización y las políticas sociales.²²⁶

3.2.5. El Programa de apertura comercial

De acuerdo con Pedro Aspe, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, el proceso de apertura comercial, eliminación de barreras arancelarias y la reducción de los aranceles ha tenido lugar en tres etapas.²²⁷

La primera etapa implicó para el gobierno dos decisiones importantes, que fueron adoptadas en 1985. México suprimía unilateralmente los permisos previos de importación sobre casi el 80 % de las fracciones arancelarias, para comenzar gradualmente la eliminación de las cuotas restantes. En noviembre, el país inició negociaciones para ingresar al GATT, lo que se logra en julio de 1986. Como resultado de este primer movimiento hacia la apertura comercial, a fines de ese año, menos del 28% del valor de las importaciones quedó sujeto a permisos, en comparación con 83% que se tenía a principios de 1985. Asimismo, el nivel arancelario ponderado descendió de 16.4 a 13.1% y la dispersión se redujo de 16 a 11 niveles arancelarios.

La segunda etapa se relaciona de manera directa con la implantación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), debido a que el gobierno en esta estrategia decide que la política de apertura, ya en proceso, debería acelerarse significativamente como parte integral del programa de estabilización. Así, entre diciembre de 1987 y diciembre de 1988, el arancel más alto descendió de 100 a

²²⁵ *Ibid.* p. 77

²²⁶ Aspe Armella, Pedro. *Op. cit.* p. 129.

²²⁷ *Ibid.* p. 137-139.

20% y el número de artículos sujeto a restricciones cuantitativas pasó de 1200 a 325, representando 21.2% de las importaciones totales. Durante 1989, 13 artículos adicionales quedaron excluidos del esquema de restricciones de cuotas y 106 más durante 1990. Para finales de 1991, menos de 10% del valor total de las importaciones está sujeto a permisos de importación, el nivel más bajo en 36 años.²²⁸

La tercera etapa en el proceso de la reforma comercial, se caracteriza por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los socios comerciales del país. En 1985, México y los Estados Unidos suscribieron un convenio bilateral sobre subsidios y derechos compensatorios. En 1987, ambos países firmaron un convenio, marco para establecer principios y procedimientos aplicables en la resolución de controversias en materia de comercio e inversión.

Dentro de este proceso, el 11 de junio de 1990 los presidentes Salinas y Bush dieron instrucciones a sus respectivas Secretarías de Comercio para iniciar los trabajos relacionados con un Tratado de Libre Comercio. En los meses siguientes Canadá se incorporó al proceso. El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados y Canadá fue aprobado por los tres gobiernos y comenzó a funcionar a partir del 1° de enero de 1994. Asimismo, se firmaron convenios con la Comunidad Económica Europea y con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. Además, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile y se negociaban acuerdos similares con países de Centro y Sudamérica.²²⁹

En 1982 el 100% de las fracciones arancelarias requerían un permiso previo de importación, mientras que para 1992 menos del 2% de las fracciones lo requieren. El arancel máximo pasó de 100% a 20% en el mismo período y el arancel promedio ponderado se sitúa actualmente en un nivel cercano al 10%.²³⁰

La apertura comercial trajo consigo algunos efectos negativos. En 1987 el país tenía un superávit comercial de 7,190 millones de dólares. En 1991 se alcanzó un déficit comercial de 11,320 millones de dólares y un déficit en cuenta corriente de 13,788 millones de dólares. Para 1992 tenía un déficit comercial cercano a los 20,000 millones de dólares.²³¹

²²⁸ Con respecto a los niveles arancelarios, el número de categorías disminuyó a 5 hacia finales de 1987, llevando el arancel máximo hasta 20%. Así, en 1990 más de 2% del valor total de las importaciones ingresó al país sin tener que pagar impuestos, mientras que la porción restante quedó sujeta a tasas de entre 5 y 20%.

²²⁹ Levy A. Santiago. "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". En *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 117.

²³⁰ *Ibid.*, p. 116-117. Una de las economías más cerradas y proteccionistas del mundo había reducido sus controles arancelarios, acelerando su liberalización y apertura económica.

²³¹ Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano*. México, Juan Pablos Editor, 1995, p. 98.

3.2.6. La inversión extranjera

Los dos instrumentos más importantes de la legislación sobre inversión extranjera en México han sido el decreto presidencial en 1944 que otorgó al gobierno facultades discrecionales para exigir un 51% de la propiedad mexicana en todas las compañías mexicanas, y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1972, que ratificó los principios establecidos en el decreto anterior, pero que contenía definiciones muy ambiguas con respecto a qué sectores quedarían realmente sujetos a esos límites, permitiendo la aplicación discrecional de las normas.²³²

Desde que se emitió el reglamento ley de 1972 (16 de mayo de 1989), y con posteridad a la culminación de la renegociación de la deuda, se registró una evolución favorable de los flujos de inversión en el gobierno de Salinas de Gortari, particularmente con la formalización del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Por ejemplo en 1991, se esperaba que los flujos de inversión llegarán a cerca de los 10 mil millones de dólares.

En 1989, los inversionistas extranjeros cuentan ya con la posibilidad de establecer nuevos negocios, con 100% de propiedad en actividades económicas llamadas 'no restringidas'. En su conjunto, éstas representan aproximadamente 66% del PIB, e incluyen alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestido, piel, productos de madera y de papel, restaurantes, hoteles y comercio.²³³

Las reformas de 1989 permiten también a los extranjeros efectuar inversiones de cartera en activos mexicanos, a través de fondos fiduciarios que tienen una duración de 30 años. Estos fideicomisos tienen facultades para adquirir y mantener acciones de empresas mexicanas, de series especiales designadas como 'N' o neutras. Estas acciones otorgan a los inversionistas extranjeros los mismos derechos patrimoniales de los inversionistas nacionales, pero no los mismos derechos de votos. Se suponía que este esquema permitiría que las compañías mexicanas contaran con la oportunidad de allegarse recursos adicionales de capital.

Sin embargo, uno de los factores más especulativos y volátiles es la inversión extranjera, que invierte en instrumentos y acciones de la Bolsa de Valores. Ésta se ha convertido en un factor de crecimiento económico, pero también de

²³² Aspe Armella, Pedro. Op. cit. p. 144.

²³³ Adicionalmente, para éstos se ha eliminado el requisito de presentar sus proyectos para revisión formal y aprobación por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). La aprobación es automática, al momento de inscribir el proyecto en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, siempre y cuando se cumpla con los siguientes criterios: a) Que la inversión en activos fijos al inicio de las operaciones, no sobrepasen el equivalente en pesos de 100 millones de dólares estadounidense; b) Que los proyectos industriales se ubiquen fuera de las tres grandes zonas metropolitanas de México: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; c) Que la compañía mantenga un saldo positivo global en divisas durante los primeros tres años de operación; d) Que la inversión propicie la creación de empleos y la capacitación de mano de obra y e) Que el proyecto utilice tecnología que permita la protección del medio ambiente.

desestabilización política. Cuando José Córdoba se presentó en la reunión anual de la Bolsa Mexicana de Valores en 1991, para exponer la situación de la economía mexicana, indicó que México requeriría de 15,000 millones de dólares anuales de ahorro externo durante los próximos diez años, para mantener la estrategia neoliberal.²³⁴

Al respecto, el déficit viene creciendo estrepitosamente; en 1992 se requerían alrededor de 20,000 millones de dólares de ahorro para equilibrar nuestra balanza de pagos. Aunque fluyera al país dicha cantidad durante los próximos años, la vulnerabilidad externa del modelo neoliberal no desaparece en el mediano y largo plazo.

3.2.7. La privatización de las empresas públicas

En la reforma económica destacan dos procesos fundamentales: la privatización de las empresas públicas y el proceso de desregulación. Por lo que se refiere a la privatización de entidades públicas es conveniente recordar que al final del año 1982, el universo paraestatal contaba con 1 155 entidades, incluidos los bancos; al concluir 1988 se llegó a 646 y en el mes de diciembre de 1992 el padrón relacionaba solamente 217 entidades vigentes y 53 en proceso de privatización. Es decir, ha habido una reducción del 66.5% durante el régimen salinista.²³⁵ En el cuadro no. 3.1 se establece el proceso de privatización en México de 1988 a 1991.

Cuadro No. 3.1
PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO

Tipo de privatización	Del 1o. dic. de 1982 al 30 nov. de 1988	Del 1o. dic. de 1988 al 1o. noviembre de 1991	TOTAL
Concluido	595	310	905
Liquidación	294	137	431
Fusionado	72	10	82
Transferido	25	7	32
Vendido	204	156	360
En proceso			87
Sector paraestatal en 1982			1155
Sector paraestatal en 1991			239

Fuente: Unidad de Desincorporación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto. La cifra del tamaño del sector paraestatal en 1991 incluye el efecto de la creación de nuevas entidades paraestatales. Tomado de: Pedro Aspe Armella. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993. p. 184.

²³⁴ Calva, José Luis. Op. cit. p. 101.

²³⁵ Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier. "El proceso de desincorporación en México". En *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 25.

En cuanto al monto obtenido por la privatización, los resultados fueron: durante el período comprendido entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, el gobierno obtuvo ingresos por el orden de \$1.5 billones de pesos, en tanto que para el período que va de diciembre de 1988 a diciembre de 1992, las entidades privatizadas fueron 155 y los ingresos sumaron \$64.914 billones de pesos. Incluso, sólo por la privatización bancaria comercial, los ingresos ascendieron a \$37.856 billones de pesos y los restantes \$27.058 billones de viejos pesos fueron por concepto de 66 operaciones, que corresponden a la venta de activos y unidades industriales, así como a empresas de participación estatal minoritaria.²³⁶

Asimismo, el impacto de la privatización en el sector público muestra los alcances obtenidos en esa materia, al reducir su importancia en términos del empleo y producción total. En 1989, la participación de las empresas paraestatales ha descendido de casi 25% en 1983 a menos de 16%. Es probable que esta cifra sea mucho menor en la actualidad, dado que los servicios bancarios por sí solos representan casi 2% del PIB. Por lo que respecta al empleo, el número de personas que trabajan en las compañías privatizadas es mayor a 200 mil, lo cual representa aproximadamente 20% de la ocupación total, en el sector paraestatal, en 1983 (y casi 10% de la ocupación total de la economía). Esta cifra se aproxima a 250 mil, conforme ha concluido el proceso de privatización bancaria.²³⁷

Otro punto de vista sostiene que el proceso de privatización iniciado en el régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988), se intensifica y amplía en la administración del Presidente Salinas de Gortari, propiciando mediante esta vía el desmantelamiento del Estado de Bienestar (*Welfare State*) y el surgimiento del Estado neoliberal.²³⁸ El estudio de la privatización mexicana, resulta fundamental para la estrategia gubernamental de la Reforma del Estado, y para analizar los alcances y limitaciones logrados en cada reforma.

No obstante el fervor privatizador, su contribución real al saneamiento de las finanzas públicas fue imperceptible: 1) porque se vendieron empresas económicamente sanas, que operaban con números negros y que no constituían una carga para el fisco; 2) porque en su mayoría se vendieron a precios bajos para el beneficio de los empresarios privados, mucho de ellos sacadólares; 3) porque los ingresos generados de su venta representaron una pequeñísima parte del déficit fiscal.²³⁹ El problema primordial de la privatización mexicana estriba en que no incide realmente en el fomento de la inversión privada; al contrario, la transferencia de activos y rentas del sector público al sector privado, se ha realizado para favorecer y colocar a grupos oligopólicos y magnates mexicanos en la lista de los más ricos del mundo.

²³⁶ *Ibid.* p. 47-48.

²³⁷ Aspe Armella, Pedro. *Op. cit.* p. 183.

²³⁸ Sánchez González, José Juan. *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.

²³⁹ Calva, José Luis. *Op. cit.* p. 103-104.

Por otra parte, una breve evaluación del neoliberalismo en México arroja que: se suscitó una revuelta armada en Chiapas (apenas a unas horas de que entrará en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte); inseguridad pública; desempleo abierto y subempleo hacia niveles sin precedente; violencia electoral, marchas y protestas; el asesinato de Luis Donald Colosio (candidato a la presidencia por el PRI) y de Francisco Ruiz Massieu (Secretario General del PRI).²⁴⁰

La reforma económica con el avance logrado en los términos ya descritos, permitió continuar con la reforma política, hacer viable la reforma social (particularmente Solidaridad) e impulsar la reforma ideológica del Estado, los avances en materia administrativa y los cambios constitucionales en la Carta Magna, lo que demuestra la importancia de esta reforma sobre las otras. Es decir, la reforma económica permite hacer viable y real cualquier Reforma del Estado, por lo que el alcance o limitación de la misma, depende de los resultados obtenidos en materia económica. Los siete elementos referidos en la reforma económica resultan fundamentales para comprender, en qué medida el rol del Estado ha cambiado no sólo en su concepción ideológica, sino en su práctica y en su funcionamiento actual.

3.3 Reforma política

Por lo que respecta al plano político, un sector de la oposición en México plantea la tesis de la *transición democrática*, que aunque tiene aspectos comunes con la Reforma del Estado se opone a ésta diametralmente, ya que la transición democrática presupone el fin del partido único o de Estado y la caída del presidencialismo como base del sistema político.

La llegada al poder de Carlos Salinas estuvo marcada por una cerrada lucha electoral y la ilegitimidad de la elección presidencial de 1988 sostenida por los partidos de oposición. Hay que recordar que de acuerdo con la polémica de la validez de las cifras dadas a conocer por los órganos oficiales del gobierno, el PRI, con Salinas de Gortari, obtuvo el 50.74%; en segundo lugar quedó Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del FDN-Partido Mexicano Socialista, con el 31.06%; y en tercer lugar, Manuel J. Clouthier, abanderado del PAN, con el 16.81%.²⁴¹

²⁴⁰ Ortiz Wadgyamar, Arturo. Op. cit. pp. 141-148.

²⁴¹ Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?, en *Revista Iztapalapa*, México, UAM-Iztapalapa, No. 16, julio-diciembre 1988, p. 23-24. Estos autores señalan que Salinas de Gortari obtuvo como aspirante a la presidencia del PRI el menor porcentaje en lo que va de su historia (37% menos que López Mateos, 33% menos que Echeverría, 37% por abajo de los sufragios alcanzados por López Portillo y 185% con respecto a los obtenidos por Miguel de la Madrid). Por su parte, Cárdenas Solórzano consiguió el puntaje más alto que en elección presidencial alguna haya logrado un aspirante de la oposición (14% más que su contrincante del PAN, Manuel Clouthier, y 23% más de los votos conseguidos por los candidatos presidenciales de la izquierda en 1982). Mientras Manuel J. Clouthier, con el 16.81% conquistado, estuvo por arriba en poco más de 6% a lo obtenido por el PAN en 1964, en casi 3% a los resultados de 1970 y en 1% a lo alcanzado en 1982. En 1976 el PAN no presentó candidato presidencial por divisiones internas.

Los resultados de esa elección fueron determinantes para las reformas llevadas a cabo por Carlos Salinas, porque tenían el propósito de lograr legitimidad y credibilidad ciudadana.²⁴² En la Cámara de Diputados la conformación fue plural de acuerdo a las tendencias electorales. El PRI obtuvo el 51.93% de la votación para diputados de mayoría, consiguiendo 234 curules uninominales y, por el principio de representación proporcional, después de que tres legisladores del Frente se pasaron a sus filas, obtuvo el 52.6%, con un total de 263 diputados.

El FDN-PMS consiguió (aunque las elecciones para conformar el Poder Legislativo se presentó dividido en diversas combinaciones) el 29.13% de los votos para diputados de mayoría, obteniendo 28 curules uninominales, 108 por el principio de representación proporcional, sumando en total de 136 legisladores de la Cámara de Diputados (el 27.2% de todos los miembros). Finalmente el PAN alcanzó el 18.08% en el cómputo uninominal, consiguiendo 38 curules de mayoría -el más alto número de diputados por el principio de mayoría, que haya logrado en la historia electoral nacional posrevolucionaria- y 63 representación proporcional (también la cifra más alta de diputados por este principio obtenida por cualquier partido opositor desde que se estableció la proporcionalidad con la Reforma Política de 1977), sumando en conjunto 101 diputados (el 20.2% del total).

Por lo que toca a la Cámara de Senadores, por primera vez en ella participó la oposición, representada por el Frente Democrático Nacional, el cual conquistó las senadurías del Distrito Federal y de Michoacán (4 escaños, el 6.25% del total) frente a las 60, conseguidas por el PRI (93.75%).²⁴³

Para el régimen gobernante, no existe la necesidad de argumentar la tesis de la transición democrática, en virtud de que existen partidos políticos, elecciones, legalidad (no legitimidad) y los ordenamientos electorales necesarios para consolidar el sistema político. Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Registro Federal de Electores (RFE), se produce la oferta política del régimen. Recientemente, la apertura del Senado de la República, la abrogación de la cláusula de «governabilidad», entre otras medidas, ha impulsado avances graduales en la democracia. La democracia ha sido un proceso perfectible e inacabado, que responde a necesidades histórico-políticas del grupo gobernante.²⁴⁴

En las elecciones federales intermedias del 18 de agosto de 1991, participaron 10

²⁴² *Ibid.* p. 25. En conjunto tenemos que el FDN-PMS y el PAN representan el 47.4% del total de votos y que contaría con una presencia en conjunto de 237 diputados, frente a los 263 (52.6%) del PRI.

²⁴³ La oposición veía a las elecciones de 1988 como un paso a la transición democrática, es decir al tránsito de un régimen presidencialista a uno presidencial (algunos autores han hablado del paso de un presidencialismo absoluto, uno democrático o de un presidencialismo exacerbado a una presidencia acotada) contrapesado por legislativo fuerte autónomo y propósito; y por el otro, el de superar el sistema de partido dominante hegemónico, que representa la existencia en nuestro país de un partido en el poder, que es al mismo tiempo un partido de Estado.

²⁴⁴ El poder político del México posrevolucionario se estructuró con base en un Estado nacional, que adoptó la modalidad de Estado ampliado o de capitalismo reformado derivado de su configuración como un Estado social constitucional y un sistema político de tipo populista-corporativo.

partidos políticos.²⁴⁵ Entre el 1° de diciembre de 1988 y el 7 de julio de 1991 se celebraron 31 elecciones en 26 entidades de la República, en las cuales el PRI obtuvo el 65.3% de los votos y más del 90% de todos los puestos en disputa; el PAN, el 14.7%; el PRD, el 10% y los otros partidos, el 10% restante. De acuerdo a estos datos, encontramos ya la restauración electoral del PRI y del subsistema del Partido dominante hegemónico, por la vía de la "vuelta del carro casi completo". Ver cuadros 3.2 y 3.3.

CUADRO 3.2
VOTACIÓN ABSOLUTA Y RELATIVA POR PARTIDO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES PARA DIPUTADOS UNINOMINALES, NÚMERO DE CURULES Y PORCENTAJE EN EL CONGRESO

PARTIDO	V. ABSOLUTA	V. RELATIVA (%)	MAYORÍA RELATIVA %	REP. PROPORCIONAL	TOTAL	% DE LA CÁMARA (%)
PRI	14 117 451	61.47	290	30	320	64
PAN	4 071 031	17.72	10	79	89	17.8
PRD	1 898 208	8.26	0	40	40	8.0
PFCRN	1 000 585	4.35	0	23	23	4.6
PARM	492 876	2.14	0	15	15	3.0
PPS	412 332	1.79	0	12	12	2.4
PEM	330 799	1.44	0	0	0	0
PT	261 260	1.13	0	0	0	0
PDM	249 070	1.08	0	0	0	0
PRT	136 751	0.59	0	0	0	0

Fuente: Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?", Op. cit. p. 36.

Por lo que se refiere a los comicios de Senadores los resultados son evidentes, 31 senadurías para el PRI y 1 para el PAN.

Cuadro No.3.3
ELECCIÓN DE SENADORES PORCENTAJE Y ESCAÑOS POR PARTIDO

PARTIDO	PORCENTAJE (%)	ESCAÑOS
PRI	61.48	31
PAN	17.69	1
PRD	3.79	
PPS	0.43	
PRD-PPS (COALICIÓN)	4.81	
PFCRN	5.19	
PARM	2.15	
PEM	1.41	
PDM	1.21	
PT	1.08	
PRT	0.68	

Fuente: Ibid.

²⁴⁵ Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?", en *Revista Iztapalapa*, México, UAM-Iztapalapa, No. 44, noviembre-diciembre 1991, p. 35-36. El PRI (fundado en marzo de 1929; según sus estadísticas cuenta con 9.5 millones de afiliados), el PAN (fundado en septiembre de 1939 y que decía contar con 67 mil miembros), el PRD (fundado en mayo de 1989 y que señala afiliar a 1.700 mil personas), el PFCRN (fundado como PST en mayo de 1975 y que cambió a Frente Cardenista en noviembre de 1987), el PPS (fundado como PP en junio de 1944 y como Popular Socialista en octubre de 1960), el PARM (fundado en 1954; perdió su registro en 1982 y lo recuperó en 1985), el PDM (fundado en 1972, cuarta expresión partidaria del sinarquismo, después del Partido Fuerza Popular, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Nacionalista Mexicano; perdió su registro en 1988 y lo recuperó como definitivo en mayo de 1990); estos siete partidos contaban con registro condicionado; el PRT (fundado en septiembre de 1976, el cual perdió su registro en 1988), el Partido del Trabajo (fundado en diciembre de 1990 y que obtuvo su reconocimiento legal en enero de 1991) y el Partido Ecologista de México (fundado en 1987 y que dice contar con 33 mil gentes repartidas en 22 estados; registrado en febrero de 1991).

Estas elecciones no muestran tanto una reforma política, sino la profundización de una modernización autoritaria que es pródiga en la apertura económica, pero limitada en lo que a competitividad equitativa, posibilidad en la alternancia del poder y pluralismo efectivo se refiere.²⁴⁶

Las condicionantes de la reforma política, para que se constituya en un ensanchamiento democrático en el país, son dos factores determinantes en la formación del poder político de México: *el presidencialismo y el partido único o partido de Estado (PRI)*.

Sin embargo, la Reforma del Estado no sólo ha pretendido modificar estos factores, si no que los ha incrementado orgánicamente ya que a través del Programa Nacional de Solidaridad se ha fortalecido la figura del Presidente de la República y, al mismo tiempo, ha permitido incrementar el nivel de votantes a favor del PRI. La separación Gobierno-PRI pareciera lejana y poco viable de llevarse a cabo, toda vez que constituye una fórmula histórica que permite conservar el poder en México. Considero que una auténtica Reforma del Estado debería transformar y modificar estos factores políticos, pero por otra parte, resultaría su antítesis, ya que sin ellos podría provocar su propio sepelio.

Enrique González Pedrero señala que para llevar a cabo una auténtica participación democrática de la reforma política, la lista debe incluir cuatro ámbitos muy claros: 1) el sistema de partidos; 2) la división efectiva de los poderes; 3) los poderes y las instituciones que integran la vida de los estados de la federación, es decir, un autentico federalismo; y 4) el amplio cuadro de libertades que consagra la ley, entre ellas, la libertad de asociación y la libertad de expresión. Una Reforma del Estado, para ser completa, tiene que ser una reforma democrática: una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones mundiales, pero que recoja, también, lo mejor de sus luchas pasadas.²⁴⁷

²⁴⁶ El PRI en estas elecciones federales intermedias se sirvió con la cuchara grande: conquistó 31 de las 32 senadurías (sólo perdió la de Baja California), con lo que para la LV Legislatura contó con 61 escaños senatoriales; obtuvo 290 curules de mayoría relativa y entre 30 ó 31 diputados plurinominales, con lo que alcanza una suma de 320 ó 321 posiciones en la Cámara de Diputados. Triunfó en los 40 Distritos de Mayoría del DF para la II Asamblea del Distrito Federal. Ganó en las 7 gubernaturas, aunque con a renuncia de Ramón Aguirre Velázquez en Guanajuato, fueron 6 los priistas que alcanzaron una gubernatura. Obtuvo 206 municipios y 59 diputados locales. Por otra parte, los 4.092,123 sufragios que alcanzó el PAN en los comicios para senadores, representa un incremento del 11.2% con respecto a los que obtuvo en 1982, y del 24.9% en relación con los logrados en 1988. De manera semejante, los 4.071,031 votos depositados en su favor en los comicios para diputados federales significaron un avance del 49.2% del logrado en 1985, y del 25.5% con respecto a 1988. El PAN obtuvo una votación de 652,385 votos en la elección de la II Asamblea del D.F. lo que le permite contar con 10 asambleas plurinominales. Carlos Medina fue el segundo panista que ocupara una gubernatura, en Guanajuato. El Partido de la Revolución Democrática alcanzó en los 25 Estados en que hubo elecciones entre el 1° de diciembre de 1988 y el 7 de julio de 1991, 840,376 sufragios (9.24% total), en esos mismos estados, el 18 de agosto de 1991 logró 1.259,592 de votos (aunque el porcentaje descendiera a 8.64%). Ahora bien si se le toma como el pretendido Partido que nació el 6 de julio de 1988, como heredero directo del neocardenismo, el PRD sufrió una pérdida de más de 4 millones de sufragios con respecto a lo conseguido por el FDN, tres años atrás, pero si se le compara con sus antecesores directos (PCM-PSUM-PMS), el Partido del Sol logra un incremento absoluto de casi un millón de votos sobre la votación más alta, que se obtuvo en 1982, y más que duplicó el porcentaje más alto conseguido en el pasado, que fue en 1979.

²⁴⁷ González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 49.

En suma, la propuesta gubernamental no rompe con estos factores, por lo que se considera a la reforma política como limitada y sujeta a los resultados que se obtengan de la reforma económica. El fortalecimiento de la economía nacional y el nivel alcanzado en esta materia sugiere que los alcances de la reforma política no serán sustanciales, ya que el grado de aceptación del programa económico no requirió mayor legitimidad política.

3.3.1 Reforma del Partido Revolucionario Institucional

Hemos señalado la importancia que tiene dentro de la Reforma del Estado salinista, la reestructuración y reforma dentro del propio partido en el poder (PRI). Incluso, ésta se liga a la reforma política iniciada en la presente administración, por lo que su avance y desarrollo depende en gran medida de lo que el Partido Revolucionario Institucional pueda lograr en su proceso de reorganización y reestructuración interna.²⁴⁸

La Reforma del Estado que propuso Salinas constituyó una verdadera reinterpretación -desde la perspectiva neoconservadora- del sentido de la historia mexicana del último siglo, con respecto a aquélla que había sido la hegemónica en el discurso oficial. Esta reforma se produjo fundamentalmente en el ámbito político-económico del Estado, esto es, en la naturaleza de la intervención estatal, con el paso de un Estado social constitucional a otro de corte neoliberal.²⁴⁹

La reforma del PRI es un componente básico de la reforma política. La década de los ochenta fue testigo de una crisis de hegemonía del partido en el poder, la que junto a la crisis de credibilidad en la figura presidencial y del sistema de partidos, articulados a su vez con la crisis fiscal del Estado y la de productividad de la economía, se tradujeron en un debilitamiento extremo del consenso, en el agravamiento de los déficits de legitimidad del sistema, todo lo cual amenazó llevar a una situación de ingobernabilidad en el régimen gobernante.

Las directrices de la reestructuración política y organizativa del PRI quedaron trazadas en el discurso que pronunció Carlos Salinas de Gortari en el 61 aniversario del Revolucionario Institucional (4 de marzo de 1990). La propuesta de recambio se orientó en seis direcciones principales:²⁵⁰

²⁴⁸ En la XVI Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional en Aguascalientes, llevada a cabo el día 30 de marzo de 1993, el Presidente Salinas de Gortari afirmaba que: «El partido se decidió por su reforma para construir nuevas bases populares, para incorporar a la nueva sociedad, que ha nacido de su propia transformación. En las decisiones que ustedes han tomado está el perfil del partido del próximo siglo y en el trabajo político que siga, su plena realización.

²⁴⁹ Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco J. "Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político". En *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, No. 39 enero-febrero de 1991, p. 27.

²⁵⁰ *Ibid.* p. 28.

- 1) La democratización del proceso interno de selección de dirigentes partidarios y de candidatos a puestos de representación popular;
- 2) el reconocimiento de las corrientes existentes al interior de la organización, que haga posible tanto su expresión, como su participación en la acción política y la dirección del partido;
- 3) clarificar el origen de los recursos de la organización y establecer un manejo transparente en su utilización;
- 4) descentralizar la toma de decisiones y la organización del PRI, con libertad para los miembros de los estados y municipios, frente a las autoridades locales y a la dirección centralizada;
- 5) promover una nueva cultura política para la cual se hace necesaria la creación de una escuela de cuadros; y
- 6) la constitución de un órgano colegiado de deliberación permanente, que recoja la diversidad regional y de posiciones para la dirección ideológica y la conducción política del partido.

Uno de los primeros intentos fue la creación de los Comités de Base y Solidaridad Campesina de la CNC -a partir de su XVII Congreso en agosto de 1989- que buscaba dotar a esa organización de una mayor capacidad política. Otro fue el caso de la FESEBES que constituye el modelo de reorganización sindical y de liderazgo obrero que promovió el salinismo. En el sector popular se llevó a cabo el intento más profundo, hasta ahora, de recomposición política y organizativa, la cual se produjo en el marco de la XI Asamblea Nacional de la CNOP -celebrada del 24 al 26 de septiembre de 1990, a escasas tres semanas de concluida la XIV Asamblea del PRI- que adoptó los cambios de nombre: Unión de Enlace Ciudadano (UNE), así como su recomposición organizativa. Por lo que toca a los empresarios en el PRI destaca la creación -pasajera- de la Comisión de Financiamiento y Consolidación Patrimonial del partido en el Distrito Federal, constituida a finales de 1987 y que cubrió parte de los gastos de la campaña presidencial de Salinas de Gortari; contando entre sus miembros a prominentes empresarios como Claudio X. González, Carlos Slim, Ángel Borja Navarrete y otros.²⁵¹

En el plano de la elaboración ideológica, de la planeación estratégica y de la reflexión intelectual que apuntalaron el proyecto modernizador del salinismo, se formó el Grupo de Prospectiva y Proyecto Nacional, el cual reunió a 100 personas de los ámbitos político, de la administración pública, de la academia, de la ciencia, del arte y de los medios masivos de difusión, coordinados por Abraham Talavera -último director del IEPES- y por Fausto Alzati (como director ejecutivo). Su medio de difusión fue la revista *Examen*, que constituye la expresión del nuevo pensamiento modernizador.

²⁵¹ Los cambios fueron: de lema, "Ciudadanos en Movimiento"; de concepción orgánica: Frente de Ciudadanos y Organizaciones; de estructura: cinco movimientos: sindical, gremial, de profesionistas, técnicos e intelectuales, urbano y de ciudadanos; de documentos: de definición estratégica del ámbito de acción: en lo social, el barrio y la colonia; en lo cívico-político, el distrito y el municipio; de procedimiento de elección del dirigente del sector a través del voto directo y secreto de los delegados en el caso de más de un postulante, elección que resultó en el triunfo de Silvia Hernández sobre José Aguilar Alcerreca. *Ibidem*.

La reformulación ideológica del PRI y su proceso de reestructuración político-organizativa encontraron su carta de naturalización y el impulso para la profundización de sus objetivos, trabajos y resoluciones del máximo evento: la Asamblea Nacional en su XIV edición. En total asistieron a la XIV Asamblea Nacional, 9 mil 587 delegados, de un total de 8 millones 458 mil 538 afiliados agrupados en 42 mil 270 comités seccionales.²⁵²

Entre los resultados más relevantes de la XIV Asamblea Nacional se encuentran las modificaciones estatutarias. En esta materia se acordaron 48 reformas que en los nuevos documentos incorporaron 27 modificaciones básicas que cambian 77 artículos, al mismo tiempo que en su nueva presentación los estatutos se reducen de 214 a 187 artículos con cuatro transitorios.²⁵³

En cuanto a los aspectos ideológicos y políticos abordados en la XIV Asamblea, fue patente la contradicción de los trabajos realizados en Querétaro con los de Tlaxcala, es decir, la reivindicación de la herencia revolucionaria como sustento doctrinario y el intento de introducir una versión de liberalismo social que no es otra cosa que neoliberalismo económico. Este forcejeo ideológico en el que importantes sectores pusieron de manifiesto el nacionalismo revolucionario, significó entonces una derrota táctica de la corriente tecnocrática de los reformistas y sus cuadros dirigentes del Comité Ejecutivo Nacional por llevar la reformulación ideológica del partido hasta su cambio de nombre, lema y referentes de identidad.²⁵⁴

Una vez concluida la XIV Asamblea, el proceso de reforma priísta se dio en tres etapas; la primera, con la reestructuración del Comité Ejecutivo Nacional; la segunda, se produjo el 29 de noviembre de 1990, con la presentación de los nuevos documentos del PRI; y la tercera, con la constitución del Consejo Político Nacional, el 3 de enero de 1991. Los alcances esperados en la reforma interna del PRI no fueron los esperados por el régimen gobernante, que esperaba un nuevo perfil ideológico de su partido.

²⁵² Los temas centrales planteados para discutirse fueron: a) la reorganización democrática, b) la elección democrática de candidatos, c) la autonomía y descentralización de las decisiones al interior del partido, d) el financiamiento, e) la solidaridad nacional, f) el fortalecimiento de la soberanía, g) la nueva cultura política, h) la política electoral, e i) la política económica. Las discusiones se dieron en las mesas de Declaración de Principios (coordinada por Socorro Díaz y cuya sede fue Querétaro), la de Programa de Acción (encabezada por José Carreño Carlón en Oaxtepec), la de Estatutos (bajo la responsabilidad de Jesús Salazar Toledano, que trabajó en Puebla) y la de Modernización (encargada a Abraham Talavera en Tlaxcala).

²⁵³ *Ibid.* p. 30.

²⁵⁴ Hay que señalar que el fracaso no fue completo, ya que se introdujeron cambios en la Declaración de Principios, como en el Programa de Acción, elementos ideológicos sustantivos a partir de los cuales se quiere llevar a cabo la reinterpretación de nuestra historia, como la inclusión del concepto de Solidaridad y la sustitución del principio de nacionalismo revolucionario por una suerte de humanismo ambiguo.

3.3.2 Reforma del Distrito Federal

Otra reforma importante dentro de la reforma política fue la relativa al Distrito Federal. Existe una interrelación entre la reforma del Distrito Federal y la Reforma del Estado. Debido a que la transformación estructural del gobierno de la Ciudad de México se considera como un proyecto indispensable para la conformación de una nueva relación entre centro y periferia, el cual busca descentralizar gradualmente la toma de decisiones promoviendo una participación ciudadana con capacidad de organizarse por sí misma y con mayor presencia de la ciudadanía en el manejo de los recursos con que cuenta el Distrito Federal.

El centro de la discusión en torno a la reforma del Distrito Federal es el relativo al mandato constitucional que le fue conferido a la capital del país. Este mandato tuvo en su momento el papel de unificar la vida política de la nación, mediante una estructura de gobierno centralizado que garantizó la estabilidad político-social del México posrevolucionario. Sin embargo, los profundos cambios que ha sufrido el país en las últimas décadas obligaron a sustentar la necesidad de una reforma del Distrito Federal que modifique la centralización política y administrativa prevaleciente.

Un primer elemento previo a la reforma fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 10 de agosto de 1987, como instrumento para responder a demandas específicas, propiciar la participación ciudadana y en respuesta al conjunto de problemas que acarrearón los desajustes de la crisis y la estructura administrativa existente. A partir de los planteamientos de la reforma del Distrito Federal en 1993, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha obtenido el carácter de órgano legislativo, debido a que ha venido integrando objetivos de gobierno para conformar y aplicar una función legislativa en el Distrito Federal en los términos que establece el artículo 122 constitucional, que redundó en la ampliación de sus atribuciones para su intervención en los asuntos de la Ciudad de México.²⁵⁵

Aunque hubo variaciones en los resultados del Plebiscito del 21 de marzo de 1992, lo relevante fue observar que la ciudadanía, preocupada y consciente de los problemas y los cambios que requiere la ciudad de México, expresaron su voto a favor de un congreso local, la elección directa del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y la creación del estado treinta y dos. El resultado de la inquietud ciudadana y de los partidos políticos en el Distrito Federal fue que a partir de 1993 hubiera un cambio considerable en la fórmula democrática de sus autoridades. Una reforma política con la cual pudiera contar con el pleno derecho constitucional en la elección de sus representantes.

²⁵⁵ Robles Arenas Migoni, Jorge. *Un análisis prospectivo de la reforma política del Distrito Federal*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996, p. 48.

A mediados del mes de abril de 1993, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, presentó la propuesta del gobierno federal para la democratización de la capital ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que en sus puntos esenciales sostiene: que la Asamblea se convierta en un órgano de representación y de gestión, facultada como órgano legislativo; que el Congreso de la Unión dicte un estatuto especial que consolide la democracia representativa; que se establezcan Consejeros Ciudadanos electos; que los delegados aumenten su autonomía y exista un mayor grado de descentralización de funciones; y que se dé paso a la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Esta propuesta prevaleció en la mayoría de sus términos, y aunque hubo avances en la vida democrática de la Ciudad de México, los asuntos pendientes de la agenda fueron con mucho los más trascendentales y definitivos. La reforma política del Distrito Federal quedó mutilada, por lo que se requiere de una profunda reforma que sustituya las condiciones prevalecientes del actual sistema autoritario de la capital, que permita la recuperación plena de los derechos políticos de los capitalinos.

3.4 Reforma social

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue iniciado el 2 de diciembre de 1988. Era el segundo día de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y en la práctica representó el primer acto oficial de su administración. Los avances de la política económica permitieron la recuperación del crecimiento del gasto social. Éste pasó del 33% del presupuesto federal en 1988 a 51.4% en 1992. Aún más significativo resultó el incremento de los recursos que se destinó a Solidaridad, los que pasaron de 2.31 billones de pesos en 1989 a 10.86 billones en 1992. El gasto de Solidaridad representó en ese mismo año el 7.78% de los recursos que el gobierno mexicano destina al desarrollo social y el 44.77% del total de la inversión física en el sector.²⁵⁶

"Solidaridad se definió como parte integrante de la reforma política para ampliar los espacios de participación democrática en el quehacer público. Solidaridad es, de esta manera, algo más que recursos; es, cada vez más, parte integrante de un forma de gobierno, de una política de Estado".²⁵⁷

De esta manera, el efecto compensatorio de la privatización y del desmantelamiento del Estado de Bienestar, resulta ser el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Con los recursos obtenidos de la privatización de las empresas públicas, éstos se canalizan a servicios básicos (agua, luz, servicios urbanos), empresas de solidaridad (cooperativas, etc.) lo que permitió un combate a la pobreza directa.

²⁵⁶ Rojas Gutiérrez, Carlos. Op. cit. p. 170.

²⁵⁷ *Ibid.* p. 174.

Los resultados fueron relevantes ²⁵⁸ según Solidaridad:

- Se integraron 13 millones de habitantes que no contaban con energía eléctrica.
- Se proporcionó agua potable a 11 millones más de usuarios y el alcantarillado beneficia a 8.5 millones de personas que carecían de él.
- Se pavimentaron 3,200 kilómetros de calles y avenidas.
- Se entregaron más de 1,500,000 escrituras para dar seguridad al patrimonio de igual número de familias.
- La cobertura de salud se amplió incorporando a 7.5 millones de mexicanos que antes no recibían atención médica.
- Más de 70,000 escuelas fueron reparadas y equipadas.
- Se otorgaron 550,000 becas a jóvenes pasantes que realizaron servicio social en proyectos de desarrollo comunitario.
- Niños en Solidaridad canalizó 500,000 becas a escolares para la continuación de su instrucción primaria.
- Los Fondos Municipales de Solidaridad ampliaron su cobertura en 1992 a 2096 ayuntamientos y llevando a cabo 63,389 obras y proyectos.

Sin embargo, Solidaridad obtuvo algunos otros resultados no formales en su *agenda oculta*, como son los siguientes: fortalecimiento de la figura presidencial (presidencialismo), votos al partido en el poder (PRI), una excesiva centralización política y administrativa, legitimidad política y estabilidad social, entre otros. En esa medida, el Programa no solo logró los efectos sociales deseados, sino también políticos, electorales e ideológicos, al fortalecer la figura del Presidente y canalizar los recursos fiscales a los estados y municipios donde se requerían para fortalecer la imagen del partido en el poder.

En lo relativo a la reforma social destacan, entre otros aspectos, la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), las modificaciones al IMSS y al INFONAVIT, la creación con rango constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la conformación de los Tribunales Agrarios, de la Procuraduría Indígena y el Registro Agrario Nacional, entre otros.

Los Acuerdos Nacionales para la Modernización de la Educación Básica y el de Elevación de la Productividad y la Calidad han tenido efectos específicos en el ámbito educativo y laboral. Estos acuerdos han significado cambios radicales que inciden en la relación del Estado con la sociedad.

La reforma social contribuye enormemente en la legitimidad del régimen y sirve como efecto de compensación ante las repercusiones del programa económico de corte neoliberal. Las experiencias de Venezuela, Brasil y Perú demuestran que la permanencia de un gobierno con tendencias neoliberales requiere necesariamente de un fuerte y consolidado aparato bienestarista, como el mexicano.

²⁵⁸ *Ibid.* p. 177.

3.5 Reforma administrativa

Por lo que respecta a la reforma administrativa pueden destacarse los siguientes aspectos.²⁵⁹ El redimensionamiento estructural se inicia con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), lo que redujo el aparato burocrático y, al mismo tiempo, buscaba dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²⁶⁰

En forma paralela, desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual asume las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual se integra la política social del gobierno federal. La Secretaría de Educación Pública (SEP) absorbe los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Asimismo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inicia un proceso de reubicación funcional y departamentalización de sus unidades a nivel regional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) redefinió su estructura acorde con la ampliación de sus funciones debido a la apertura comercial internacional.

Para apoyar la modernización en el agro mexicano, fue necesario llevar a cabo la reorganización de dicho sector; creándose la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, con base en las funciones y recursos transferidos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Por su parte, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) procedió a redimensionar su estructura funcional con motivo de la privatización de las empresas públicas bajo su coordinación y de los cambios generados en el sector energético y en Petróleos Mexicanos.

En esta administración fueron creados el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía. Cabe destacar en este ámbito la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Estos cambios de racionalización orgánica llevados a cabo en la Administración Pública Federal demuestran la tendencia al redimensionamiento del aparato gubernamental en órganos, funciones, atribuciones y personal.

El redimensionamiento de recursos humanos en el aparato gubernamental es evidente: a lo largo del período 1988-1992 existe una reducción de 60 410 plazas, lo que representa una disminución del 4.3%, con relación al total de la estructura

²⁵⁹ Hay que recordar que uno de los indicadores del comportamiento reciente de la economía nacional es la participación del Estado en la economía, la cual ha pasado a representar del 27% del producto interno bruto en 1970 a casi 67% en 1982. Esto quiere decir que en el curso de tan sólo diez años, el Estado mexicano más que duplicó el monto de su injerencia en las actividades económicas del país.

²⁶⁰ Sacristán Ruiz, Carlos. «La reestructuración del sistema burocrático». En *La administración pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 237-238.

ocupacional del gobierno federal.²⁶¹ Sin embargo, ello no permite demostrar que nos encontremos frente a una reforma administrativa deliberada; en todo caso, es un proceso de adecuación y adaptación administrativa a las nuevas condiciones cambiantes del mundo moderno.

Cabe destacar que para el anterior gobierno, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Controlaría General de la Federación, fue el principal instrumento para "...la modernización de la administración pública (que) busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad".²⁶²

Al concluir el sueño de la administración de la abundancia, se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y urgente. Se buscó su simplificación, privatización y achicamiento, en lugar de pretender su profesionalización para lograr una *racionalidad administrativa*. Esta aspiración forma parte de las utopías administrativas, que difícilmente logrará realizarse dentro del actual funcionamiento del sistema político mexicano.²⁶³

Ante el cuestionamiento del tamaño deseable del Estado, González Pedrero señalaba que no tenía respuesta numérica o técnica, era cuestión de una "definición política, que sólo se sostiene en el deseo manifiesto de abrir cauces nuevos a la participación social e individual (...) ¿Qué tan grande debe ser el Estado (...)? La respuesta más subjetiva pero quizá más controlable con la realidad de todos los días sería la siguiente: un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y la marcha cada vez más veloz hacia la justicia social".²⁶⁴

En relación al volumen del empleo del sector público, Espinoza Valle ²⁶⁵ establece que parece no haber sufrido modificaciones, más aún, se ha incrementado, pues al finalizar 1991 el número de empleados de la administración pública habría aumentado en un 0.9% -12 mil 430 plazas-, con respecto al año anterior.

²⁶¹ *Ibid.* p. 240. Este proceso ha permitido que pueda llevarse a cabo un crecimiento en los sectores siguientes: 1) educativo, un incremento de 73 520 plazas, lo que implica un crecimiento del 9.4% durante el período 1988-1992; 2) salud, un incremento de 30 333 plazas, que significa un aumento del 28.3% respecto de su plantilla original de 1988; 3) seguridad nacional e impartición de justicia, se han incrementado en 28 244 plazas, que representa el 13.9% sobre el número existente en 1988.

²⁶² Vázquez Cano, Luis Ignacio. «La simplificación administrativa». En *La administración pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 209. Como resultado del mencionado Programa de Simplificación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989, al año de 1992, se han realizado 1823 acciones que han redundado en la agilización de los trámites gubernamentales, así como el mejoramiento de los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades federales.

²⁶³ Pardo, María del Carmen. *Op. cit.* p. 146.

²⁶⁴ González Pedrero, Enrique. *Op. cit.* p. 48-49.

²⁶⁵ Espinoza Valle, Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, p. 61-62.

En primer lugar, la Reforma del Estado se concentró básicamente en el redimensionamiento del sector paraestatal. Es en ese sector donde ha habido una drástica reducción de personal, sobre todo en aquellas empresas que han sido liquidadas. Un claro ejemplo lo constituye el de Fundidora de Monterrey, S.A. (FUMOSA), donde se rescindió el contrato de 10 mil trabajadores. En segundo lugar, la reducción de personal del gobierno central afectó al trabajo de confianza, observándose como contrapartida un incremento de personal de base; a nivel de las dependencias algunas Secretarías de Estado redujeron personal con la supresión de programas y áreas de trabajo, pero un buen número de sus empleados fueron reubicados, las que además contrataron nuevo personal. Este es el caso de aquellas que se ubican en los sectores definidos como estratégicos: educación, salud y seguridad nacional. Además, el Programa Nacional de Solidaridad contribuyó de manera importante al aumento del empleo gubernamental.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la Reforma del Estado ha propiciado un menor Estado y un mayor presidencialismo.²⁶⁶ La Reforma del Estado no ha afectado significativamente las formas de articulación de la ciudadanía con la institucionalización estatal. El Estado no ha abdicado de su posición central en la conducción nacional, pero la ha disminuido en ciertos sectores económicos.

Omar Guerrero señala que una alternativa para la Reforma del Estado en el ámbito administrativo hubiera sido la *implementación de las políticas públicas*.²⁶⁷ Además de brindar luz sobre los déficit del Estado Benefactor, éste análisis hubiera detectado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. Es decir, hubiera permitido una Reforma del Estado juiciosa y ponderada, que produjera conocimiento y consenso. La Reforma del Estado como privatización de la administración pública ilustra adecuadamente una opción ajena al uso del análisis de implementación.²⁶⁸

De hecho, no se han emprendido acciones de gran relevancia para ofrecer un mejor servicio en la Administración Pública Federal, sino que ésta se ha visto reducida por los efectos de la privatización. Una Reforma del Estado que no lleve a cabo una profunda reforma administrativa, limita la posibilidad de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. *No hay Reforma del Estado, sin reforma administrativa.*

²⁶⁶ Monsiváis, Carlos. "A menor Estado, mayor presidencialismo", en *Nexos*, México, No. 145, enero de 1990, p. 58.

²⁶⁷ Guerrero, Omar. "Los usos del análisis de implementación de políticas", *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) vol. III, No. 1, primer semestre de 1994.

²⁶⁸ El análisis de implementación ofrece consejos sobre las *políticas* actuales y futuras con base en la experiencia de las *políticas* pasadas, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y complejos. La implementación no es una panacea, sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo, la Reforma del Estado. Si dicho estudio, que no se aplicó -al menos suficientemente- a la Reforma del Estado, se aplicara ahora mismo, seguramente ofrecería explicaciones convincentes de su fracaso, y nos ayudaría a no volver a fracasar.

3.6 Reforma ideológica

Otra reforma que cobró significado fundamental dentro de la Reforma del Estado salinista es la ideológica. Existe un cambio sustancial del nacionalismo revolucionario por un neonacionalismo basado en el neoliberalismo. Así, hay una trilogía de nacionalismo revolucionario, liberalismo social y neoliberalismo que se desprende del Tercer Informe de Gobierno y del discurso pronunciado con motivo del LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, dos basamentos del poder se han ido modificando en la perspectiva de la Reforma del Estado: la Constitución de 1917 y los principios de la Revolución Mexicana. La reforma ideológica plantea un cuestionamiento todavía en análisis: ¿Es posible una Reforma de la Revolución? ¿En qué términos y qué debe reformarse?

Existen tres momentos esenciales en la divulgación del liberalismo social como fundamento ideológico de la Reforma del Estado.²⁶⁹ La primera indicación surge el 1° de noviembre de 1991 en el III Informe de Gobierno, donde se convoca a la "modernización" por la vía "nacionalista y popular" de la Revolución Mexicana. El concepto de liberalismo social tuvo de esta forma un soporte en la que más tarde fuera llamada la "Reforma de la Revolución". Con ello dos mitos fundamentales del país se vieron en la prueba de la relectura: uno, la revolución; otro, el nacionalismo.

La segunda señal fue en el discurso de Carlos Salinas el 5 de febrero de 1992, en la ciudad de Querétaro, en torno al LXXV Aniversario de la Constitución. Con ello se buscaron dos objetivos: el primero, legitimar las reformas constitucionales que se habían realizado a los artículos 28 (se reinstaló el servicio mixto de la banca); el 27 (para la reforma campesina); el 3°, 5°, 24, 27 y 130 (en materia de las relaciones Estado Iglesias); el apartado B del 102 (para la creación de un órgano de defensoría de los derechos humanos); y el artículo 4° (referente a la composición pluricultural del país y de los pueblos indígenas). El segundo objetivo consistió en la convocatoria para continuar la reforma de la Revolución Mexicana. La tercera indicación se vierte en el marco del LXIII Aniversario del PRI. El Presidente pronunció un discurso tendiente a definir la política gubernamental y al mismo tiempo situó ideológicamente a ese partido. Al liberalismo social se le colocó entre los "neoreaccionarios", seguidores del estatismo y la regulación económica, y a los liberales defensores del Estado mínimo, alejado de las demandas sociales.²⁷⁰

²⁶⁹ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1996, pp. 280-281.

²⁷⁰ La redefinición político-ideológica fue la respuesta a varios problemas que enfrentaba el régimen. Uno de ellos fue la acusación sistemática a la política sexenal como neoliberal. El segundo conflicto tenía que ver con el agotamiento del discurso intervencionista, ligado a operaciones políticas de extensión del Estado y el enfrentamiento de la vertiente nacionalista. El tercer problema consistía en que la política gubernamental inscrita en la Reforma del Estado precisó fundamentos ideológicos capaces de incidir en la definición de nuevos principios de identidad política y, asimismo, en el deber ser del Estado. *Ibid.* p. 281-282.

Según René Villarreal, el liberalismo social representa el marco doctrinario que busca hacer compatibles las libertades individuales con los derechos sociales, en un marco de globalización e interdependencia mundial. "El liberalismo social mexicano es una ruta de reforma al programa histórico de la Revolución mexicana para responder a las nuevas condiciones internacionales del siglo XXI".²⁷¹

El nuevo liberalismo rechaza la noción neoliberal de un individualismo radical sin controles ni cohesiones sociales, basado en la preeminencia del mercado, y reivindica las libertades económicas y los derechos humanos. Para el liberalismo social "el exceso individualista del liberalismo económico debía ser reformado para adecuarlo a las responsabilidades sociales".²⁷² Ello significaría que mientras que el neoliberalismo es antiestatista, el nuevo liberalismo no está contra el Estado, sino contra sus excesos. Así, mientras el primero plantea dismantelar el Estado, el segundo propone retomar las nuevas dimensiones de la ciudadanía y los derechos humanos para reformar, no para destruir al Estado.

En el liberalismo de *laissez-faire* o neoliberalismo, la libertad individual y el libre mercado van acompañadas como filosofía y práctica del darwinismo social. En el liberalismo social la libertad individual y el libre mercado van acompañadas de un Estado Social de Derecho, que procura corregir las desigualdades sociales e imperfecciones del mercado para darle orientación social al desarrollo.²⁷³

Para Carlos Salinas de Gortari, el liberalismo social es resultado del movimiento liberal del siglo XIX, así como el que inaugura el siglo XX con la Revolución Mexicana de 1910, que impulsa un reclamo democrático y profundiza en la propuesta liberal: con una dimensión comprometida socialmente. Ambos movimientos, conforman la síntesis política del liberalismo social mexicano, la cual establece en un mismo proyecto las grandes aspiraciones nacionales: soberanía, libertad, justicia y democracia.²⁷⁴

El liberalismo social en México contempla un Estado sano financieramente y comprometido con su tarea de regulador de mercados y promotor de la inversión, que garantiza la estabilidad económica y promueve el crecimiento. Un Estado que se coloca a la vanguardia para abatir la pobreza extrema y moderar la

²⁷¹ Villarreal, René. **Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno**. México, NAFIN-F.C.E., 1993, p. 31. Según Villarreal, el liberalismo social es el marco doctrinario e ideológico en el proyecto de reforma de la Revolución mexicana, a partir de la cual se enfocan los retos del siglo XXI, retomando las raíces del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917.

²⁷² Gil Villegas, F. "Orígenes, definición y crítica del liberalismo social". **La cuestión teórica del liberalismo social**, Cambio XXI Fundación Mexicana, p. 21.

²⁷³ Villarreal, René. Op. cit. p. 35.

²⁷⁴ Salinas de Gortari, Carlos. Discurso de Inauguración del Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas". México, **La Jornada**, Suplemento Especial, 4 de junio de 1993, p. II.

desigualdad entre regiones e individuos. El liberalismo social no es liberalismo estatal, ya que trata de liberar fuerzas sociales de restricciones estatales, de reconocer que la libertad no sólo se refiere a individuos aislados, sino que también requiere de grupos en la sociedad, de asociaciones y de instituciones de la propia sociedad.²⁷⁵

En esta perspectiva, la Reforma del Estado es concebida como parte de las libertades y derechos económicos de los particulares, de la eficiencia del mercado en la asignación de los recursos para la producción y encamina las actividades estatales hacia la promoción, mediante la privatización, la desregulación y la apertura comercial. Pero al reconocer la presencia de imperfecciones en los mercados, regula las prácticas monopólicas y establece como estrategia de ordenamiento económico la administración de los precios.²⁷⁶

José Luis Calva sostiene que la expresión liberalismo social fue acuñada por Jesús Reyes Heróles para caracterizar a la corriente de pensadores y actores sociales que apareció desde los orígenes del liberalismo mexicano y se distinguió por cuatro rasgos esenciales: 1) su tendencia a separarse del liberalismo económico clásico en materia de comercio exterior, rechazando el librecambismo y adaptando el proteccionismo; 2) su concepto de la propiedad agraria que rechaza el derecho de la propiedad privada irrestricto del liberalismo de Adam Smith; 3) su orientación, que lo separa del liberalismo clásico, a favorecer la organización colectiva y autónoma de los trabajadores como instrumento para lograr un reparto equitativo del producto generado, así como su concepción de un Estado Promotor del bienestar social; 4) su profunda vocación y práctica política democráticas, rasgo de la corriente hegemónica del liberalismo mexicano.²⁷⁷

Por su parte, el sentido del neoliberalismo social del salinismo es diferente; éste es librecambista, el liberalismo social es proteccionista; el salinismo es fanático partidario de la propiedad privada irrestricta y de la concentración de la tierra; el liberalismo social concibe la función social de la propiedad y propugna por su distribución equitativa; al contrario del liberalismo social, el salinismo restringe y reprime la organización independiente y la lucha colectiva de los trabajadores por el reparto equitativo del valor agregado, promueve la distribución regresiva del ingreso y achica las funciones del Estado como promotor del bienestar social; el salinismo se caracteriza por prácticas políticas autocráticas, el liberalismo social, en cambio, es congruentemente democrático.²⁷⁸

²⁷⁵ "El liberalismo social mexicano se ha constituido en programa de gobierno y su institucionalización ha permitido precisar propuestas más generales. Es así como México ha convertido su propia dinámica y la del resto del mundo en nuevas posibilidades que, a su vez, se han traducido en nuevos retos y también en resultados concretos. Ahí están la apertura decidida hacia al exterior, la convocatoria a la pluralidad y a la tolerancia política, la defensa de los derechos humanos, la reestructuración financiera del estado, la consolidación de la estabilidad económica y la reanudación del crecimiento, el combate solidario a la pobreza extrema, la protección de nuestro patrimonio ecológico y el respeto y apoyo a las iniciativas individuales y colectivas."

²⁷⁶ Villarreal, René. *Op. cit.* p. 41.

²⁷⁷ Calva, José Luis. *Op. cit.* p. 108-109.

²⁷⁸ *Ibidem.*

La reforma ideológica es resultado de los avances logrados en las reformas económica, política, social y administrativa. La reforma ideológica (liberalismo social) se constituye entonces en el sustento ideológico de la Reforma del Estado. Sin embargo, el sustento real del liberalismo social es una revisión de liberalismo clásico y neoliberalismo, con una pequeña dosis de ideología nacionalista. El liberalismo social nació muerto, tiene más contradicciones que aportaciones y representa los intereses de justificar las reformas emprendidas bajo el ropaje ideológico de neoliberalismo. Aquí, liberalismo social es neoliberalismo revisionista.

3.7 Reforma internacional

Debido a que la economía mundial se ha transformado por la marcada globalización mundial, recrudesciendo la competencia por los mercados y los recursos financieros; hay un acelerado cambio en los procesos de producción a partir de nuevas tecnologías; y por la integración de tres centros económicos regionales -América del Norte, Europa y Japón-, los polos del desarrollo mundial del próximo siglo, la Reforma del Estado en México ha cambiado en su entorno internacional.²⁷⁹

En los últimos seis años, la política exterior mexicana se ha transformado. El concepto rector ha sido no sólo la diversificación frente a la guerra fría, sino la diversificación estratégica: amplitud en la agenda y amplitud en el número de interlocutores dentro del conjunto de naciones y regiones. Esta es una diversificación selectiva en la que el gobierno mexicano establece prioridades: preservar la soberanía, abrir nuevas oportunidades de diálogo político compatibles con el proyecto de desarrollo nacional y promover la cooperación internacional, en el contexto de la formación de regiones económicas y de agudizada competencia mundial.²⁸⁰

Algunos cambios sustantivos en esta materia comprenden América Latina, los Estados Unidos, Europa y la Cuenca del Pacífico, así como en organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económica (OCDE), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En el cuadro 3.4 puede observarse el conjunto de las negociaciones comerciales llevadas a cabo por el gobierno mexicano de 1982-1993, para impulsar la reforma internacional:

²⁷⁹ Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993, p.62.

²⁸⁰ *Ibid.* p. 63-64. Ello, a partir de un debate mundial entre tendencias contrarias: la globalización y el proteccionismo, la integración de entidades supranacionales y el resurgimiento de conflictos interétnicos, el optimismo desbordado y la confusión por el futuro.

Cuadro No. 3.4
CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE MÉXICO

AÑO	NEGOCIACIONES COMERCIALES
1982-86	Acuerdos de Alcance Regional en el marco de ALADI con Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Salvador.
1984	México y Canadá firman un Memorándum de Entendimiento en Materia de Comercio.
1985	<ul style="list-style-type: none"> - México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios, renovado por tres años a partir de 1988. - México solicita su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
1986	México ingresa al GATT y participa activamente en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay.
1987	México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral sobre Consultas en Materia de Comercio e Inversión.
1988	<ul style="list-style-type: none"> - México y Estados Unidos firman un nuevo Convenio Bilateral Textil, existente desde 1975, que permite la exportación de productores textiles y del vestido a Estados Unidos. - México ingresa al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, organismo compuesto por empresarios de la región y cuyo objetivo es identificar oportunidades de comercio e inversión.
1989	<ul style="list-style-type: none"> - México y Estados Unidos suscriben un Entendimiento para Facilitar el Comercio y la Inversión. - México y Estados Unidos prorrogan un convenio siderúrgico firmado en 1984, en el marco de un Acuerdo de Restricción Voluntaria, estableciendo cuotas a las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos por 18 meses adicionales. - México ingresa al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, foro para el análisis de las relaciones económicas de la región al que asisten representantes gubernamentales.
1990	México, Colombia y Venezuela crean el Grupo de los Tres para promover la cooperación e integración entre los tres países y con el resto de América Latina y el Caribe.
1991	<ul style="list-style-type: none"> - México y Chile firman un Acuerdo de Complementación Económica. - México y la Comunidad Económica Europea firman un Acuerdo Marco de Cooperación, que sustituye al Acuerdo de 1975. - México, Colombia y Venezuela firman un Memorándum de Entendimiento en el que formalizan el compromiso de lograr un acuerdo de libre comercio. - México y Bolivia se comprometen a iniciar las negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio.
1992	<ul style="list-style-type: none"> - México y los países centroamericanos firman el Acuerdo Marco Multilateral para establecer una zona de libre comercio. - México, Canadá y los Estados Unidos suscriben el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
1993	<ul style="list-style-type: none"> - México ingresa al mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, organismo compuesto por representantes de los gobiernos de la región para fomentar la cooperación económica. - México, Canadá y los Estados Unidos suscriben los acuerdos complementarios al Tratado de Libre Comercio en materia de medio ambiente y en materia laboral. - México, Canadá y los Estados Unidos firman un Memorándum de Entendimiento en materia de Salvaguardas, como complementario al capítulo respectivo en el Tratado de Libre Comercio. - México y Estados Unidos firman un Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América Latina.

Fuente: Blanco Mendoza, Herminio. **Las negociaciones comerciales de México con el Mundo**. México, F.C.E., 1994.

En ese sentido, ha existido un cambio radical entre los organismos internacionales, en los que el gobierno mexicano participaba en forma beligerante. Actualmente, la política exterior mexicana, sólo se desarrolla en los foros económicos internacionales donde se llevan a cabo las grandes transformaciones económicas y comerciales mundiales.

3.8 Reforma constitucional

Dentro de la Reforma del Estado se realizaron algunas adecuaciones profundas a nuestra Carta Magna, que pueden considerarse como parte de una reforma constitucional. Las reformas de orden jurídico se realizaron para buscar la modernidad. Entre las reformas constitucionales más importantes se encuentran las relativas al sistema electoral, la reprivatización bancaria - y la autonomía del Banco de México-, los derechos humanos, la propiedad rural, el estatuto de las iglesias, los derechos de los indígenas, la educación y la lucha contra el narcotráfico.²⁸¹

La reforma electoral 1989-1990 buscaba dirigir las exigencias sociales de mayor credibilidad en el voto y, en general, en las contiendas por la renovación democrática de los mandos políticos. Se tuvieron grandes avances, aunque resurgieron nuevos requerimientos: la renuncia del Estado a la organización de las elecciones.

Con el fin de propiciar los derechos de las comunidades indígenas fue reformada la Constitución, que ahora incluye disposiciones específicas para garantizar el respeto a sus tradiciones, idiomas y costumbres. Otras leyes también fueron modificadas para buscar la protección de los derechos humanos; entre ellas, el Código Penal y la Ley de Procesos, para garantizar la presencia de un abogado defensor y para invalidar confesiones que no hayan sido hechas frente al Ministerio Público.²⁸²

El 3 de septiembre de 1993, se reformaron los artículos, 16, 19, 20, 107 y 119, para precisar y ampliar los derechos procesales de las personas. Con las reformas constitucionales al artículo 3° en 1992, el gobierno pretendió dar respuesta a una preocupación de diversos sectores de la sociedad, estableciéndose este derecho y, aún más, haciéndose este derecho responsabilidad del Estado: dar educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. Esta modificación también establece la obligatoriedad de la educación secundaria, manteniendo gratuita la que presta el Estado y precisa el derecho de todo mexicano a recibir educación.

Una de las reformas más discutidas fue, en materia religiosa, la que modificó los artículos 130, 5°, 24, 27 y cuya iniciativa fue presentada por el PRI, y que

²⁸¹ López Moreno, Javier. **Reformas constitucionales para la Modernización**. México, F.C.E., 1994. José Francisco Ruiz Massieu había dicho "Las enmiendas en materia eclesiástica, rural y de indigenismo liquidan en este siglo viejos problemas no resueltos que nos heredó el siglo XIX; y la electoral, la bancaria y la de derechos humanos, responden a los nuevos grandes temas del siglo XXI que se anticiparon, y que se vivirán más plenamente en este siglo."

²⁸² Rebolledo, Juan. *Op. cit.* p. 87-90.

buscaba dar transparencia a las relaciones del Estado con las iglesias. Por otra parte, la reforma al artículo 27 constitucional y las nuevas leyes para el campo, fueron de las modificaciones constitucionales más debatidas y polémicas, ya que significaban el fin del reparto agrario y una nueva visión de las relaciones del campo y el capital. Aunque se sugiere que los resultados son a largo plazo, parece que los objetivos de la reforma no se han cumplido por una diversidad de factores. El que exista la norma no significa que por sólo ese hecho se lograrán los propósitos establecidos.

Estas son algunas de las modificaciones constitucionales más importantes en este proceso de reforma. Debido a que el gobierno de Carlos Salinas contaba con la mayoría relativa en la Cámara de Diputados y con el apoyo del PAN, las reformas constitucionales se llevaron a cabo haciendo posible la Reforma del Estado con orientación neoliberal.

3.9 Balance de la Reforma del Estado con Salinas de Gortari

El debate en torno a la Reforma del Estado en México, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, provocó una amplia polémica, desde sus implicaciones económicas, políticas y culturales, hacia cuestionamientos en torno al propósito de una transición a la democracia. Aunque esta tesis no fue compartida por el gobierno, la importancia que reviste el mejoramiento de la vida democrática del país es un signo de su avance y consolidación.

Dentro de las implicaciones económicas de la Reforma del Estado encontramos tres específicas. En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, una disminución significativamente del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea se refiere al proceso de liberalización e inserción mundial, a través del Tratado de Libre Comercio, la apertura comercial y algunos tratados con países de América del Sur y Centroamérica. En tercer lugar, tiene que ver con el desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones y venta de las empresas públicas.²⁸³

Del cambio estructural a la modernización y de ahí a la Reforma del Estado; Jorge Alcocer parte del principio de que aunque no existe una condicionante mecánica, es imposible dissociar la situación económica de las posibilidades de la democracia. Esto requiere una explicación del rol estatal.²⁸⁴ Se trataría de acotar las funciones del Estado, de reducir su participación en la economía para permitir que las fuerzas del mercado, en su libre operación, generen de manera automática, primero, la regulación necesaria para que la economía funcione de manera adecuada, y a través de ese funcionamiento se produzca el empleo y distribución del ingreso que el país requiere para superar su atraso social.

²⁸³ Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, 1991, UAG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, p. 19.

²⁸⁴ Se hace referencia a un Estado franciscano que vende sus empresas para darle agua, electricidad, alimentos a los pobres; lo que ocurre es que también estamos frente a una especie de Robin Hood invertido, que le quita a los pobres para darle a los ricos, sobre todo, visto en términos de la venta de empresas paraestatales, que en algunos casos han constituido un auténtico remate, a precios francamente inexplicables, por lo bajo que se han fijado los precios de las privatizaciones.

A lo que hemos tendido, por el contrario, es a la agudización de las desigualdades sociales y de la concentración de la riqueza, una población crecientemente empobrecida y el desmantelamiento del Estado. El Programa Nacional de Solidaridad es un reconocimiento explícito de que la política económica aplicada es inviable para resolver los problemas sociales del país: modernizar a la nación no produce justicia, no produce desarrollo de la sociedad, sino que produce y acentúa la marginación y la miseria.

Está demostrado con suficiencia en las experiencias internacionales y en la experiencia de México, que la democracia por sí misma no genera bienestar efectivo para la población; no es ese su objetivo, pero sin democracia los objetivos de la justicia social son más difíciles de alcanzar. La democracia y la justicia social demuestran que, así como los dos últimos gobiernos mexicanos han venido demoliendo las bases económicas creadas por el cardenismo, han conservado sin embargo, las bases políticas que son sustento del sistema antidemocrático mexicano.²⁸⁵

La Reforma del Estado en México debe partir de una redefinición de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución del ingreso. Si bien los cuestionamientos acerca de la función redistributiva del Estado son múltiples, existe consenso acerca de que si en algo se justifica su intervención, es precisamente en materia de redistribución. El principal reto de la Reforma del Estado en México es instrumentar una estrategia redistributiva eficaz.

Carlos Bazdresch señala que, al menos a nivel teórico, no aparece la necesidad de que mercado y democracia vayan juntos. No obstante, en los países desarrollados existe un alto grado de coincidencia entre la existencia de mercado y la vigencia de un régimen democrático. De tal manera que no es seguro que en los países pobres que inician su transición a la democracia, está se logre felizmente. Tampoco lo es, que al avanzar en tal transformación implique necesariamente que la economía vaya haciéndose del mercado. Peor aún, podría ocurrir que al menos temporalmente la instauración del mercado y de la democracia se obstaculicen uno al otro.²⁸⁶

En realidad, no existe una única noción de «La» Reforma del Estado. Se trata por lo menos de dos procesos claramente definidos: el de la reforma económica y el de la reforma política del Estado. Cada uno tiene sus propios motivos, es propuesto por diferentes grupos e intereses y tienen consecuencias independientes del otro.²⁸⁷ En el caso de la Reforma del Estado en México, parece ocurrir que los países avanzan primero por el camino de la democracia y después por el de la equidad y la justicia social. Esa es la experiencia del caso mexicano.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 24-25.

²⁸⁶ Bazdresch, Carlos, "Implicaciones económicas de la transición a la democracia", En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 32-33.

²⁸⁷ La reforma económica tiene como motivo principal la búsqueda de una mejor eficiencia en la economía, mediante la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, así como de la disminución de la intervención del sector público en el manejo de los recursos productivos. Mientras que la reforma política tiene como propósito hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cerca a la voluntad de los votantes.

Otro autor señala que la transición política mexicana habría de incluir varios elementos como: una recuperación del individuo como núcleo esencial y suficiente de la organización social; lograr que las manifestaciones políticas se expresen a través de los partidos, lo que a su vez será posible al modificar la relación gobierno-PRI; una recuperación del municipio como la base de la estructura política nacional, lo que incluye restituir al D. F. su capacidad democrática plena; una reforma electoral definitiva; una renovación de la legislación laboral y sobre todo, una cultura de democracia que permee todo el organismo social.²⁸⁸

Por su parte, Luis Rubio afirma que en una economía cerrada como lo fue la mexicana, existe un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control automáticos, por mecanismos menos automáticos. Una economía cerrada conlleva por definición un sistema cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política social. Mientras que, en una economía abierta con mecanismos de control automático independiente de sus dimensiones, tiene el efecto de limitar el margen de maniobra de los diversos sectores de la producción, pues de otra manera generarían una crisis económica.²⁸⁹

La pregunta crítica para el futuro de la Reforma del Estado en México, en términos de la relación entre economía y política, y que es directamente relevante al proceso de apertura y liberalización que está experimentando la economía, tiene que ver con las implicaciones políticas de los cambios económicos. Es decir, si una economía cerrada típica se caracteriza por un sistema político más o menos autoritario y una economía abierta se caracteriza por sistemas políticos abiertos y participativos, ¿cuáles serán las consecuencias políticas de la apertura económica?

Para algunos, México está a punto de iniciar un típico proceso de transición, mismo que necesariamente entrañaría una creciente estabilidad política. Para otros, el país se enfrenta a una etapa distinta de modernización, ya que la inestabilidad se produce cuando se rompe la sociedad tradicional, pero aún no se penetra en la sociedad moderna.²⁹⁰ La tesis central de Rubio es que la liberalización económica va a transformar la estructura política del país. La relación entre liberalización económica y democracia no es directa, inmediata y automática, pero sí es absoluta. No es posible una sin la otra, aunque exista un desfase de tiempo. La liberalización económica en el contexto de la Reforma del Estado en México entraña la mayor transformación política que alguna vez haya experimentado el país. La liberalización económica generará ciudadanos más conscientes y comprometidos, más demandantes y responsables, pero no menos mexicanos.²⁹¹

²⁸⁸ Reyes Heróles, Jesús. "Elementos económicos de la Reforma del Estado en México". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 40.

²⁸⁹ Rubio, Luis. "La democracia y la economía", En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 55.

²⁹⁰ En esta perspectiva, la idea de que la transición necesariamente tiene que llevar a la inestabilidad resulta ser una mera suposición, pues las condiciones históricas son radicalmente distintas hoy de lo que fueron en el pasado.

²⁹¹ *Ibid.* p. 60. Por ello, insiste Luis Rubio que la liberalización económica va a fortalecer la identidad nacional y, por tanto, la soberanía del país. Pero eso sólo se logrará en la medida en que cree un sistema político nuevo que responda a las nuevas realidades económicas.

Otra posición es la de Alberto Aziz Nassif, quien señala que la ilusión y la verosimilitud de los cambios en la Reforma del Estado nos ha llevado a desear una transición a la democracia, como la vía política de una reforma estatal a fondo. Al inicio del discurso modernizador se plantearon tres giros: del corporativismo a la democratización, del ajuste al crecimiento y de la protección a un desarrollo exportador. Se contempló la redefinición de las relaciones básicas entre Estado y capital, Estado y corporativismo, y Estado y sociedad civil.²⁹²

La principal implicación política de la Reforma del Estado es que no ha realizado una reforma democrática. De muchas maneras y en tonos distintos se ha comprobado que los procesos de modernización rara vez logran conjuntar la dinámica política de ampliación democrática con el proceso económico de apertura o viceversa. Nuestro país parece entrar hoy de lleno en la órbita de la integración internacional, pero el sistema político sigue atado al viejo tutelaje del Estado mexicano. Ninguna modernización se puede considerar completa sin un régimen en donde las prácticas de gobierno se puedan normar a partir de un Estado de Derecho.²⁹³

En esa medida, la transición en su dimensión política tiene que asumirse como necesariamente polémica y compleja, es decir, como acción de elementos diversos dispuestos a reconocerse y aceptarse; que el debate y el diálogo son capaces de producir vinculaciones para buscar la democracia como primer bien público, como poner al Estado y al mercado al servicio de la sociedad.²⁹⁴

México, Cuba y Nicaragua son los únicos casos de regímenes políticos latinoamericanos que tiene origen en un movimiento revolucionario que enarbola o enarbola un programa político orientado al logro de una reivindicación social y destinado a derrocar a un dictador -Porfirio Díaz, Fulgencio Batista y Anastasio Somoza- respectivamente.

Otro elemento que junto al de origen del régimen debe tenerse presente es si la transición está orientada a *restaurar* la democracia, o si ésta conduciría tan sólo a *iniciar* la construcción de un régimen democrático. En esta perspectiva, el caso mexicano podría acercarse más a la segunda alternativa. México emprendió una transformación económica -eliminando barreras arancelarias y auspiciando la competencia interna- y un proceso de adelgazamiento del Estado de

²⁹² Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad." En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 80-81.

²⁹³ Por ello existen tres déficits en la Reforma del Estado: Estado de Derecho, transición democrática y redistribución del ingreso.

²⁹⁴ Castillo Peraza, Carlos Enrique. "La Reforma del Estado en México: aspectos políticos". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 96.

proporciones considerables, junto con una leve liberalización y apertura del régimen político. A esta acción se le ha llamado *Reforma del Estado*.²⁹⁵

La liberalización se constituye en una señal típica de que se ha iniciado una transición. En México efectivamente ha comenzado a desarrollarse un proceso *sui generis* de liberalización. Sin embargo, no significa que ello implique de entrada el comienzo paralelo y sincronizado de un proceso de transición que necesariamente conduzca a un punto de llegada para conformar una auténtica y verdadera *democracia*.²⁹⁶

En el caso mexicano, si bien la liberalización estaría marcando el inicio de la transición, ello no significa necesariamente que sea determinante; como tampoco la hay entre los procesos de transición y democratización, que se relacionan de forma meramente contingente. La transición mexicana es un caso típico desde arriba, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario en condiciones de la versión pactada - caso húngaro y brasileño- de este tipo de transiciones. No obstante que la transición mexicana es de carácter elitista y pactada, podría tener una duración más corta que otras similares, características en otros regímenes latinoamericanos -como la de Brasil, que duró 15 años-.

En suma, el momento actual de la transición mexicana se ubica en una etapa intermedia que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático. Es decir, se ubica en el inicio de una primera transición democrática, y no en el paso de una situación de ausencia de democracia en un país que tuvo instituciones y tradiciones democráticas a un régimen democrático.²⁹⁷

En América Latina, el comienzo de la transición democrática se da por el agotamiento de las dictaduras militares, por el neoliberalismo, por la inflación, y frente a la necesidad de los centros hegemónicos de sustituir una clase desgastada por democracias hipotecadas a la deuda pública; por democracias generalmente cautivas del ajuste económico y de patrones de desarrollo dictados del exterior.²⁹⁸

México vive los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición que esperamos, recuperaría *sitio, misión y destino*.²⁹⁹

²⁹⁵ *Ibid.* p. 131-132.

²⁹⁶ Para no incurrir en una confusión de términos, resulta útil distinguir **democratización de liberalización** y **liberalización de transición**. Mientras que la liberalización es concebida como el proceso de redefinición y ampliación de los derechos de individuos y grupos en el seno de un régimen autoritario, la transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición el punto de partida es preciso, el punto de llegada es del todo indeterminado.

²⁹⁷ *Ibid.* p. 139.

²⁹⁸ Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia." En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 148.

²⁹⁹ *Ibid.* p. 151. Hay que recordar que para Muñoz Ledo son cinco las características de la transición democrática: 1) la vía pacífica y el consenso; 2) el consenso se da bajo presiones políticas y sociales como método para evitar la ruptura de la paz social; 3) se da en un contexto de un marco jurídico aceptado por todos los participantes; 4) hay una emergencia y una sustitución de élites políticas y 5) se produce en un horizonte histórico.

La transición mexicana hacia la democracia presenta rasgos muy peculiares: la crisis del modelo autoritario fue consecuencia de una irrupción electoral de la democracia. Fue una interrupción desde abajo, no organizada y sin un programa definido; no exigía una nueva legalidad constitucional, sino la vigencia de lo ya existente. Los mecanismos efectivos del ejercicio del poder no fueron puestos en cuestión. En parte, porque el PRI no se concibe al margen del Estado y en una alternancia en el poder.³⁰⁰ Con relación a la ruta que llevan a cabo los países del bloque ex-socialista, el caso mexicano tiene su propia dinámica. México está inscrito a medias en la nueva alianza. Lo está, pues su economía se encamina desde hace casi una década, por el mismo sendero iniciado por Gran Bretaña y Estados Unidos de América.

El régimen priísta ha ido venciendo las resistencias internas para dejar atrás una economía muy ineficiente, con gran intervención estatal, y encaminar al país por una ruta neoliberal. Todo ello intenta ser efectuado salvaguardando algunos elementos tradicionales del nacionalismo económico, que contrastan con los planteamientos de la globalización mundial. Sin embargo, las bondades de la ruta neoliberal todavía no son palpables en México.³⁰¹

Un punto de vista administrativo³⁰² señala que las ganancias de eficiencia y productividad asociadas a la Reforma del Estado abren una pregunta central: ¿son las reformas del sector público suficientemente decisivas por sí solas para elevar la tasa de crecimiento de la productividad y la competencia externa de tal modo que a pesar de las bajas tasas de acumulación, la economía pueda recuperar parcialmente una parte del crecimiento potencial perdido durante la crisis? Una segunda pregunta es: ¿el nuevo balance entre los sectores público y privado permitirá atraer un flujo permanente y creciente de capitales y ahorro externo más allá de las tasas históricas, que permitiría incrementar la tasa de acumulación a pesar de la marcada declinación de la tasa de ahorro interna?

³⁰⁰ Sánchez Susarrey, Jaime. "México: la transición democrática aquí y ahora". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, Op. cit, p. 159.

³⁰¹ Reyes Heróles, Federico. "México entre la transición y las presiones", En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, Op. cit, p. 191. En México puede ocurrir el fenómeno de que el PRI, dado un relativo control de la inflación, un crecimiento magro pero crecimiento al fin, una leve recuperación del salario, un gasto social creciente, aunados a una incansable movilización del Presidente de la República, recupere electores y sin embargo, se le siga considerando como una maquinaria de imposición de regímenes fraudulentos. La culpa será de ese PRI, de la propia gestión en turno, por no haber comprendido que la mejor apuesta, no sólo política, sino incluso económica, era empujar al país a la democracia plena.

³⁰² Ayala Espino, José Luis. "La Reforma del Estado: saldos y desafíos" en **Reflexiones sobre Administración Pública**, Revista del INAP, México, No. 89, 1995, p. 258.

No parece viable que un Estado más pequeño y pasivo sea capaz de enfrentar los desafíos que encierran las anteriores preguntas. Una primera aproximación, a juzgar por la persistencia del estancamiento productivo, podría indicar que la Reforma del Estado y el mercado han tenido un sesgo en contra del cambio estructural. El Estado se ha reducido, pero esto no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia. Las implicaciones de esta cuestión son más relevantes de lo que pareciera, porque el achicamiento del Estado no ha ocurrido en un vacío social y político, sino en un marco de necesidades sociales acumuladas y de estancamiento productivo severo.³⁰³

³⁰³ Ibid. p. 260. Dos temas relevantes son los más debatidos sobre la Reforma del Estado: la cuestión social y los aspectos de la política comercial e industrial. En lo que se refiere al aspecto social, se ha reconocido la enorme magnitud que alcanzó a lo largo de la crisis y, en segundo lugar, que persisten y se han agudizado muchas disparidades sociales y regionales. Sin embargo, el nuevo Estado no ha tenido todavía una política suficientemente fuerte en los dos ámbitos anteriores. Ciertamente se puede argumentar que el fortalecimiento de una nueva política social depende de la marcha de una evolución de la economía, pero, aún si se mantuvieran la estabilidad y el crecimiento moderado, no existen señales de que vaya a cambiar drásticamente la prioridad de mantener la estabilidad.

•

Capítulo IV

La Reforma del Estado Inconclusa: La vigencia de la Reforma Administrativa

CAPÍTULO IV. LA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA: LA VIGENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En este capítulo, pretendemos establecer los aspectos teóricos en torno a la reforma administrativa, concepto y enfoques de aplicación, así como realizar un recorrido histórico en relación con el proceso identificado en México con la reforma administrativa en México, particularmente en la década de los setenta.

La reforma administrativa es punto de partida obligado, debido a varias razones: primero, es necesario diferenciar a la reforma administrativa, de los cambios normales y de la llamada revolución administrativa; segundo, establecer los tipos de reforma y los alcances de cada una de ellas; tercero, precisar su contenido y diferenciarla de aquellos que la identifican como modernización, la cual tiene un contenido diferente; por último, ubicarla dentro del actual contexto de la Reforma del Estado y como condición indispensable para la democratización del país.

4.1 En torno a la reforma administrativa

La idea de reforma administrativa tiene por su propia naturaleza un contenido único y específico que la distingue de otros tipos de reformas. No es una simplificación administrativa, tampoco una desregulación económica en su más pura esencia. No necesariamente implica un redimensionamiento de carácter administrativo, aunque puede significar disminución en la presencia estatal. La reforma administrativa como proceso no puede ser un periodo histórico aislado y determinado, debe realizarse dentro del contexto de otras reformas y dentro de la agenda de la Reforma del Estado para poder ser viable, efectiva y auténtica. Revisemos sus aspectos esenciales y sustantivos.

“Desde el punto de vista lingüístico, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo reforma como acción y efecto de reformar o reformarse; para identificar esta acepción es indispensable recurrir al vocablo “reformar”. Reformar es volver a formar, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar o poner en orden. Si se usase la expresión “reforma administrativa” en este sentido, al no hacer hincapié en la innovación, en la creación, en la transformación, su significado sería conservador. Sin embargo, el Diccionario, en una acepción secundaria, considera que reformar es lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de una cosa, concepto que, aplicado a la administración, hace que su reforma pueda concebirse como creación, mejoramiento, perfeccionamiento, o innovación, para que sea una respuesta a los imperativos de un país en el presente y en lo futuro.”³⁰⁴

En esta investigación partimos de la definición de reforma administrativa en los términos siguientes:

³⁰⁴ Chanes Nieto, José. “Conceptualización y alcance de la reforma administrativa”. *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, INAP, 1975, p. 350.

“Se concibe a la Reforma Administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas.”³⁰⁵

La reforma administrativa es un proceso que debe ser deliberado por las máximas autoridades gubernamentales y para tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implementación que provea las políticas para superar los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente que afectarse. Requiere asimismo de la plena participación y del consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuera su nivel administrativo.³⁰⁶

“...debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, *no debe concebirse la reforma como un fin en sí misma*, sino que debe considerársela como *medio para alcanzar los fines* que se proponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón, una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político”.³⁰⁷

Por ello, todo proceso de reforma exige, a su vez, ser programado y administrado; esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad técnico-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados.

La reforma administrativa no puede ser concebida sólo por la aplicación de determinadas leyes que propician cambios en la estructura gubernamental, sino que implica un conjunto de medidas administrativas, que al implementarse, van generando una dinámica de cambio que se constituye en un proceso histórico. Por tanto, la reforma administrativa no puede ser una política de gobierno que concluya con un mandato constitucional.

³⁰⁵ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 40.

³⁰⁶ Carrillo Castro, Alejandro. “La reforma administrativa en México”. Leemans, F. Arne. (comp.) *Cómo reformar la Administración Pública*. México, F.C.E., 1982, p.201-202.

³⁰⁷ *Ibid.* p. 202.

La reforma administrativa es un proceso permanente cuyo objetivo varía en función de los cambios en el medio, como en función de los niveles de logro del mismo proceso. Los éxitos en materia de reforma modifican el horizonte de objetivos, tanto como él mismo se modifica con los fracasos. Por tanto, el nivel de logros en materia de reforma administrativa aumentará en la medida que se enriquezcan los esquemas conceptuales a partir de los cuales se derivan las estrategias de acción y que éstas respondan a las complejidades de lo que se entenderá como reforma.³⁰⁸

La reforma administrativa tiene como propósito esencial tratar de adecuar los objetivos de la administración, sus recursos humanos y estructuras, a las demandas del desarrollo económico y social, así como introducir tecnologías que permitan que esa adecuación se haga con eficiencia. En suma, la reforma administrativa es un proceso social de cambio en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional.³⁰⁹

4.1.1 Cambio, reforma y revolución administrativa

Para diferenciar estos términos, es conveniente distinguir entre el fenómeno del cambio administrativo normal, lo que puede ser la reforma administrativa y la revolución administrativa o reestructuración.³¹⁰

El cambio administrativo ocurre como parte de sus procesos propios y sin que se generen mayores problemas dentro de las organizaciones administrativas. Es un proceso natural derivado del propio crecimiento organizativo. Conforme las técnicas administrativas van avanzado, las funciones y los objetivos del Estado aumentan; la maquinaria administrativa crece y, consecuentemente, el personal administrativo y las instalaciones con que cuenta se desarrollan en forma paralela. La característica principal del cambio administrativo, es que éste se produce generalmente por un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y complejas, las cuales producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.³¹¹

Los conglomerados sociales tampoco pueden evitar el cambio, debido a que existe cierto dinamismo, que proviene de diversas causas, entre las que destacan:

1. Las variantes y cambiantes relaciones con el medio ambiente.
2. Las nuevas ideas y las innovaciones de todo tipo.
3. Presiones poderosas en favor del progreso, que buscan erradicar los males sociales.
4. La tendencia natural a comparar y evaluar las actividades sociales y,
5. El alto grado de complejidad de los nuevos procesos productivos y comerciales.

³⁰⁸ Salinas, Alberto. *La reforma administrativa. Un enfoque de desarrollo organizativo y administrativo para el cambio*. México, F.C.E., 1980, p. 7.

³⁰⁹ Campero Cárdenas, Gildardo. *La reforma administrativa en América Latina*. México, INAP, 1982, Serie Praxis No. 54, p. 11.

³¹⁰ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 63.

³¹¹ *Ibidem*.

El cambio no es siempre el resultado de una previsión deliberada, en tanto que una reforma sí requiere una previsión y planeación razonada, que dé base a la *decisión de la autoridad responsable*. El cambio administrativo se produce, por lo general, sin grandes fricciones; se ajusta a los intereses existentes, se puede negociar su velocidad, y se renuncia a hacer modificaciones que pudieran encontrar obstáculos de importancia, mientras que la reforma se caracteriza por ser un proceso que encuentra resistencias, que hay que vencer y superar en forma gradual.³¹²

Sin embargo, una característica de las sociedades contemporáneas es la tendencia a innovar y enfrentar las resistencias e inercias de los sistemas sociales. Las razones que tienden a generar en una sociedad la conciencia de la necesidad de una reforma administrativa provienen, en lo general, de alguno de los siguientes aspectos fundamentales:

1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado, los objetivos del gobierno, así como los objetivos de la sociedad.
2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos, que conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración.
3. Cambios de personas en la dirección del sector público, lo cual implica una reinterpretación de los medios de acción y de las estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.
4. Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya existencia, por lo menos, no se había relevado debido a un análisis incompleto de la situación.

Por su parte, una *revolución administrativa o reestructuración radical*, bien puede ser el resultado de la operación de mecanismos de reforma, se diferencia completamente de ésta en que *no es permanente*, sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, pero que resulta discontinua en el tiempo.

En la década de los setenta, las Naciones Unidas señalaban en un documento que "...en muchos países en desarrollo lo que se requiere es una 'revolución administrativa' en apoyo a los cambios revolucionarios que en el campo económico y social"³¹³ están tratando de realizar los países en vías de desarrollo.

Este tipo de reorganizaciones se hace necesario, para corregir deficiencias o adaptar el sistema a las nuevas políticas del Ejecutivo, pero no puede pensarse en que sea conveniente llevar a cabo reorganizaciones de este género con demasiada frecuencia. El servicio civil de carrera puede propiciar una revolución administrativa en una administración pública tradicional, como es el caso de México.

³¹² Ibid. p. 64. La reforma de una oficina requiere de la decisión del jefe de esa oficina; la de una Secretaría, la decisión de su titular; la del Poder Ejecutivo, la decisión del Presidente de la República.

³¹³ Citado por Alberto Salinas, Op. Cit. p. 9. Naciones Unidas. *La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo* (Nueva York, Naciones Unidas, 1971) Documento ST/TAO/M/57, p.4.

4.2 Tipología de reformas administrativas

Existen diferentes clasificaciones en torno a la reforma administrativa, que dependen del enfoque empleado y del papel que realizan los agentes administrativos durante el proceso de cambio. A continuación se enlistan las tipologías más representativas.

4.2.1 Macro y microreformas

En esta perspectiva, la reforma administrativa puede ser considerada como micro o macroreforma.³¹⁴ Las *microreformas* son aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, tienen un carácter limitado y específico para mejorar determinados procesos administrativos de la organización estatal.

Por su parte, las *macroreformas* son aquellas que son comunes a partes completas del sector público o a éste en su conjunto, de tal manera que influyen significativamente en los procesos y procedimientos administrativos. Requieren de un mayor consenso y de una adecuada planeación de actividades para que éstas puedan implementarse. Por ello, implican cambios sustantivos en la manera de efectuar las labores administrativas públicas.

4.2.2 Reformas eficientes y reformas eficaces

“Desde el punto de vista de los resultados que buscan alcanzar, se considera a las reformas de tipo *eficientista* o *eficacista*. Las reformas eficientistas son las que intentan el mejoramiento de la eficiencia en la relación costo-beneficio y la economía del gasto, sin que la preocupación básica radique en el logro, adecuado o no, de los objetivos sustantivos o trascendentes encomendados al aparato administrativo. Una característica de estas reformas es que sus objetivos se reducen finalmente a la postulación de la reforma por la reforma, lo cual la convierte en un fin en sí misma y no se percibe como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores. En este enfoque predominan las actividades orientadas a la consecución de ganancias o dividendos. Las reformas eficacistas, por su parte, se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que tiene encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. En lo general, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato gubernamental puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto del aparato gubernamental, por lo que la relación costo-beneficio pasa a un segundo plano.”³¹⁵

³¹⁴ Alejandro Carrillo Castro considera que las macroreformas requieren de un mayor grado de complejidad para implementarse y de una previsión de factores considerables.

³¹⁵ *Ibid.* p. 65-66. La administración pública, por su propia naturaleza y esencia, se puede ver obligada en determinadas ocasiones, a sacrificar la eficiencia de uno o más de sus elementos, en aras de la eficacia global de un sistema administrativo. Ningún reformador administrativo debe dejar de considerar esta situación.

Las reformas eficacistas, por su parte, se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que tiene encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. En lo general, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato gubernamental puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto del aparato gubernamental, por lo que la relación costo-beneficio pasa a un segundo plano.

4.2.3 Reformas autocráticas y reformas democráticas

Las reformas administrativas pueden llevarse con un mayor o menor grado de participación democrática. Los extremos o tipos puros -que no se dan completamente en la realidad social- son *las reformas autocráticas* y por el otro lado, *las reformas anárquicas* y sin control.³¹⁶

Las reformas autocráticas serían las *reformas de gabinete*, concebidas por una sola persona o un pequeño grupo de técnicos o especialistas, que generalmente se formalizan en una ley o reglamento en el cual se ordena, obligatoriamente, el cumplimiento detallado de los proyectos concebido por el grupo de técnicos, sin contar con la opinión, ni el debido consenso del resto de los administradores públicos, o de la sociedad.³¹⁷

Por lo general, este estilo de reforma se plantea cuando un nuevo gobierno asume la administración de un país y, al tratar de ofrecer recetas y soluciones prontas al electorado nacional, cae en la elaboración precipitada de normas jurídicas, que llegan al extremo de establecer un grado inconveniente de detalle, intentando regular hasta el último trámite administrativo del programa de reforma.

Los ejemplos históricos de este tipo de medidas demuestran que las más acabadas concepciones y los modelos académicos más perfectos, si no son negociados con quienes habrán de participar en la implementación de la reforma, no pasan de ser buenos deseos o ejercicios teóricos que no llegan a traducirse en el cambio de realidades concretas. Alejandro Carrillo Castro señala al respecto que:

“La reforma administrativa tiene un ritmo y un tiempo de madurez que no pueden ser violentados; la urgencia y el subsecuente apresuramiento no justifica el uso de métodos autocráticos, que generalmente producen efectos negativos; más aún, en el caso de la Administración mexicana (...) si no se programan las reformas con la participación activa de los empleados y funcionarios públicos afectados, se está invitando a que las instrucciones se ignoren o bien se obstaculicen en los niveles operativos”.³¹⁸

³¹⁶ *Ibid.* p. 66.

³¹⁷ En este tipo de reformas, con base en esa norma o en reglamento, el pequeño grupo de expertos hace desde su torre de marfil todos los planteamientos de la reforma: publica recetas y ordena que se lleven a cabo, desde arriba, todos los procesos que considera convenientes. Las reformas de este tipo casi nunca tienen éxito, como lo demuestran, por ejemplo, los intentos realizados en 1937 en Brasil y en 1958, en Venezuela, cuando con la Comisión de Administración Pública se trataron de llevar a cabo reformas desde fuera de las propias dependencias.

³¹⁸ *Ibid.* p. 67. Carrillo cita al Presidente Luis Echeverría que señalaba que: “No creemos en las reformas de gabinete (...) estamos convencidos de que quienes se enfrentan cotidianamente a los problemas son los mejores calificados para contribuir a buscarles solución. Quienes hacen de la administración su actividad vital son los mejores asesores para su Reforma”.

En el otro extremo encontramos a las reformas que, en aras de un total consenso de opiniones, gustos e intereses, carecen de directrices previas de coordinación y en las cuales se pretende sumar toda la gama de ideas y metodologías posibles sobre la reforma a efectuar, como si de la simple acumulación de opiniones e intereses pudiese establecerse un programa coherente.

Aun en el caso de que esto pudiera intentarse en el largo plazo, lo más probable es que, al atomizarse los esfuerzos reformadores, a corto plazo se generarían proyectos contradictorios, ya que cada unidad reformaría sus elementos internos sin tomar en cuenta las necesidades y criterios de las demás, dejando a un lado el funcionamiento global; porque cada elemento tendería a conseguir metas individuales que no siempre serían las más adecuadas para el conjunto del sistema.³¹⁹

Un programa de reforma administrativa adecuado debe intentar un equilibrio dinámico entre estos extremos descritos. Por ello, debe contar con directrices y pautas de coordinación de los esfuerzos reformadores, pero también debe ser lo suficientemente abierto y democrático como para que puedan tener una participación adecuada todos los niveles administrativos, los partidos políticos y la ciudadanía. Una reforma administrativa que no cuente con el respaldo, confianza y convencimiento de los ciudadanos, está condenada al fracaso.

4.2.4 Otras clasificaciones

Por su parte, Chanes Nieto establece cinco clases de reformas administrativas, tal como se presenta en el cuadro No. 4.1.

Cuadro No. 4.1
CLASIFICACIONES DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

CLASIFICACIÓN DE REFORMAS	DESCRIPCIÓN
Reformas estructurales y reformas conductistas	Las primeras recaen en aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran.
Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas	Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, inspirados en la economía, no son uniformes. En general, la microreforma es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y la macroreforma a dos o más instituciones.
Reformas integrales y reformas parciales	Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.
Reformas eficacistas y reformas eficientistas	La reforma que pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines difiere de la reforma por la reforma misma, que solamente busca una relación ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien, la implantación de economías en el sistema administrativo.
Reformas Revolucionarias, 'reformistas' y modernizantes	Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurre al advertir al poder una nueva fuerza política. Las 'reformistas' pretenden que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Las modernizaciones buscan el perfeccionamiento de la administración.

Tomado de José Chanes Nieto, *Op. cit.* p. 355-356.

³¹⁹ Lo más cercano a este tipo puro es, con un ritmo mucho más lento, el mero cambio administrativo descoordinado, que afecta en forma distinta a las diversas instituciones, distorsionando a largo plazo el funcionamiento del sistema global.

“Las clasificaciones citadas no agotan las existentes, en virtud de que los autores, en función de los casos a que se refieren, utilizan múltiples criterios para diferenciar los tipos de reforma de la administración pública, entre otros los que parten de su alcance, origen, organización o normatividad.”³²⁰

4.3 Propósitos de la reforma administrativa

Con el fin de modificar el comportamiento tradicional de mecanismos institucionales se propone una reforma administrativa como proceso permanente de cambio dirigido para coordinar y mejorar la operación del aparato estatal. Un aspecto esencial para proponer una reforma administrativa es establecer el contenido de sus propósitos, su significado y las posibles políticas que se señalan como de reforma administrativa, pero que con un enfoque equivocado lo alejan de un profundo cambio administrativo.³²¹ Los propósitos de la reforma administrativa pueden verse en el cuadro No.4.2, en los términos siguientes:

Cuadro No. 4.2
PROPÓSITOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

No.	PROPÓSITOS
1	La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, no sólo un acto de modificación legal.
2	La reforma administrativa no es en sentido estricto un proceso para la modernización, dependiendo del sentido de modernización que se pretenda.
3	La reforma administrativa busca una racionalidad dirigida o focal.
4	La reforma administrativa no busca sólo la eficiencia por sí misma, sino un cambio significativo en el aparato gubernamental.
5	La reforma administrativa es un proceso multidisciplinario, donde participan diferentes especialistas en ciencias sociales.
6	La reforma administrativa pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno.
7	La reforma administrativa es un proceso de cambios graduales y selectivos, en sectores estratégicos del gobierno.

Elaboración propia, con las ideas de Gonzalo Martner, Op. cit. 57-61.

En primer lugar, la reforma administrativa no es un simple acto de modificación en la estructura orgánica que se ejecuta de una vez, sino que es un proceso de cambios permanentes que se proyectan en el tiempo, en función de las distintas etapas que abarca una estrategia de desarrollo a largo plazo. Para muchos, una reforma administrativa es una ley o un conjunto de leyes que modifican una estructura administrativa, cambian funciones o simplifican procedimientos. En realidad, un proceso de reforma administrativa podría *iniciarse* en esa forma,

³²⁰ Chanes Nieto, José. Op. cit. p. 355-356.

³²¹ Martner, Gonzalo. “El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo”. Kliksberg, Bernardo (compilador). *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, INAP España, 1984, p. 57-61.

pero su objetivo final no se cumple *por decreto*, sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes.³²²

En segundo lugar, la reforma administrativa no es en estricto sentido un proceso para la modernización. En los países subdesarrollados el objetivo de la reforma administrativa no es incorporar instituciones procedimientos y métodos modernos, es decir, generados en países industrializados ya modernizados. El objetivo de la reforma administrativa no es la modernización, sino ayudar a la transformación estratégica del sector público, con técnicas propias que puedan permitir mejorar el proceso de desarrollo, en una etapa concreta de la estrategia de desarrollo.

En tercer lugar, la reforma administrativa no sólo persigue como objetivo el aumento de la racionalidad global del Estado, sino *una racionalidad dirigida o focal*. No toda la acción gubernamental tiene la misma influencia en un proceso de desarrollo; hay sectores de actividad que son críticos y por arrastre provocan el crecimiento y diversificación de otros sectores; así, por ejemplo, la industria es reconocida como un sector líder o estratégico. Lo que interesa en la reforma administrativa es crear racionalidad en un "foco" estratégico desde donde surjan fuerzas dinámicas de desarrollo.³²³

En cuarto lugar, el fin de la reforma administrativa no sólo es la eficiencia, entendiendo por tal conseguir el máximo rendimiento con el mínimo de recursos, tiempo y costos. En efecto, en una estrategia de transformación de estructuras sociales, lo más importante puede ser destruir un esquema de poder, traspasando recursos al Estado o la comunidad, sin importar en una primera instancia que estos recursos se utilicen con más eficiencia.³²⁴

En quinto lugar, la reforma administrativa no es un proceso técnico, dirigido sólo por expertos en administración, sino un proceso social, con la participación de la base y orientado con un enfoque interdisciplinario. La planeación de una reforma administrativa es tarea de equipos interdisciplinarios en los que participan sociólogos, políticos, economistas, planificadores sectoriales, administradores públicos y tecnólogos especializados (según el tipo de sector que se quiera cubrir).

En sexto lugar, el proceso de reforma administrativa no tiene por finalidad mejorar los mecanismos proveedores de insumos (sistemas de personal,

³²² La propia reforma administrativa genera acumulativamente nuevas metas, de ella emergen propósitos que, a su vez, deberán ser jerarquizados a lo largo del proceso de reforma. Existe una secuencia histórica en el proceso de cambios que se proyecta indefinidamente hacia el futuro.

³²³ Si la estrategia es de transformación de estructuras tradicionales, el "foco" puede encontrarse, por ejemplo, en la agricultura y el proceso de reforma administrativa puede consistir en dar racionalidad al proceso de reforma agraria creando capacidad operativa allí.

³²⁴ En el caso de la nacionalización de una industria, lo importante puede ser mantener su funcionamiento original, pero logrando que un excedente quede dentro del país, como ha sido el caso del petróleo mexicano y peruano, de las minas de estaño en Bolivia o el cobre en Chile.

de suministro de materiales, de equipo, etc.), sino principalmente incrementar la capacidad operativa del conjunto de organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos, dentro de los sectores estratégicos, en los programas sustantivos. Los programas de apoyo han de servir a los sustantivos y la capacidad administrativa ha de crearse principalmente en estos últimos.

En séptimo lugar, la reforma administrativa no es un cambio generalizado de estructuras, un cambio de organigrama, sino que es un proceso de cambios selectivos y graduales, en los sectores y regiones estratégicos de la sociedad y la economía. Dentro de estos sectores estratégicos la reforma administrativa crea "sistemas operativos" encaminados a resolver problemas de la comunidad, ejecutando programas enfáticos, básicos y de apoyo.³²⁵

4.4 Diferentes tipos de reforma administrativa

Existen diferentes tipos de reforma administrativa que se diferencian por el énfasis que hace en sus aspectos esenciales, cambios en las estructuras administrativas, de sistemas administrativos, de simplificación administrativa y de criterio económico. Son tipos ideales de reformas que en la realidad pueden mezclarse unas y otras.

Cuadro No. 4.3
TIPOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN AMÉRICA LATINA

No.	TIPO DE REFORMA	DESCRIPCIÓN
1	Hay reformas que enfatizan cambios en las estructuras administrativas del sector público	Consiste en cambiar el organigrama de la Administración Pública creando nuevos ministerios, fusionando o suprimiendo otros, cambiando dependencias. Este enfoque ha demostrado ser insuficiente, ya que carece de continuidad y se transforma en una mera racionalización formal.
2	Reformas que enfatizan la racionalidad de insumos	Consiste en crear "sistemas de personal", "sistemas de ministros", "sistemas de máquinas y equipos", "sistemas de servicios administrativos", etc. Estas experiencias también han mostrado insuficiencias, ya que de poco sirve establecer sistemas de apoyo como los descritos si por el lado de la acción sustantiva o estratégica se mantiene una irracionalidad extensiva.
3	Reformas que hacen énfasis en la racionalidad de procedimientos o "reformas del papeleo"	Su propósito es acortar trámites y aumentar los rendimientos, en términos de tiempo y movimientos. Son reformas de "fluxogramas" y su objetivo es muchas veces mejorar la atención al público y eliminar fuentes de impopularidad o de presión social. Se les conoce como <i>reformas procesalistas</i> , y naturalmente no resuelven los problemas de una administración Pública que debe promover el desarrollo
4	Reformas administrativas con criterio economicista	Consiste en introducir cambios administrativos para reducir el gasto público, eliminando ministerios, direcciones generales o empresas públicas. Cuando la economía no funciona se reduce el personal, el gasto en materiales, la compra de equipos y se disminuyen las inversiones. Estas reformas se inspiran en el principio de <i>austeridad</i> y conducen por lo general a la paralización de la administración pública.

Elaboración propia con ideas de Gonzalo Martner, Op. cit. p. 61-62.

³²⁵ El programa énfasis es, por lo general, un programa de impacto inmediato y resuelve problemas de coyuntura; en tanto un programa básico es esencialmente estratégico, cumple objetivos a largo plazo.

A este respecto, Gonzalo Martner señala que en América Latina se han ensayado diversos tipos de reforma administrativa con resultados diversos.³²⁶ Cuatro son las estrategias de las reformas aplicadas, como puede verse en el cuadro No. 4.3.

Todas estas reformas se realizaron con el criterio tradicional. Se basaron, por lo general, en la idea de que la reforma administrativa es un acto, y que realizado éste -luego de dictada una ley o implementado un sistema-, ya estaba logrado el objetivo. Se procuraba modernizar la administración pública introduciendo denominaciones, instituciones e instrumentos a veces importados desde países desarrollados. Se tenía la falsa idea de que se lograría así la racionalidad de la administración pública y la eficiencia se generalizaría en todo el aparato estatal. Los fracasos que resultaron no fueron reconocidos y no fue aceptado que el enfoque utilizado era incorrecto.³²⁷ Frente a estos enfoques tradicionales,³²⁸ se comenzó a desarrollar otro enfoque que pone énfasis en los siguientes aspectos:

1. La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, cuyos objetivos se renuevan en cada etapa de desarrollo. Por consiguiente, no es posible desarrollar la reforma administrativa de manera independiente al sistema político y económico en el cual se inserta la administración pública. El proceso de reforma administrativa se adapta al modelo de desarrollo que sigue la sociedad, y en él enriquece sus planteamientos y se formula para ejecutar las tareas del desarrollo. La reforma genera cambios en el comportamiento de la administración pública.
2. El objetivo básico de la reforma administrativa es el coadyuvar a la transformación económica y social del país, adaptando la estructura y procesos del sector público, a los requerimientos de la transformación para que pueda cumplir, su papel de pivote del desarrollo nacional.
3. La reforma administrativa busca la "racionalidad focal", busca la creación de *focos* de eficacia operativa, en especial dentro de sectores movilizados de mecanismos socioeconómico y en el aparato de inversiones.
4. La reforma administrativa pretende producir transformaciones estructurales en la economía y la sociedad, enfatizando primeramente el *desarrollo horizontal* y luego el *vertical*, es decir, aquel que busca mejorar la eficiencia y productividad.
5. La reforma administrativa ha de plantearse con un enfoque interdisciplinario y ser concebido como un proceso social, con participación de la base de la administración pública. Será participativa y democrática, al mismo tiempo se sustentará en la voluntad y el apoyo políticos. La decisión y el respaldo políticos y de la alta dirección deberán darse en forma abierta y sostenida.

³²⁶ Martner, Gonzalo. Op. cit. p. 61-63.

³²⁷ Ibid. p. 62.

³²⁸ Algunos argumentos se han tomado de Gildardo Campero Cárdenas y Gonzalo Martner, en obras citadas en este capítulo.

6. La reforma administrativa organiza "sistemas operativos", en los sectores estratégicos -agricultura, industria, educación, etcétera- y desarrolla programas para resolver problemas de coyuntura y de carácter estratégico para el desarrollo a largo plazo.
7. La reforma administrativa será global en su concepción, pero gradual y selectiva en su implementación. Esta política se sustenta en el principio de la universalidad de la reforma, involucrando a todas las esferas de la administración pública, dentro de una concepción global que la abarca en su totalidad. La reforma administrativa consiste en cambios selectivos graduales, localizados en focos de irradiación y movilización del sistema económico y social.
8. La reforma administrativa surge de una estrategia de desarrollo de largo plazo y de planes a mediano y largo plazo, y ha de ser programada en el contexto de los planes, para tener sentido y capacidad de promoción.

En suma, la reforma administrativa debe contener estos elementos esenciales para superar los fracasos que provocó en los países de América Latina, de otra manera, los enfoques tradicionales prevalecientes implican un círculo vicioso de perspectivas parciales y ambiguas, que limitan la introducción al cambio dirigido de la administración pública.

4.5 Requisitos mínimos de la reforma administrativa

Existen requisitos mínimos para llevar a cabo una reforma administrativa, por lo menos cinco: 1) autoridad, 2) consenso, 3) técnicas, 4) recursos y 5) tiempo.³²⁹ La mezcla de estos elementos es, en alguna medida, la combinación que da forma a una reforma y la hace efectiva y viable.

La *autoridad*, en una reforma democrática, proviene no sólo de la decisión que se toma al más alto nivel para iniciar y conducir la reforma, sino también de la participación y el consenso logrados en cada etapa de la reforma. Una Comisión de Administración Pública se convierte en una instancia de autoridad colegiada, que permite establecer las directrices estratégicas en materia administrativa.

El *consenso*, es el medio democrático y participativo que permite que la reforma administrativa sea concebida como un esfuerzo necesario e indispensable, donde todos los sectores de la población, en alguna medida, presentan alternativas para contribuir en su contenido y rumbo histórico. En la medida que exista una mayor participación y convencimiento de la sociedad en relación a la reforma administrativa, ésta tenderá a ser aceptada y tendrá un alto grado de implementación.

³²⁹ Carrillo Castro establece cuatro requisitos: autoridad, técnicas, recursos y tiempo. Yo agregaría el consenso, como elemento esencial de cualquier reforma.

La necesidad de contar con *medios técnicos* proviene de que la reforma requiere una mayor racionalidad, una menor dependencia del empirismo y de la improvisación, aún las que están basadas en la buena intención y la vocación de servicio. Toda reforma, como esfuerzo extraordinario para producir deliberadamente innovaciones en las trayectorias de una organización, implica asimismo, un consumo extraordinario de energía, por lo cual deben asignársele los *recursos* necesarios para que se puedan alcanzar, a un nivel satisfactorio, los objetivos de la reforma. Las reformas requieren de *tiempo* de desarrollo, para poder realizarse en el momento oportuno y adecuado, como lo establece Martínez Cabañas:

“Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o secretaría de Estado, representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales -secretarías o departamentos- como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizadas, que en su conjunto integran lo que se reconoce como el sector público.

La reforma administrativa de fondo debe partir de un estudio cuidadoso y lo más complejo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede, la ausencia total de organización, es decir el caos.

La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programadas que obedezcan a un plan, no importa *que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar*. Es indispensable tener una concepción de conjunto, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentan modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar.”³³⁰

En suma, la reforma administrativa es un proceso deliberado de cambio en las estructuras administrativas y organizativas del Estado, y por lo mismo, es altamente complejo y diverso, ya que debe realizarse en organizaciones con diversos grados de desarrollo administrativo, inercias y vicios ancestrales. No puede ser entendida como un programa de duración sexenal o como una moda; debe ser comprendida como una auténtica política renovadora, al interior de los aparatos intraburocráticos dentro de la Reforma del Estado.

³³⁰ Martínez Cabañas, Gustavo, “Bases para una reforma administrativa”, *Revista de Comercio Exterior*, Nov. de 1966, pp. 820 y 822. Citado por Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.* Abundando al respecto, Martínez Cabañas afirma que: “Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente. Para lograr esto, las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables. El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata. Una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras”.

4.6 La reforma administrativa: brecha entre las necesidades y las disponibilidades administrativas

La extensa serie de esfuerzos hechos en la región latinoamericana, en materia de reforma administrativa del aparato público, fue impulsada básicamente por la situación puntualizada. La reforma fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativa existentes, y encarar con base en ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público.³³¹

Estos esfuerzos, que abarcan la mayoría de los países de América Latina, lograron resultados estimables. Entre ellos, crearon un elevado nivel de conciencia, respecto de la trascendencia de la variable administrativa tradicionalmente subvalorada, establecieron una infraestructura institucional dedicada al mejoramiento administrativo, posibilitaron la formación de un nutrido grupo de especialistas, suministraron un fondo de experiencias valiosas. Sin embargo, existe consenso en que la reforma no logró sus objetivos de fondo. La capacidad organizacional del aparato público en sus áreas sustantivas esenciales continuó siendo marcadamente deficitaria con relación a las demandas derivadas de sus tendencias de desarrollo. Incluso, la brecha entre necesidades y capacidades administrativas parece tender a ampliarse.

Seis son los elementos que predominaron en este enfoque de reforma administrativa: 1) enfoque reduccionista de la reforma; 2) la falsa dicotomía política vs. administración; 3) desconocimiento de la especificidad del sector público; 4) el efficientismo inmediato; 5) concepción errónea del papel del factor humano y 6) marginación de la participación ciudadana, que al analizarlos permiten establecer el marco conceptual empleado.

4.6 1 Enfoque reduccionista de la reforma

En la experiencia latinoamericana, la acción de la reforma administrativa se concentró en la generación de cambios en un aspecto delimitado: el nivel administrativo formal con una expresión jurídica. Se adaptó la concepción de que la problemática organizacional se centra en la programación y ordenación de un conjunto de funciones, de modo optimizante en relación con los objetivos fijados. Se han dedicado esfuerzos al diseño de organigramas *ideales*, la evaluación detenida de la distribución de las funciones entre las áreas del organigrama y su jerarquización, la preparación detallada de los cargos que ejecutan las funciones, la fijación de normas y procedimientos para el ejercicio de las tareas respectivas.³³²

³³¹ Kliksberg, Bernardo. "La reforma administrativa en América Latina". Kliksberg, Bernardo (compilador), **La reforma de la administración pública en América Latina**. Madrid, INAP España, 1984, p. 19-54.

³³² Adicionalmente, a la presunción de que por allí se inicia el cambio administrativo, este enfoque supone que la organización funcionará ajustándose al plan previsto. Así, la autoridad sólo se origina en las fuentes formales establecidas en el organigrama y sus normas complementarias, y se seguirán estrictamente las líneas de jerarquía fijadas en él. La comunicación circulará, también, sólo a través de dichas líneas. Las conductas de los miembros de la organización se regirán por las normas y procedimientos prescriptivos de los manuales administrativos.

El movimiento de reforma ha caído con mucha frecuencia en un *reduccionismo*, al aferrarse a una óptica unidimensional de la problemática global. El comportamiento organizacional, no se modifica mayormente cuando sólo se trata de incidir sobre aspectos limitados. Los factores administrativos formales, forman parte del cuadro de determinantes de la conducta organizacional y deben ser atentamente considerados. Pero existen muchos otros, y la investigación científica sobre organizaciones parece coincidir crecientemente en el papel relativo de los aspectos formales, frente a factores de mayor incidencia efectiva, como el factor humano en la organización.³³³

El reduccionismo, usual en la reforma administrativa, maneja una concepción irreal de la naturaleza del desarrollo y el cambio administrativo. Lo percibe como un proceso de cambio formal, cuando se trata de un verdadero proceso de cambio social. Como proceso de cambio social, debería ser orientado por administradores con capacidad de manejar equipos interdisciplinarios que incluyan perspectivas que den cuenta de las diferentes dimensiones de la reforma.

4.6.2 La falsa dicotomía: política versus administración

La reforma administrativa se ha basado con frecuencia en la asunción de la vieja dicotomía entre política y administración. Bajo esta visión, existiría un campo de acción bien definido: el *político*, donde se fijarían los objetivos y estrategias de acción del aparato público. Habría otro totalmente diferenciado: el *administrativo*, dedicado sólo a su ejecución y carente de todo contenido político.

El reino de la política no finaliza en la esfera de la fijación de metas, las supuestas unidades de ejecución se caracterizan por una activa existencia política. En estas condiciones, en lugar de un área de lo político, seguida de un área de lo administrativo, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional. Una reforma administrativa basada en estos supuestos de partida, que escinden política y administración, desconocen la relación profunda entre ambas, y los aspectos políticos del proceso organizacional.³³⁴

4.6.3 Desconocimiento de la naturaleza del sector público

Con frecuencia, los esfuerzos por el mejoramiento de la productividad estatal han estado influenciados por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar, mecánicamente, la gestión pública a la privada; relegando las especificidades de la primera. En esta perspectiva, la administración pública, tendría que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada, tanto sus metas, como sus estrategias y tecnologías serían las recomendables.

³³³ El cambio administrativo requiere tener en cuenta la naturaleza íntima de la conducta organizacional y procurar incidir sobre las variables determinantes de la misma, priorizando la acción sobre las de mayor poder de influencia real.

³³⁴ *Ibid.* p. 30. En estas condiciones, en lugar de una arena política seguida de una arena administrativa, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional.

Sin embargo, las metas del sector público no son equiparables, en gran parte de sus operaciones, a las propias de la empresa lucrativa. Mientras que ésta se dirige a la maximización de los beneficios y procura establecer una relación de optimización entre ingresos y costos, el sector público se orienta hacia metas de desarrollo nacional y servicio público, debiendo recurrir a combinaciones que compatibilizan variados objetivos, entre otros, el pleno empleo, la mejor distribución del ingreso, la constitución de una economía integrada, el desenvolvimiento de la industria nacional y el desarrollo tecnológico.³³⁵ Kliksberg señala a este respecto que:

“La reforma administrativa se ha dejado orientar con frecuencia, sin mayores profundizaciones, por los “mitos” circulantes respecto a la necesidad de replicar las categorías y modelos aplicados en la gestión privada. Con esta óptica ha incorporado mecánicamente objetivos, tecnologías y hasta líneas educacionales que pudiendo tener plena vigencia para el sector privado, no incluya los objetivos y las características diferenciadas del sector público. Al mismo tiempo, ha dado limitado énfasis a la utilización a fondo de los conocimientos disponibles respecto al aparato público, y a la búsqueda de respuestas a sus principales problemas de gestión vía de la investigación científica de su realidad y tendencias de desarrollo”.³³⁶

La productividad de cada sector debería ser medida en términos de sus objetivos específicos. La del sector público no puede referirse sólo a la *rentabilidad*, ello simplifica totalmente su función histórica. Deberán emplearse para registrar la productividad estatal variados indicadores, como desarrollo social, paz interna, seguridad, desarrollo de los recursos humanos, descenso de la dependencia económica, estabilidad y conservación del medio ambiente.

4.6.4 Eficientismo inmediatista

La percepción del cambio administrativo, como un proceso acotado a aspectos concretos de naturaleza exclusivamente administrativa, manejables por la vía formalista, crea la falsa ilusión de que es posible obtener resultados fáciles con simples ajustes de esa índole. Los esfuerzos de reforma administrativa, tienden a concentrarse en conseguir cambios rápidos por medio de modificaciones básicamente formales.

Como la realidad administrativa es mucho más compleja, que las suposiciones de partida, los efectos que se obtienen son muy limitados, o no perduran, ya que las causas profundas de los problemas encarados no se tocan o modifican. Incluso, los retoques administrativos complican en algunos casos aún más los problemas originales. La política eficientista no sólo no soluciona cuestiones y tiende a complicarlas, sino que tiene además un efecto negativo de importantes consecuencias para toda la orientación de la reforma. Lleva a un pronunciado desvío respecto a las verdaderas

³³⁵ Compete al sector público un conjunto de acciones que por su índole difícilmente atraigan el interés privado, como la realización de grandes programas de desarrollo, el desenvolvimiento de proyectos destinados principalmente a la creación de empleos o al progreso regional, la inversión en programas de infraestructura, el desarrollo de programas de servicios sociales, la producción de insumos de uso difundido.

³³⁶ *Ibid.* p. 36.

necesidades de cambio. El esfuerzo se orienta a hacer de modo más eficiente lo incorrecto, en lugar de revisar el sentido mismo de las políticas y estrategias administrativas.

4.6.5 Concepción errónea del papel del factor humano

El factor humano continúa significando un rol decisivo en los sistemas administrativos. Sin embargo, personal pasa a significar principalmente reclutamiento, registro y control, liquidaciones de remuneraciones, informes y controles. La capacitación y el adiestramiento se reduce a proporcionar los elementos mínimos requeridos para el desempeño de tareas específicas, y las unidades respectivas son de carácter secundario en la organización y no cuentan con mayor relevancia. La variable humana juega un rol fundamental. Decide a diario, con base en sus actitudes, estado motivacional, interés y aspectos centrales del proceso organizacional real. Requiere de una política específica y ésta debe figurar en el cuadro de las grandes políticas organizacionales.

La reforma administrativa no debe percibir al sistema de personal, como una área secundaria, sino que debe considerar a las oficinas respectivas centros de elaboración y ejecución de políticas administrativas de mayor trascendencia. Incluso, estas oficinas deberían, dado su rol estratégico, actuar como órganos para producir reformas en todo el sistema de la administración pública.³³⁷

4.6.6 Marginación de la participación ciudadana

El enfoque tradicional aplicado en la reforma deja de lado otra expresión de gran relevancia de la variable humana, la actitud y vinculación que establecen los ciudadanos. En algunos casos el destinatario final es olvidado y por tanto, no se cuenta con el adecuado consenso de la reforma administrativa. En cambio, cuando se percibe la reforma administrativa como un proceso de cambio social, que deberá superar resistencias e inercias de todo tipo, así como enfrentar cuellos de botella, basados en diversos casos en intereses creados, surge la comprensión de que la reforma administrativa debe contar con puntos de apoyo concretos en quienes, en definitiva, serán los beneficiarios.

Por otra parte, los ciudadanos pueden proveer a la reforma de elementos de gran utilidad técnica: información de campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos, retroalimentación sobre el resultado concreto de los cambios y sugerencias derivadas de extensas experiencias.

³³⁷ *Ibid.* p. 40. Las oficinas de personal deberían ser unidades claves en la organización. Aparte de cumplir sus funciones administrativas, tendrían que concentrar esfuerzos en el diseño e implementación de políticas sustantivas de personal, que encaran los problemas de fondo que afectan la productividad y se orientan a desarrollar a mediano y largo plazo el potencial humano de la organización. Deberían tener una elevada jerarquía organizacional, con relación directa con los más altos niveles de decisión.

Además, en muchos casos es necesario para la acción eficiente de los nuevos sistemas administrativos, que los mismos usuarios modifiquen actitudes arraigadas. La participación ciudadana en el aparato público contribuye por su esencia a fortalecer en general el funcionamiento democrático de la sociedad. Al no consultar, ni buscar la participación de la población, en su esfuerzo tenderá a ser percibida por ella como un movimiento artificial y de una élite, ajeno a sus necesidades y a su voluntad, aunque en realidad sea lo contrario.

4.7 Estrategias de la reforma administrativa

La reforma administrativa como estrategia ha sido interpretada por seis enfoques: 1) como planificación administrativa, 2) desarrollo administrativo, 3) modernización administrativa, 4) como cambio organizacional, 5) como desarrollo político y 6) como estrategia; para significar que la acción reformadora ha dejado de ser un fin en sí misma a convertirse en un valioso elemento del desarrollo nacional.

4.7.1 La reforma administrativa como planificación administrativa

La experiencia de reforma administrativa en América Latina, previa a la introducción de la planificación del desarrollo, conduce a caracterizarla como esfuerzo cuyo foco de acción estuvo centrado sólo en los elementos formales del sistema, y su orientación estratégica fue procesalista, lo cual establecía un acondicionamiento de los fines a los medios. Esta lección permitió tipificar a la reforma como *procedimental* y *técnica*, ya que buscaba el mejoramiento del orden de la administración haciendo énfasis en el razonamiento legal y en la creación o simplificación de rutinas y procesos. Administración fue sinónimo de orden y el mejoramiento *per se* de los métodos, propósito de la reforma.³³⁸

En cambio, con el impulso tomado por la planificación socioeconómica y los obstáculos administrativos encontrados en ella, se ha tratado de relacionar la planificación administrativa con aquella. La planificación administrativa fue definida por la CEPAL como "...un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de políticas, planes y empleo eficiente de los recursos administrativos existentes para conseguir un cambio, de un nivel administrativo existente a otros mejores".³³⁹

A través de la planificación administrativa se pretendió implementar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas las fases de la planificación económica, con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el aumento del producto en bienes y servicios. La planificación administrativa, al integrarse el esfuerzo de reforma administrativa con los planes globales de desarrollo, hizo que en América Latina la reforma tuviera una nueva razón de ser y su utilidad fuera claramente comprendida.

³³⁸ Campero Cárdenas, Gildardo. *Op. cit.* p. 14.

³³⁹ Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". *Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo*. Santiago de Chile, noviembre de 1970. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Documento ST/ECLA/Conf. 38/L.12.7 7 de octubre de 1970.

La relación de la planificación global y la planificación administrativa permite: la identificación de las necesidades administrativas que surgen de los planes globales de desarrollo; la estructuración de políticas administrativas ajustadas a éstos; la compatibilización de objetivos administrativos en función de las metas de la planificación global; y la estructuración de procedimientos para el ajuste del plan administrativo a las modificaciones que la dinámica de aplicación del plan global va suscitando en su aplicación.³⁴⁰

4.7.2 La reforma administrativa como desarrollo administrativo

Quienes han adoptado el concepto de desarrollo administrativo en lugar del de "reforma", afirman que en la experiencia latinoamericana el común denominador de esta última fue el desarrollo cíclico con un fuerte impulso en sus primeros momentos, decaimiento lento y largos periodos de letargo después. Sostienen que el enfoque tradicional de reforma administrativa adoptado dirigió los cambios a la solución de problemas parciales (cambio de leyes y normas, reorganización de dependencias o entidades, introducción o modernización de sistemas de apoyo). Pero estos cambios no tuvieron continuidad en el tiempo y no llegaron a remover las causas generadoras de problemas en las dependencias públicas, sobre todo en las directamente responsables de la prestación de servicios y producción de bienes para la sociedad.³⁴¹

El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos del cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la Administración Pública promueva y rija ese cambio. Trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales a diferencia de la administración pública tradicional que buscaba, simplemente asegurar la correcta ejecución de la leyes y el mantenimiento de una estructuración económica simple. Esta es la concepción esencial del desarrollo administrativo.

La alternativa de desarrollo administrativo supone la inversión del enfoque tradicional al admitir la existencia de limitaciones burocráticas, políticas y sociales que imposibilitan la realización de cambios en forma global e inmediata. Este enfoque pretende producir la reforma dentro de un proceso permanente que moviliza a la propia administración pública para que cambie.

En suma, "...el desarrollo administrativo forma parte del proceso total de cambio que experimenta un país para la consecución de sus metas societales. Dentro de este contexto, el desarrollo administrativo trasciende las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para incorporarse a la cultura nacional como un valor y una capacidad permanente y sostenida para la autorenovación organizacional, mediante esfuerzos

³⁴⁰ Campero Cárdenas, Gildardo. *Op. Cit.* p. 16-17.

³⁴¹ Citado por Gildardo Campero Cárdenas. *Op. Cit.* p. 13. Antonorsí, Nelly M. de "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En **Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

conscientes y deliberados. En este sentido debe considerarse al desarrollo administrativo como el proceso acumulativo de modernización e institucionalización".³⁴²

4.7.3 La reforma administrativa como modernización administrativa

La conveniencia de adoptar el término modernización administrativa reside en que permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos, puesto que por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.³⁴³

La experiencia de México muestra cómo, además de las reformas incrementales, que sólo pretenden incrementar la eficiencia de las funciones o el volumen de los servicios que se prestan, se vuelve necesario hacer ajustes mayores, reformas o reestructuraciones de fondo, para acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales con el fin de ajustarlas a las enormes transformaciones de la población, así como para adecuarlas a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más relevante del Estado.

4.7.4 La reforma administrativa como cambio organizacional

Este enfoque sostiene que la reforma administrativa se orienta a hacer de la administración pública un organismo social de renovación constante. Si por reforma administrativa se entiende el cambio de lo existente por algo que se adecue más a las necesidades del presente, la reforma bien puede ser alcanzada. Pero los logros serán limitados, por más adecuación hasta ese momento lograda, si la administración pública al mismo tiempo no institucionaliza un movimiento autosostenido de revisión y renovación constante, así como de creciente capacidad para influir y responder apropiada y oportunamente a las presiones del medio circundante.³⁴⁴

Cambiar o reformar es transformar una situación existente en otra más deseada. Al referirse a la administración pública, hace falta en primer lugar conceptualizarla en

³⁴² Campero, Gildardo y Loureiro, Ceci. "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". En Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. *Revista de Política y Administración* No. 5, México, mayo-agosto de 1976.

³⁴³ Ochs, Smill y Laurerio Pinto, Aluzio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*. México, INAP, 1975, No. 6.

³⁴⁴ Salinas, Alberto. *Op. Cit.* p. 20. Por todo esto, es esencial a la naturaleza de cualquier reforma administrativa la institucionalización de un proceso que se traduzca en una acción: 1) deliberada y sostenida; 2) interna a la administración pública; 3) conducente a anticiparse a los cambios en gestación dentro del entorno y 4) a evitar el deterioro natural de las respuestas o comportamientos en despliegue dentro de la organización.

términos que pongan en relieve las características que debería contener para el desempeño óptimo de sus funciones. En segundo lugar, corresponde apreciar la situación vigente en términos de las variables esenciales que la componen, como la relación causal entre las mismas. En tercer lugar, es necesario comparar la situación vigente con la situación que se pretende alcanzar, a los efectos de identificar las diferencias. Finalmente, hace falta desarrollar instrumentos o acciones capaces de actuar modificando o alternando relaciones existentes en la dirección de alcanzar o aproximarse a lo que debiera ser, para llevar o acercar la organización a las características asociadas con el desempeño óptimo.³⁴⁵

4.7.5 La reforma administrativa como desarrollo político

Este enfoque sitúa a la reforma administrativa en su relación con el desarrollo político, partiendo de las ideas de Samuel Huntington, quien señala que la existencia de instituciones políticas capaces de dar fundamento a los intereses públicos distinguen a las sociedades desarrolladas políticamente de las subdesarrolladas. Los gobiernos desarrollados son aquellos que gobiernan con eficacia, los cuales a su vez poseen fuertes instituciones políticas.³⁴⁶

Existen cuatro factores de poder que pueden permitir u obstaculizar el desarrollo, implementación y realización de las reformas administrativas. Revisemos sus aspectos más representativos. En primer lugar, el líder político dominante se caracteriza por una centralización y concentración del poder político en una sola persona que parece presentarse con frecuencia en condiciones de transición y a menudo, hacen difícil la distinción entre regímenes personalistas, partidistas o militares.³⁴⁷

Ante la ausencia de instituciones fuertes y de papeles institucionales, obtienen fácilmente la dimensión de hombres fuertes y por lo general deciden apoyarse en un poder personalista y en una lealtad semejante al crear un gobierno estable. Este tipo de gobiernos son poco receptivos a la reforma administrativa. Es posible que éste haya sido el caso de los líderes más intensamente personalistas y carismáticos, pero paradójicamente, el proceso contrario también se ha presentado. Es decir, los regímenes caudillistas han sido entusiastas con la asistencia técnica y de la modernización administrativa. Si bien se muestran cautos hacia la estructuración de la vida política que pudiera amenazarlos en sus beneficios, tienen poco interés en el mejoramiento administrativo.

Un segundo elemento de poder que se ha incorporado en la política de las naciones en desarrollo lo constituyen los militares. El fin de un régimen militar tiende a producir una reacción contra los programas y estructuras del régimen caído que disgregará todas las innovaciones institucionales, buenas o malas.

³⁴⁵ *Ibid.* p. 25.

³⁴⁶ T. Groves, Roderick. "Reforma administrativa y desarrollo político". Leemans, Arne (comp.) *Op. cit.* p. 112.

³⁴⁷ *Ibid.* p. 113.

Por este motivo, los militares en América Latina en virtud de su frecuente intervención política han impedido de hecho, el desarrollo de instituciones estables. México constituye una excepción, pero aquí la innovación de los regímenes militares fue robustecida grandemente por su identificación con la Revolución, fuente vital de legitimidad por más de medio siglo.³⁴⁸

Un tercer elemento de poder en las naciones en desarrollo lo constituyen los partidos políticos. Las actitudes de los partidos políticos y de los gobiernos dominados por un partido hacia la reforma administrativa no han sido entusiastas y frecuentemente parecen ambiguas o inconsistentes. Algunos partidos han apoyado la reforma -el Partido del Congreso en India- por ejemplo. En realidad, se presenta el caso de partidos que han ofrecido apoyo externo a la vez que promueven una actitud lenta para su implementación, a su vez, apoyan a los administradores que resisten la implantación y que buscan la negociación a través de las revisiones a los proyectos de reforma.

El carácter débil e inconsistente del apoyo del partido político a la reforma administrativa puede explicarse en virtud de realidades e intereses políticos. En primer término, los partidos buscan la influencia política para mantener su unidad y ampliar su seguimiento, lo cual los lleva a entrar en conflicto con los esfuerzos de reforma administrativa que enfatizan la conveniencia de reclutar, seleccionar y promover al personal con base al mérito. Otra fuente de conflicto entre los partidos y los abogados de la reforma administrativa puede fincarse en una disputa de prioridades. Los partidos reformistas tienden a interesarse más en reformas sustantivas (reforma agraria, vivienda popular, programas de salud y sanidad), que impresionarán a sus seguidores de manera más directa y al público en general, que en las reformas administrativas.

El último elemento de poder es la burocracia en sí misma. No en todas las naciones en desarrollo constituye la burocracia un factor político importante. Sin embargo, una burocracia poderosa es una institución vital para la obtención de la integración y desarrollo nacionales y como consecuencia, es de valor esencial para el desarrollo político. Las burocracias poderosas no constituyen de manera alguna los promotores más intensos de la reforma administrativa, particularmente cuando se realiza por agentes externos. Las burocracias tienen necesidad de conservar un ambiente de profesionalismo lo que requiere apoyo a la reforma administrativa. Para resolver este dilema, dichas burocracias a menudo han apoyado actividades de reforma administrativa que estén circunscritas de manera precisa y orientadas de forma tal que signifiquen escasa amenaza al poder y prestigio de la burocracia.

En suma, puede concluirse acerca de la relación de la reforma administrativa con el desarrollo político, que hay evidencia de que los elementos de poder que

³⁴⁸ Ibid. p. 117. Algunos regímenes militares han apoyado a la institucionalización como Nasser en la República Árabe Unida y Ayub Khan en Pakistán.

ofrecen las expectativas más amplias para el desarrollo político son aquellos que otorgan menor apoyo a la reforma administrativa.³⁴⁹

4.7.6 La reforma administrativa como estrategia

Dror entiende el concepto de "estrategia" como una serie definida de política o "megapolíticas". Las estrategias establecen el marco de referencia de las guías y de los límites del espacio de una política en el cual se establece las políticas operativas y detalladas y se toman las decisiones. Las estrategias para la reforma administrativa son: los límites de las reformas administrativas; las preferencias en relación con el tiempo; la aceptación del riesgo; la selección entre una reforma incremental o más innovadora; la preferencia por reformas equilibradas ante aquellas de mayor impacto; la perspectiva pertinente del futuro; los conceptos teóricos (tácitos o explícitos) en los que se apoya la reforma; los recursos disponibles para la reforma administrativa y la gama de instrumentos viables de reforma.³⁵⁰

En este marco, reforma administrativa es entendida *como cambio dirigido de los aspectos básicos de un sistema administrativo*. A partir de esta definición, la recomendación general de que una estrategia considerada explícita y cuidadosa mejorará la calidad de las reformas administrativas resulta un caso especial de una teoría general de estructuración de política deseada (ver cuadro No. 4.4).

³⁴⁹ *Ibid.* 124. Groves afirma que la exageración en los viejos reclamos de la reforma administrativa no debiera, sin embargo, llevar a otra exageración de signo opuesto; esto es, que la reforma administrativa no tiene valor alguno para el desarrollo político. Bajo ciertas circunstancias puede tener valor político trascendente en tanto que en la mayoría de las circunstancias juega al menos un papel útil al robustecer las instituciones políticas.

³⁵⁰ Dror, Yehezkel. "Estrategias para la reforma administrativa". Leemans, Arne. *Cómo reformar la administración pública*. México, F.C.E., 1982, p. 139. Adicionalmente la reforma administrativa requiere de: a) personal de alta calidad; b) incluye una selección clara de una gama de alternativas que son apoyadas por valores, intereses y organizaciones y c) puede conducir a cierta rigidez excesiva, por lo que debe buscarse elasticidad y flexibilidad en la estrategia.

Cuadro No. 4.4
ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

ESTRATEGIA	RECOMENDACIÓN
1. Objetivos integrales	a) La eficiencia administrativa tradicional; b) la reducción de debilidades advertidas; c) el cambio de un componente específico del sistema administrativo a fin de ajustarse a una imagen ideal; d) el ajuste de sistema administrativo a objetos sociales avanzados; e) el cambio de la división de trabajo entre el sistema administrativo y el sistema político; f) el cambio de las relaciones entre el sistema administrativo y la población o segmentos de la misma.
2. Límites de la reforma	a) La interfase entre los políticos y las instituciones y el sistema administrativo es tan cercana, que muchos aspectos del sistema administrativo no pueden ser modificados sin cambiar las instituciones políticas; b) un factor principal que moldea la calidad del servidor público lo constituyen los requisitos necesarios de los candidatos para su reclutamiento; c) la clarificación de la extensión en la cual una reforma administrativa puede también incluir cambios en las instituciones legales es importante.
3. Preferencias en tiempo	El problema del objetivo tiempo es esencial en los puntos de la estrategia, ya que expresa la necesidad de repetición y reconsideración de las decisiones estratégicas a la luz de planes detallados de reforma y sus resultados.
4. Aceptación de los riesgos	Actitud para aceptar mayores riesgos que se asocian naturalmente con la innovación, o bien si se prefieren los riesgos mínimos a menudo agregados a cambios incrementales
5. Incrementalismo vs. innovación	Selección entre diversos grados de cambio en el sistema administrativo, que van desde el pequeño cambio incremental de algunos detalles administrativos en un periodo extenso, hasta rediseños y aun diseños nuevos de sistemas administrativos ambiciosos, rápidos e integrales.
6. Universalidad vs. estrechez	Implica determinar el grado en que la reforma administrativa debe orientarse hacia un alcance amplio de componentes del sistema administrativo o debiera limitar su enfoque a pocos o a un solo componente.
7. Orientación al equilibrio vs. orientación-impacto	Sólo una reforma administrativa puede ser orientada al equilibrio y sólo una reforma administrativa estrecha puede ser orientada al impacto.
8. Afirmaciones prospectivas sobre el futuro	La dependencia de sistemas administrativos deseados sobre un amplio número de variables exógenas deviene en la necesidad de basar la reforma en afirmaciones relacionadas con el estado esperado de dichas variables.
9. Bases teóricas	La reforma administrativa debe contar con el apoyo de conocimiento sistemático, la racionalidad estructurada y la creatividad, es una de las principales justificaciones para proponer dimensiones de estrategia como un marco para la toma de decisiones de la reforma administrativa.
10. Disponibilidad de recursos	Se requiere de una explicación para manifestar la consideración de afirmaciones ocultas a veces poco realistas relacionadas con los recursos, que están disponibles para la reforma, o exponerse a una amplia falta de interés de muchos elementos de costa en la reforma propuesta.
11. Alcance de los instrumentos de la reforma	La planificación de una reforma administrativa racional significa la adopción de una mezcla de instrumentos de reforma que, con las limitaciones naturales, provee de la más alta probabilidad para la mejor aproximación al conjunto de objetivos de la reforma.

A continuación, se realiza una breve semblanza sobre las reformas administrativas llevadas a cabo en nuestro país, y los resultados logrados en la década de los setenta, que desafortunadamente no fueron continuados por los gobiernos siguientes.

4.8 Antecedentes históricos de reformas administrativas en México

La historia de la administración pública mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

Sin embargo, una revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 170 años, revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y que no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a implementarse de manera definitiva, en parte porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o de las decisiones oportunas que se hubieran requerido para llevarlas a cabo. Puede decirse que es en la década de los setenta, cuando se intentó llevar a cabo una reforma administrativa de fondo, de manera sistemática y programada.³⁵¹

Los primeros cien años de la administración pública mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos esenciales, en lo externo, eran consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional.

Por estas razones, los principales intentos de reforma administrativa de ese periodo se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno -Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia- y fueron obligadamente parciales. Muchos de ellos se agotaron en el anuncio de modificaciones legales, que no siempre se tradujeron en realidades, bien por la falta de los instrumentos y recursos apropiados o bien por la falta de tiempo para llevarlas a cabo. En otras ocasiones estas "reestructuraciones" se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas político-militares.³⁵²

Para algunos estudiosos de esta problemática tal vez el Primer Reglamento de Gobierno, elaborado en 1821, haya sido el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo del gobierno, ya que establecía que "cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales".³⁵³

El cuadro No. 4.5 presenta los antecedentes históricos de las reorganizaciones administrativas en México.

³⁵¹ Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans, Arne. Op. Cit. p. 201.

³⁵² *Ibid.* p. 203.

³⁵³ **Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976**, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 31.

Cuadro 4.5
ANTECEDENTES DE LAS REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO

AÑO	DISPOSICIÓN U ÓRGANO	DESCRIPCIÓN
1821	Primer Reglamento de Gobierno	Cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio. El Oficial mayor Primero tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial, a cada uno la ocupación apropiada.
1917	Deptos. de Aprovisionamientos Generales y Contraloría	Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios elevando las recomendaciones al Presidente de la República.
1928	Depto. del Presupuesto de la Federación	Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.
1932	Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, S.H.C.P.	Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos
1943	Comisión Intersecretarial	Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.
1947	Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección de Organización Administrativa	Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.
1958	Secretaría de la Presidencia	Facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse, Art. 16 frac. IV de la Ley de Secretarías.
1965	Comisión de Administración Pública -Secretaría de la Presidencia	Secretariado Técnico 1968, encargada de dar cumplimiento al Art. 16 frac. IV de la Ley de Secretarías.
1971	Dirección de Estudios Administrativos- Secretaría de la Presidencia	Acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971. Corresponde a la Secretaría de la Presidencia, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal relacionándose con las CIDAS y UOMS. Propondrá normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos en cada dependencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p.110-111.

Sin embargo, definir con claridad las etapas de las reformas administrativas presenta una mayor complejidad dado los parámetros que se utilicen. Convencionalmente se identifican siete etapas de la reforma administrativa en México, a saber:

1. La primera reforma administrativa en 1833
2. La segunda reforma administrativa, con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.
3. La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857.

4. La cuarta, con las reformas introducidas en 1917.
5. La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970.
6. La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
7. La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.

La primera reforma del México independiente se llevó a cabo en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial.³⁵⁴ No existe mucha información del transcurrir administrativo de aquellos días, pues los secretarios de despacho, probablemente por el torbellino revolucionario, no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos. La que se conserva fue preparada por el gobierno precedente a los reformistas de 1833 y en lo relativo a lo interior, es sumamente escueta, en tanto que la de 1835 fue escrita por el régimen que derrotó y sucedió a éstos.

Por lo que se refiere a la segunda reforma administrativa, tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la fundación del nuevo Ministerio de Fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación.³⁵⁵

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio adquiere esta denominación el 22 de abril de 1853, fecha en que es fundado como pieza maestra de la administración pública. Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.³⁵⁶

El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, al mismo tiempo, que a partir de 1853 la administración del Interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y Fomento, estaban en su centro. Esta creación fue producto del gran ingenio de Lucas Alamán.³⁵⁷

³⁵⁴ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. México, INAP, 1989, p. 109.

³⁵⁵ *Ibid.* p. 140.

³⁵⁶ Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, el 12 de mayo de 1853, teniendo a su cargo las siguientes funciones: 1. Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada; 2. colonización; 3. medidas conducentes al fomento industrial y mercantil; 4. establecimiento de la enseñanza en estos ramos; 5. expedición de patentes y privilegios; 6. exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril; 7. caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República; 8. desagüe de México y obras conexas al mismo; 9. obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos; 10. *conserjería*, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras; 11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.

³⁵⁷ *Ibid.* p. 141.

La tercera etapa de la reforma administrativa, tuvo su antecedente en 1857 con una nueva revolución popular llamada *de la Reforma*, apoyó a una nueva Constitución que, al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, en especial Santa Anna, cuyos excesos originaron el movimiento de Reforma.³⁵⁸

Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia, en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

El presidente Benito Juárez fue la cabeza de ese importante movimiento político.³⁵⁹ Esta revolución administrativa, de haberse logrado, hubiera constituido el primer esfuerzo sistemático de reforma administrativa que se hacía en la nueva nación con un carácter integral y permanente. Sin embargo, los hechos inmediatos obligaron a Juárez a posponer tan necesaria medida, porque en ese mismo año de 1861, el país fue invadido nuevamente por tropas extranjeras que contaban con el apoyo de los conservadores, quienes habían solicitado a Francia la instauración de un imperio en México con un príncipe austriaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo.

Juárez luchó por defender el gobierno republicano y después de tres años de esfuerzos -que culminaron con la expulsión de los franceses y la muerte del pretendido emperador- fue electo nuevamente Presidente. Con esta investidura murió en 1872, cuando trataba de fortalecer las facultades del Ejecutivo y así llevar a cabo su anunciado programa de reforma administrativa, el cual fue seguido por su sucesor Lerdo de Tejada - quien restableció la Cámara de Diputados- y fue consumado al extremo por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por espacio de 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz el gobierno se dedicó a promover la construcción de la infraestructura necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas) para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país. Con estos objetivos, se llevaron a cabo en esa época importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental, como la institución del presupuesto anual, clasificado en ramos y partidas y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La cuarta reforma administrativa parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más compleja

³⁵⁸ Carrillo Castro, Alejandro. *Op. cit.* p. 42.

³⁵⁹ En un manifiesto al país Juárez señalaba que "...el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas (había) comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras que no se corone la obra con la *revolución administrativa*". Citado por Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.* p. 42.

compleja administración pública.³⁶⁰ Fue así, en 1917 cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente: los Departamentos Administrativos. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado, para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).³⁶¹

La quinta etapa de las reformas administrativas puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de estas medidas intentaban introducir políticas de coordinación eficaz de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que buscaban permanentemente el incremento de la eficacia. Entre estos intentos destacan, los que se establecen en el cuadro No. 4.6.

Cuadro No. 4.6
INTENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1917 A 1970

No.	ORGANISMO/ ORDENAMIENTO	DESCRIPCIÓN
1.	El Departamento de Contraloría	Funcionó de 1917 a 1934 y tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública.
2.	El Departamento del Presupuesto de la Federación	Funcionó de 1928 a 1932, dependió directamente del Presidente, y estuvo encargado de analizar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia de los servicios públicos.
3.	Las Comisiones de Eficiencia	Funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.
4.	La Comisión Intersecretarial	Creada en 1943, se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública.
5.	La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa	Creada en 1946, que tenía entre otras funciones, ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo.
6.	La etapa de 1950 a 1964	Se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público.
7.	Las modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entraron en vigor en 1958	La facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales -cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional- a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), que esta actividad comenzó a tomar impulso.

Elaboración propia con base en Carrillo Castro, Alejandro

³⁶⁰ Posteriormente, se llevaron a cabo en el país una serie de reformas parciales, de tipo incremental, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas, pero que no produjeron ideas sustanciales relativas al ejercicio de la reforma administrativa, sin embargo, es conveniente señalarlas como parte de los esfuerzos realizados en la materia.

³⁶¹ Carrillo Castro, Op. Cit. p. 43.

La sexta reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976, intentaba obedecer a las siguientes características: *constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que el país ha alcanzado en los 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.*³⁶²

Por último, la séptima etapa de la reforma administrativa impulsada por el gobierno de López Portillo en el período 1976-1982 introdujo cambios importantes en las leyes administrativas y la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el siguiente inciso presentamos una síntesis de estas dos últimas etapas de la reforma administrativa, que son las más relevantes para la administración pública contemporánea.

4.8.1 La reforma administrativa de 1970 a 1982 en México

La reforma administrativa llevada a cabo en el régimen de Luis Echeverría (1970-1976) constituyó el más importante esfuerzo para reformar la administración pública en nuestro país. Por su parte, la reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo (1976-1982) también propició medidas esenciales en el aparato gubernamental. Muchos avances se realizaron y posteriormente, éstos mismos fueron produciendo otro tipo de necesidades que fueron detenidos en la década de los ochenta. Al respecto, revisemos sus elementos más significativos.

4.8.1.1 La reforma administrativa en el período 1970-1976

Hay que recordar que la Comisión de Administración Pública (CAP) dedicó sus primeros años a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de *Informe sobre la Administración Pública*; constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos.³⁶³

Al considerar que resultaba imposible que a partir de una sola unidad central todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo pudieran solucionarse, la CAP recomendó que cada dependencia contara con una Unidad Interna de asesoría

³⁶² *Ibid.* p. 45. Hay que recordar que el libro del autor fue elaborado al final del desarrollo compartido y que el México de los setenta no es el de los años noventa, ya que demasiadas cosas han cambiado. No tenemos estabilidad económica y política, ni un crecimiento sostenido.

³⁶³ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*. Op. cit. p.45. En 1968, la CAP a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar los análisis realizados hasta ese momento y que pudiesen promover y coordinar los análisis de reforma a nivel operativo, constituyó un Secretario Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos. De 1968 a 1970, la CAP y su Secretariado Técnico realizaron estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, bienes inmuebles del sector público, bases jurídicas que rigen la acción del gobierno federal y otras áreas administrativas, cuyas funciones -de apoyo o de asesoría- son comunes a todas las dependencias públicas.

técnica permanente, que habría de llamarse de *Organización y Métodos* (UOM). Estas unidades fueron promovidas de 1965 a 1970, sin embargo, por la falta de un instrumento legal y de un apoyo decidido, éstas fueron relegadas al estudio de medidas menores, ya que buscan *la eficiencia por la eficiencia misma*.

Al tomar posesión como Presidente de México en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró interés directo en promover las reformas estudiadas y propuestas por la Comisión de Administración Pública (CAP). En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.³⁶⁴

La idea central de la reforma administrativa partió de la percepción de que el Poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades gubernamentales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación. De estos órganos, algunos funcionaron con prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tenían a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Por un lado las *actividades fin del gobierno*, bien sean de carácter social, económico, político y cultural, agrupándolas convencionalmente *en sectores de actividad* y, por otro lado, *las actividades de apoyo*, o sea las que están destinadas a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etcétera).

El esquema de análisis empleado fue orientado a la revisión de los cambios en: a) instituciones, b) sistemas comunes de administración, c) sectores, y d) del conjunto total de la administración pública, conforme a las estrategias y prioridades del Ejecutivo Federal. Esto permitió, la formulación de un diagnóstico general -basado en el Informe de la CAP de 1967- con el propósito de caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la administración pública, en el que señalaron los campos en los que habían avanzado y aquellos en los que aún se requerían cambios fundamentales. Por ello, se establecieron los objetivos a alcanzar.³⁶⁵

Por ello, fueron elaboradas las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del*

³⁶⁴ *Ibid.* p. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado para coordinar las actividades de la reforma administrativa, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios de la Presidencia y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera sustituyó a la CAP.

³⁶⁵ Entre otros encontramos: a) incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo; b) responsabilizar a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando trámites; d) procurar que el personal público contará con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable; y e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno. *Ibid.* p. 49-50.

del Gobierno Federal, 1971-1976, planteando la conveniencia de agrupar once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos, referido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve -que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)- se relacionaban con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etcétera). El programa número once estaba dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señalaba el programa de desarrollo de ese tiempo. Ver cuadro No. 4.7

Cuadro No. 4.7
PROGRAMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976

PROGRAMA	OBJETIVOS
I. Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa	Establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación para compatibilizar el proceso en su conjunto.
II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación	Establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
III. Racionalización del gasto público	Establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como el de gasto corriente.
IV. Estructuración del sistema de información y estadística	Lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social.
V. Desarrollo del sistema de organización y métodos	Adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.
VI. Revisión de las bases legales de la actividad federal	Compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente con los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.
VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público	Resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
VIII. Revisión de la administración de recursos materiales	Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos	Optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental	Lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos, que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
XI. Macroreforma sectorial y regional	Dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras, en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, buscando un adecuado crecimiento sectorial del país y un desarrollo regional equilibrado.

Fuente: Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p.51-52. Elaboración propia.

Dentro de la reforma administrativa se hicieron algunas consideraciones derivadas de otras experiencias recogidas en intentos y esfuerzos anteriores.³⁶⁶ La mayoría iniciaron sus reformas en el ámbito interno, con distintas prioridades y complejidades. Las macroreformas, por su parte, se desarrollaron en cuatro direcciones: a) reformas incrementales (creación de nuevos instrumentos y organismos públicos) para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de los aspectos técnicos; b) reformas legales; c) reformas técnicas a los sistemas de apoyo y d) estímulos para la reforma de las actitudes de los servicios públicos en todos los niveles.

Dentro de los obstáculos más significados para implementar la reforma administrativa en el cuadro 4.8 se enlistan las siguientes:

Cuadro No. 4.8
OBSTÁCULOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

PROBLEMAS	DESCRIPCIÓN
A) Problemas de carácter estructural	1. Falta de un programa formal de desarrollo nacional.
	2. Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales.
	3. Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.
	4. Aumento en la duplicación de responsabilidades.
	5. Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma.
	6. Mecanismos de decisión excesivamente centralizados.
B) Principales resistencias humanas o motivacionales	1. Falta de información.
	2. Estilo tradicional de administración.
	3. Excesivo congestionamiento de los altos niveles.
	4. Actitudes no participativas.
	5. Persistencia de expectativas negativas tradicionales.
	6. Existencia de intereses creados.

Fuente: Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p. 59-61. Elaboración propia.

A pesar de los grandes avances administrativos, tanto micro como macroadministrativos logrados en ese período, algunas inercias y obstáculos no fueron superados. El mayor déficit administrativo de esta gran reforma fue, sin lugar a dudas, la carencia de un sistema profesional de personal público, es decir, un servicio civil de carrera. Ello hubiera permitido -de realizarse- darle contenido y sustento, así como viabilidad administrativa a la propia reforma. Esta responsabilidad histórica de los conductores de la reforma administrativa, en gran parte, se debe a que el sistema autoritario mexicano y el manejo del sector público estaba basado en el presidencialismo mexicano de viejo cuño. Administración pública y sistema político no fueron trastocados y por ello, el *sistema de despojo* continuó en el aparato administrativo. La administración pública se encuentra al servicio de la política.

³⁶⁶ 1) El Plan Global es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos; 2) No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para echarlo a andar; 3) Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera; 4) Procurar que los programas sean viables políticamente; 5) Buscar reacciones en cadena; 6) Evitar reformas meramente formales; 7) Evaluar periódicamente los avances; 8) Tener la suficiente flexibilidad; 9) Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma.

4.8.1.2 La reforma administrativa en el período 1977-1982

Por lo que se refiere a esta etapa de la reforma administrativa en el período considerado de 1977 a 1982, existen tres disposiciones fundamentales que destacan en la acción gubernamental, así como la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). La base jurídica fundamental *del Programa de Reforma Administrativa 1977-1982*, por lo que se refiere a la implementación del Sistema Nacional de Planeación, estaba constituida por la *nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, y la *Ley General de Deuda Pública*, cuyas iniciativas fueron enviadas de manera simultánea por el Presidente José López Portillo al inicio de su mandato.³⁶⁷

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (D.O.F. 29-XII-1976) buscaba fundamentar y encauzar una de las reformas más radicales y profundas que se hayan planteado al aparato administrativo del Estado mexicano, con la idea de adaptarlo a las exigencias del desarrollo político, económico y social. Se partía de un modelo integral de la estructura de la administración pública federal, que finalmente incorporaba a las entidades paraestatales, las que se encontraban reguladas por una gran diversidad de leyes y de difícil consulta, que obstaculizan su coordinación y operación de conjunto. Dichas disposiciones establecieron las bases para la constitución de los sectores administrativos e hicieron explícita, por vez primera, la obligación de programar las actividades de todas las instituciones de la administración pública, lo que permitía a su vez la evaluación de resultados.

Por su parte, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (D.O. F. 31-XII-1976) actualizaba la concepción y el manejo del gasto público federal, cuyas bases se habían establecido en la década de los treinta y vinculaba la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control del presupuesto. Contemplaba también la modernización de los sistemas de información existentes, a fin de apoyar el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las acciones de la administración pública federal en su conjunto. Finalmente, la *Ley General de Deuda Pública* (D.O. F. 31-XII-1976) buscaba optimizar el uso de recursos financieros que capta la administración pública federal, a través del crédito, tanto interno como externo, así como captar la información necesaria para vigilar la situación crediticia del país.

Otro de los aspectos relevantes de ese programa de Reforma Administrativa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con la cual se consiguió finalmente integrar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal (como se intentó en dos ocasiones anteriores, 1928 y 1958) las facultades de programación de las actividades de la administración pública federal en su

³⁶⁷ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 88-89.

conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su implementación.³⁶⁸

La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en órgano central normativo del sistema de planeación integral. Dichas funciones correspondían antes a diversas dependencias de la administración pública federal. La Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo la programación global, sectorial y regional de las inversiones públicas; la Secretaría de Industria y Comercio, por su parte, tenía encomendadas las funciones normativas para la elaboración de la estadística de la Administración Pública Federal; y la del Patrimonio Nacional las de control normativo y global de las entidades paraestatales. Pero sin duda, el cambio más importante se refiere al ejercicio y control del Presupuesto de Egresos de la Federación, que anteriormente era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁶⁹

Otro intento dentro de esta reforma administrativa fue el establecimiento del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que pretendió que se materializaran los esfuerzos realizados en planeación en el país, a lo largo de más de cincuenta años. A pesar de los cuatro objetivos fundamentales y de las veintidós políticas, el Plan fracasó porque partió del supuesto de que el precio de petróleo se mantendría al alza y, cuando éste descendió estrepitosamente, los cálculos fallaron y el gobierno tuvo que recurrir una vez más al endeudamiento externo.

La importancia que adquirió la reforma administrativa -María del Carmen Pardo la llama la *modernización administrativa*- dio lugar a que se plantearan la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana.³⁷⁰

En suma, puede afirmarse que estas dos etapas de la reforma administrativa, 1971-1976 y la de 1977 -1982, fueron decisivas para el mejoramiento de la acción gubernamental, pero los logros alcanzados no fueron coronados por un programa

³⁶⁸ El entonces presidente López Portillo lo reconocía así: "Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativa están tomadas en cuanto arranque; falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el 'eje' de esta Reforma Administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental, concebir -como origen y fin de desarrollo- el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye, el secreto de esta Reforma Administrativa". Citado por: Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. cit. p. 89.

³⁶⁹ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. cit. p. 91.

³⁷⁰ Pardo, María del Carmen. Op. cit, p.146.

ambicioso de *servicio civil de carrera* o, por lo menos, un *sistema profesional de funcionarios*. A mi parecer, este es el momento más idóneo y conveniente, ya que después de más de una década de reformas administrativas, el servicio civil hubiera contado con las condiciones necesarias para su implementación. Sin embargo, los rasgos del sistema político mexicano autoritario hubieran impedido realizar esta profunda *revolución administrativa*. Su propia razón de ser no lo permitió.

4.9 La reforma administrativa en México: una necesidad impostergable

Después de realizar un breve repaso histórico por las reformas administrativas y por aquellos cambios que se han realizado en la administración pública en México, se sustenta la tesis de que es indispensable una reforma administrativa dentro de la Reforma del Estado, como una *condicionante impostergable* para profundizar dicho proceso.

En primer lugar, los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pretendieron mediante la idea de la *modernización administrativa*, reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel del gobierno y en esa medida, reducir el aparato gubernamental como panacea para resolver cualquier problema. La supresión de órganos, el despido de empleados públicos y la disminución del gasto público implicaron la retracción estatal en aquellos ámbitos que le eran históricos, para dar paso a un proceso donde los particulares comenzaron a incidir de manera directa.

En segundo lugar, quedó en entredicho la eficacia y eficiencia de las dependencias y entidades públicas, bajo el único argumento del costo-beneficio, dejando a un lado motivos políticos y sociales que daban sustento a la intervención estatal. Todo aquello que no cumpliera con la lógica del mercado y la globalización comenzaba a ser obsoleto y, por tanto, estatista. Hay que hacer notar que se desacreditó al Estado de una manera deliberada, cuando en realidad no existe dentro del neoliberalismo una *teoría del Estado*, simplemente el argumento del minimalismo del Estado, es decir, la menor expresión estatal.

En tercer lugar, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en 1977, se esperaban avances sustanciales en materia de reforma administrativa, situación que no se consolidó de manera definitiva, debido en parte a los mínimos avances en lo relativo a un auténtico servicio civil de carrera y que éste fue suprimido en el gobierno de Carlos Salinas, en el año de 1993. Su origen había sido presentado como un eslabón para terminar con el llamado *triángulo de la eficacia*, por lo que con su inicio se buscaba que la SPP fuera el eje de la reforma administrativa. Fue una lástima que con criterios eficientistas se suprimiera un instrumento administrativo, que tenía como antecedentes a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de la Presidencia.

El cuarto elemento lo constituye la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en el gobierno de Miguel de la Madrid, que buscó aplicar

las responsabilidades de los servidores públicos y evitar en lo posible la corrupción. Su esfuerzo ha contribuido a disminuir determinadas actitudes de los funcionarios, pero algunos casos escandalosos de enriquecimiento ilícito demuestran que todavía falta mucho por corregir en la administración pública mexicana. Tampoco esta Secretaría contribuyó a una profunda reforma administrativa que permitiera la posibilidad de mejorar los procesos y procedimientos administrativos, así como, la función pública y la gestión gubernamental.

Por último, el principal problema al que se enfrenta la Reforma del Estado en lo relativo a la reforma administrativa en México es la simbiosis existente entre sistema político y administración pública, basado en un presidencialismo a ultranza. El servicio público es visto por algunos con un *sistema de botín o de despojo*, donde el funcionario que llega a un alto nivel, lo percibe como un lugar óptimo para recibir favores, compromisos, dispendios, ventajas, facilidades, influencias en su beneficio o para quien lo desee. Obtener el mayor provecho de su designación es en algunos casos su meta fundamental. El sentido estricto del *servicio público* se pierde por el *servirse de lo público*.

Kliksberg ha señalado que la eliminación de la corrupción aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, la situación social y avanzar en la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas. Teniendo peso significativo en países subdesarrollados, no es exclusivo de los mismos como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto obligados a enfrentar frontalmente o a perder su credibilidad (caso Italia), o bien a producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).³⁷¹

En el caso mexicano, donde la máxima autoridad la asume el Presidente de la República, tanto el sistema político, como la administración pública se encuentran sujetos a su voluntad personal. Un país que aspira a colocarse dentro de las primeras economías del mundo no puede continuar con este sistema de compensaciones de favores y compromisos; que la designación esté basada en la lealtad y el amiguismo y no en la capacidad, preparación, desempeño, mérito y experiencia; que el sistema de ascenso y promoción se justifique por una sola voluntad -la del jefe inmediato- y con criterios subjetivos que no permiten imponer criterios objetivos y de concursos de oposición; en fin, donde la administración pública forma parte de un sistema autoritario basado en la voluntad presidencial.

La reforma administrativa en México es una necesidad impostergable; ya que la Reforma del Estado con este déficit, pierde rumbo, orientación y perspectiva histórica. Si se reforma lo que produce y consume un país, así como la manera de gobernarse, es necesario reformar a fondo la manera de administrar lo público, es decir, lo de todos.

³⁷¹ Kliksberg, Bernardo. (comp.), op. cit p. 30.

4.10 Reforma del Estado: reforma administrativa o revolución administrativa

Otro asunto fundamental en la discusión de la Reforma del Estado, es la pertinencia de una *reforma o una revolución administrativa*. Ambos procesos son de distinta naturaleza y tienen implicaciones diferentes. Ya se han señalado con oportunidad al principio de este capítulo. Cabe señalar por el momento, que mientras que la reforma administrativa es un proceso ordenado y de mayor espacio en el tiempo, en la revolución administrativa hay un cambio brusco que es más corto, pero al mismo tiempo más radical y efectivo.

Chanes Nieto señala que la Reforma del Estado ha sido planteada como de menor tamaño para su administración. El tema es tan añejo -afirma- que todos somos hijos de la reforma. Para reformar al Estado habría que transformar las opciones políticas fundamentales.³⁷² Consecuentemente, cuando se habla de la Reforma del Estado se hace referencia primordialmente al gobierno. El propósito sería democratizarlo y hacerlo capaz de realizar el proyecto nacional y de garantizar la vigencia de las opciones políticas fundamentales. Sin embargo, el neoliberalismo no tiene proyecto de nación definido, éste se encuentra determinado por los organismos internacionales y por los socios comerciales, en un contexto cada vez mayor de interdependencia y globalización mundial. Los objetivos nacionales se encuentran inmersos en un contexto internacional.

Tratándose de la reforma del gobierno han existido propuestas desde hace mucho tiempo. En primer lugar, se exige que dichas opciones políticas fundamentales sean práctica cotidiana. Por consiguiente, la soberanía debe residir efectivamente en el pueblo y no en los pocos que deciden; el régimen federal debe asegurar la autonomía de los estados en su régimen interior y no su dependencia de los poderes federales; el municipio libre debe permitir su desenvolvimiento y no su subordinación a las autoridades estatales y federales; la división del poder público para su ejercicio debe garantizar las competencias y equilibrios constitucionales entre los órganos judicial, legislativo y ejecutivo y no el predominio de éste, con apoyo automático a todos sus actos, sin control sobre él de los otros dos poderes; el sufragio debe ser efectivo y no un mero acto de ratificación de las decisiones cupulares; los derechos humanos y el orden jurídico deben respetarse por todas las autoridades y los habitantes del país; los intereses personales deben estar supeditados al interés general de la sociedad.³⁷³

³⁷² Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". Rodríguez Araujo, Octavio. (coord.) en *Reflexiones al futuro*, México, 1994. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. p. 88-89.

³⁷³ *Ibid.* p. 91.

La Reforma del Estado debería plantear una nueva estructuración del poder en México, no solamente público, sino principalmente político, para otorgarlo realmente al pueblo, en lugar del individuo o grupo que efectivamente imponen las decisiones al poder público y determinan los comportamientos. Para ello, es necesario una verdadera revolución administrativa, no sólo una reforma.

Por lo tanto, la Reforma del Estado está olvidando a quién debe beneficiar la acción gubernamental. Para asegurar que ésta sea favorable al grupo económicamente hegemónico, de antiguo, se ha exigido disminuir al aparato estatal y eliminar toda actividad pública en la economía que no sea para su beneficio. Como consecuencia surge la pregunta ¿Cuál es la dimensión óptima del sector público y para quién?³⁷⁴ La dimensión óptima de la administración es aquella que le permite cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines propuestos. Para realizarlos requiere órganos, unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de recursos financieros. De ahí que la dimensión deseable es la que pueda alcanzar en función de éstos y no la que necesita para cumplir sus fines.³⁷⁵

Se requiere de un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje conjuntamente con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene que estar y que promueva y apoye, por todas las vías, la organización y desarrollo de la sociedad civil.³⁷⁶

Por tanto, es indispensable, que dentro de la Reforma del Estado en México, se lleve a cabo una revolución administrativa que propicie el tamaño deseable de acuerdo a los fines establecidos por la Constitución y como mecanismo modernizador en la administración pública, no como obstáculo en el camino del proyecto nacional.

4.11 La reforma administrativa como elemento esencial de la Reforma del Estado

En el análisis histórico de las reformas administrativas hasta antes de 1982, momento de la ruptura del populismo y surgimiento del neoliberalismo, encontramos un papel determinante de éstas, como eje fundamental para una modernización del país y una paulatina relación con la sociedad. Entonces, la Reforma del Estado comienza a surgir como parte del debate nacional, para democratizar el país e insertarlo en un nuevo contexto de interrelación y globalización.

³⁷⁴ *Ibid.* p. 94.

³⁷⁵ El *adelgazamiento*, muchas veces por amputación, de la administración pública es tema antiguo invocado por los modernos. Un adelgazamiento indiscriminado produce en la administración, como en los seres humanos, desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Reducir todas las partes puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta. *Ibid.* p. 95.

³⁷⁶ Kliksberg, Bernardo. *Op. cit.* p. 30.

Sin embargo, en las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la reforma administrativa pierde sentido y orientación, debido a los procesos de privatización y desregulación económica que sufre la administración pública mexicana. La reforma administrativa en este contexto, es percibida como un obstáculo, más que como un instrumento o fin en sí mismo, incluso se le sataniza indiscriminadamente, con criterios ideológicos y sin contar con verdaderos argumentos sólidos.

El argumento predilecto es el tamaño del Estado y su eficiencia dentro del contexto social, sin tomar en cuenta que no existe un tamaño idóneo y que éste se encuentra determinado por las atribuciones y funciones que le confiere la Carta Magna. Por lo que se refiere a la eficiencia económica y financiera, ésta no corresponde exclusivamente a la iniciativa privada. La historia demuestra con hechos que muchos fracasos del sector privado tuvieron que ser asumidos por el Estado como parte de su capacidad promotora y responsable del proyecto nacional. Por ello, la administración pública enfrenta uno de sus mayores retos: demostrar que no es la culpable de la crisis, sino un producto de ésta.

La Reforma del Estado tiene un déficit enorme y significativo al considerar a la administración como un factor secundario y colateral del proceso de cambio en las relaciones de lo público con lo privado. En ese sentido, una simplificación administrativa de procesos y procedimientos administrativos, una desregulación económica y una privatización de empresas públicas, sin una reforma administrativa profunda y definitiva con rumbo, sentido, orientación, oportunidad y consenso, está condenada al fracaso.

Nuestra tesis central es *que sin reforma administrativa no hay auténtica Reforma del Estado*. Para que esta situación sea superada es indispensable, un conjunto de acciones que formen parte de la agenda administrativa en la Reforma del Estado. La reforma administrativa es un elemento esencial e insustituible de la Reforma del Estado. Ello, por lo menos, por las siguientes razones:

- a) Una Reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa sólo introduce, en el mejor de los casos, *cambios administrativos* y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en los procesos estratégicos de la propia administración pública.
- b) Una Reforma del Estado que en sus raíces no implique necesariamente una reforma del gobierno, en su más pura concepción, es decir, de su aparato público, desdeña la oportunidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.
- c) Si partimos del principio de que uno de los objetivos básicos de la Reforma del Estado es modificar los límites de la frontera de lo público y lo privado, la pregunta es: ¿puede quedar la administración pública fuera de este proceso?. De lo contrario ¿es el mismo gobierno con menos atribuciones y con un mayor peso del mercado?

- d) Uno de los temas más discutidos, después de la Reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es la corrupción. ¿Cómo aspirar a una modernización económica, política y social, si en lo administrativo continuamos con un aparato tradicional, autoritario y que, en algunos casos, facilita el abuso de poderes de ciertos funcionarios?

Se ha discutido que una Reforma del Estado empiece cuando la liberalización económica es impulsada de manera efectiva y directa. Se dice que ésta es una señal inequívoca de que la transición se ha iniciado. Aparejada a la liberalización económica, la liberalización política tiene que impulsarse para que el proceso de transición democrática pueda consolidarse. De otra manera, como sucedió en el salinismo, la deseada apertura política puede convertirse, en el mejor de los casos, en un retroceso político, que tarde o temprano tendría que afrontar el gobierno en el poder.

Deberíamos añadir, a este proceso de liberalización económica y política, una verdadera *revolución administrativa*, que insista en adecuar el aparato público-administrativo a las nuevas condiciones prevalecientes de la *aldea global*. Es decir, una auténtica carrera administrativa con un sistema de selección, promoción y ascenso, basados en la idoneidad, la capacidad, la experiencia y la preparación académica. De otra manera, una parte fundamental del rol estatal quedará en entredicho: la manera de administrar eficientemente los bienes de la nación.

Identificar los males y disfunciones administrativas, sin considerar las virtudes y capacidades de la administración pública, es ubicar el problema de la reforma administrativa de una manera unilateral e ideologizante. Por ello, Reforma del Estado sin reforma administrativa es utilizar al gobierno como causa y no como consecuencia de la crisis prevaleciente

Capítulo V

El nuevo rol de la Administración Pública en el contexto de la Reforma del Estado

CAPITULO V. EL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO

En este último capítulo se pretende revisar algunas experiencias de modernización administrativa en tres países desarrollados -Japón, Estados Unidos y Suecia- para identificar los elementos que se requieren para una nueva estrategia de reforma administrativa en nuestro país, frente al nuevo milenio que se acerca. Asimismo, nos aproximamos a la propuesta de Osborne y Gaebler de "reinventar el gobierno", para precisar sus alcances y limitaciones conceptuales en el contexto de la teoría de la administración pública.

Más adelante, se sustenta el tipo de administración pública que es necesaria para realizar una profunda Reforma del Estado, que tenga como premisa una reforma administrativa en México, mediante un conjunto de propuestas mínimas que permita modificar el rol de la administración pública actual, dentro de una nueva agenda administrativa en la Reforma del Estado.

5.1 Tres reformas administrativas al fin del milenio para reformar la administración pública

Después de revisar el marco histórico de las reformas administrativas en la década de los setenta y en particular la mexicana, es necesario establecer la estrategia administrativa que permita afrontar los desafíos del nuevo siglo y aquellos que corresponden a la administración pública. Las concepciones del pasado ya no son vigentes, por las experiencias adquiridas durante su diseño, implementación y evaluación de las políticas, así como los resultados alcanzados, por lo que es indispensable analizar las nuevas estrategias de cambio administrativo prevalecientes en el contexto mundial. Analicemos tres experiencias.

5.1.1 Suecia

La estrategia sueca en materia de reforma de la administración pública desde principios de la década de los ochenta supone algunas propuestas de evolución y reforma de la administración pública. "La estrategia elaborada durante varios años y expuesta por el gobierno de Palme en 1985 es una *estrategia de cambio* y no una *estrategia de ruptura*, cuyo objetivo es evolucionar el funcionamiento de la administración pública sin alterar profundamente la economía".³⁷⁷

La idea central de los gobiernos suecos es hacer participar a las administraciones públicas como agentes del cambio, que permitan mejorar al sector privado de los servicios, como son: I) la importancia del "liderazgo"; II) funcionamiento por objetivos

³⁷⁷ Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992, p. 39-40. "Desde este punto de vista, las ideas de *privatización* y *desregulación*, llevadas al primer plano por la experiencia británica, son, si no rechazadas, al menos dejadas en un segundo plano".

más que por procedimientos; III) clarificación de las "misiones" y de las "profesiones"; y IV) nuevo enfoque de la idea de calidad y de orientación de servicio al cliente. Algunos rasgos esenciales de esta estrategia son:³⁷⁸

1. La noción de *orientación hacia el cliente* o el consumidor y, por ello, la calidad del servicio. Este principio concentra la atención de toda la organización en diseñar y producir bienes y servicios con base en la satisfacción del cliente; características, costo oportunidad y calidad. La principal medida de calidad del producto será el grado de satisfacción del cliente y no sólo cumplir con los estándares determinados en la organización.
2. La noción de la *administración descentralizada* del proceso de producción de servicios en torno de objetivos y de *business ideas* claras. La descentralización permite más eficiencia en el trabajo, mayor acercamiento con los clientes y, al mismo tiempo, resulta una forma muy efectiva de motivación para los trabajadores y demás empleados en una organización.
3. La voluntad de adecuar los *sistemas de control y de dirección* con el fin de mejorar la definición de las "estrategias". Otra labor esencial que desarrollan los grupos de trabajo es monitorear constantemente los sistemas de control y dirección para mejorar los procesos, servicios, productos y métodos de trabajo, lo que permite redefinir estrategias de cambio constantes.
4. La instauración de métodos de administración flexibles y participativos, asociados a situaciones motivadoras y evolutivas. Una organización que aplica los principios de atención al cliente es flexible para responder a los cambios en la demanda y en el medio ambiente que lo rodea; está preparada para tener éxito en un mundo en el que la única constante es el cambio.

El programa formulado en 1985 fue retomado por el Ministerio de Administración Pública (o "Departamento Civil"), que centra sus estrategias administrativas en los siguientes aspectos (ver cuadro 5.1).

Cuadro No. 5.1
PROGRAMA DE REFORMA SUECO

NO.	ESTRATEGIA	DESCRIPCIÓN
1	La descentralización y el aumento del margen de autonomía de las administraciones locales	Intenta aliviar las regulaciones que pesan sobre las administraciones locales, con el fin de hacerlas más innovadoras y con objetivos mejor formulados.
2	La busca de la consolidación de los gobiernos locales	Reducción de su número para alcanzar una "medida crítica" en materia financiera y administrativa (en 20 años se redujeron 2 mil municipios a 284).
3	El rechazo de la privatización, pero la mejora de los sistemas de competencia con el sector privado y la búsqueda de situaciones de mercado	Competencia en ciertos sectores estratégicos, introducción sistemática de "clientes" en los escalafones locales de las administraciones, mejora de servicios y coparticipación con las prestaciones privadas.
4	Administraciones de escalafón nacional	Llevar la implementación de sistemas de administración que permitan mayor eficiencia, mejor control político y mayor descentralización interna.

Fuente: Elaboración propia con las ideas de Michel Crozier, Op. cit. p. 41-43..

³⁷⁸ Ibid, p. 41.

Los resultados en materia de renovación de la administración pública en el caso sueco³⁷⁹ muestran que:

- a) una política de administración centrada en el liderazgo más que en los sistemas administrativos, permite obtener resultados importantes de innovación por: I) el acento en la reformulación y clasificación de las funciones administrativas en términos de resultados posibles más que de procedimientos permite organizaciones más flexibles adecuadas a las necesidades y requerimientos ciudadanos; II) el desarrollo de nuevas capacidades de comunicación interna y externa, que propician la adaptación al cambio de la organización; y III) la aparición de mecanismos de identificación extraordinarios, que en los enfoques tradicionales no son comunes.³⁸⁰
- b) la reflexión acerca de la calidad e innovación es de particular importancia en la medida que subraya los límites de un enfoque industrial (“tipo cero defecto”) o de tipo controles de calidad en el empleo público y las administraciones. Esta orientación permite reducir los costos mientras la oferta de servicios se adapta a la exigencia de los “clientes”. Implica cambiar la forma tradicional de producir bienes y servicios, por la de conocer lo que necesita el cliente y cómo espera que sea el producto o servicio.
- c) los nuevos métodos presupuestarios, con períodos más amplios (tres años), son importantes en este contexto para realizar las evoluciones necesarias en los objetivos y métodos, así como para evitar una concentración en el procedimiento burocrático, lo que flexibiliza el presupuesto a las necesidades de las organización públicas.
- d) los nuevos métodos de auditoría desarrollados por la *Riks Revisión Verket* (RRV) parecen esenciales para responder a la complejidad creciente de sistemas financieros y administrativos de regulación, permiten evitar la tendencia hacia los excesos burocráticos.

Hay que considerar que el enfoque de calidad fue creado para responder a la problemática de las empresas privadas, y se encuentra permeando en el gobierno, como una nueva manera de proveer más y mejores servicios, al mismo tiempo que ahorra gran cantidad de recursos y satisface más a la población y a los electores, sobre todo después de que las políticas de “redimensionamiento del Estado” redujeron el tamaño del gobierno.³⁸¹ En ese contexto, a pesar de las controversias que ha suscitado, el modelo sueco es aún rico en enseñanzas, principalmente en cuanto a la idea del ejercicio público y el papel de las administraciones, así como a los métodos intelectuales y administrativos aplicados por las dependencias y colectividades locales.

5.1.2 Japón

Michel Crozier señala que el Japón actual vive inmerso en la era de la reforma. La sociedad japonesa, lenta, pero con persistencia, prepara su cambio, ya que

³⁷⁹ *Ibid.* p. 53-56.

³⁸⁰ *Ibid.* p. 54.

³⁸¹ López Margalli, Patricio y Ugalde, Luis Carlos. “Reinventando al gobierno: el enfoque de Calidad Total”. *Federalismo y Desarrollo*, México, BANOBRAS, septiembre-octubre de 1995, No. 51, 35.

sus dirigentes reconocen que para llegar al siglo XXI debe cambiar la estrategia, método y filosofía. En ese sentido, la reforma administrativa todavía se encuentra en el centro del debate como tema de la agenda.³⁸²

Entre los años de 1981 a 1986 se realizó un considerable esfuerzo de reestructuración en el conjunto de las administraciones nacionales y en menor medida de las locales, con un doble objetivo: I) el saneamiento de las finanzas públicas sin el aumento de los impuestos y II) la revaluación del papel y las funciones del Estado en una sociedad en extraordinario cambio.

Durante los cinco años "activos" de la reforma administrativa la Comisión Rincho, compuesta por nueve personalidades -industriales, académicos, administradores, sindicalistas y periodistas- permitió iniciar, orientar y conducir este proceso. Algunas de sus orientaciones de elección pública fueron: i) remplazar los servicios públicos por los privados en sectores donde fuera posible, sin poner en duda la calidad del servicio proporcionado a la población y ii) descentralizar al máximo la administración pública para adaptarla y flexibilizarla a las necesidades de los ciudadanos a quienes sirve.

El centro de la reforma administrativa japonesa implicó cuatro estrategias a seguir³⁸³: 1) desarrollo de la adaptabilidad de las administraciones, siguiendo el ejemplo del sector privado; 2) voluntad de un enfoque global y no parcial de la reforma; 3) investigación del desempeño de las administraciones en beneficio de sus "clientes" principales: el Estado (economía de medios), los consumidores de servicios (relación calidad-precio); y 4) necesidad de acreditar a las administraciones ante la opinión pública, en su voluntad de llevar a cabo la reforma.

Los resultados de la Rincho japonesa fueron: a) la realización de un bloqueo de los gastos presupuestarios al nivel de 1983, mientras que aumentaban de manera extraordinaria (más de 10% anual) antes de 1981, lo que hizo posible un mayor control del gasto público; b) la privatización de las tres empresas públicas más importantes, NTT (telecomunicaciones), JNR (ferrocarriles) y el monopolio de los tabacos, actividades que para el gobierno japonés podrían ser realizados por el sector privado y disminuir los compromisos presupuestales públicos; c) la liberalización del Estado en relación con los sectores económicos en dos campos privilegiados de un profundo cambio e innovación: las telecomunicaciones y los mercados financieros; d) logros en la reorganización administrativa en materia de reformas profundas de la organización de una decena de municipios y dependencias nacionales; e) creación de la Somucho y de la oficina de personal del gabinete del Primer Ministro, como instancias impulsoras de la reforma administrativa; f) así como el impulso de planes de reducción de personal en todos los ministerios y dependencias gubernamentales.

Un aspecto fundamental que contribuyó a los resultados obtenidos por la Rincho fue la

³⁸² *Ibid.* p. 59.

³⁸³ *Ibid.* p. 67.

creación de la Somucho (*Management and Coordination Agency*), que constituye un elemento dinámico del sistema administrativo japonés. Su ámbito de acción se encuentra establecido en las siguientes funciones: I) evaluación de resultados y servicio prestado, asegurado por la oficina de la inspección administrativa; II) modernización de estructuras y métodos que propone la oficina para la reforma administrativa; y III) prácticas de administración de personal realizadas por la oficina de personal. La Somucho contribuyó con información especializada y adecuada para la toma de decisiones de la Comisión Rincho.

La reforma administrativa japonesa fue un primer paso no desdeñable. En el principio se concentraron prácticamente a privatizaciones espectaculares de los monopolios del sector público más tradicionales: ferrocarriles, tabacos y teléfonos; enseguida, se estableció un freno al crecimiento de los gastos de salud y el reajuste de los del Estado (número de funcionarios); la venta de las acciones del monopolio telefónico permitió un saneamiento espectacular de las finanzas públicas. Por último, se reforzaron, cercanamente al Primer Ministro, los medios de conocimiento, información y coordinación capaces de realizar una evaluación cualitativa de las prácticas administrativas que equilibraron la administración tradicional. Dos procesos donde la reforma administrativa japonesa no tuvo los efectos esperados fueron la desregulación y la descentralización. La desregulación no parece haber progresado seriamente, aunque se instalaron nuevos métodos de regulación de las comunicaciones. La descentralización aparece como un fracaso, contrariamente a los avances logrados por los suecos.

Los resultados obtenidos en la reforma administrativa japonesa destacan cuatro puntos: 1) la prioridad absoluta otorgada a la reforma administrativa por un Primer Ministro innovador (Nakasone) durante cinco años de su mandato; 2) un método de preparación de las decisiones de reforma, utilizando comisiones restringidas de personalidades que disponen de renombre y prestigio nacionales; 3) el desarrollo de una institución atenta a la realidad del ejercicio administrativo, a través de inspecciones globales; y 4) el recurso sistemático a los modos de coordinación informales mediante el trabajo en grupo, más que aquellos métodos rigurosos y formalistas.³⁸⁴

En contraste con el caso sueco, el enfoque de administración de calidad total -visión del cliente, trabajo en equipo, estructura descentralizada y mejora continua- no fue utilizado por el gobierno japonés, llevando cambios en la administración pública con el funcionamiento de la Comisión Rincho, que propuso políticas como la privatización, el control del gasto público y reducción de personal público. No obstante que la reforma japonesa tuvo significativos avances, las limitaciones en la desregulación económica y social, el sistema de subvenciones en las administraciones locales y la descentralización muestran los campos donde la reforma deberá continuarse en el futuro.

³⁸⁴ Ibid. p. 102-104.

5.1.3 Estados Unidos

A diferencia del ambiente entusiasta que domina en Estocolmo y la efervescencia intelectual que caracteriza a Tokio, el que prevalece en Washington parece marcada por el escepticismo en la actualidad.³⁸⁵

Al comienzo de los setenta, la administración Nixon aportó ideas tentativas de experimentación en torno al ingreso mínimo garantizado y nuevos métodos de evaluación de las políticas y los programas públicos. En el curso de la presidencia de Carter una gran reforma de la administración federal tuvo como propósito otorgar a los funcionarios estadounidenses la calidad y el espíritu de empresa del sector privado, en tanto el nuevo método "presupuesto base cero" ofreció esperanzas de solución tecnocrática a la administración de la complejidad y abatimiento de los costos. Finalmente, la presidencia de Reagan utilizó ideas matizadas, con cierta ideología y muy pocos resultados.³⁸⁶

De las lecciones de la administración de Reagan pueden enumerarse las siguientes:

1. El esfuerzo general de liberación del Estado, que en un principio se orientaba hacia la descentralización, triunfó de manera completa y paradójica en este campo cuando no se esperaba, lo que permitió una liberalización importante de la administración federal en beneficio de los estados, es decir, el "nuevo federalismo". La *Omnibus Reconciliation Act* (ORA, 1981) fue un severo programa de reducción de gastos (90 mil millones de dólares por año), mediante la supresión de 70 programas, y con la Iniciativa del Federalismo (1982) se suprimieron 45 programas en el campo de intervención estatal (educación, transportes, servicios sociales).
2. El esfuerzo de desregulación, iniciado en la administración Carter y conducido de manera sistemática, dio resultados alentadores, pero inferiores a las grandes esperanzas que se habían creado. Los procedimientos de desregulación creados por la administración Reagan se inscribieron en la continuidad de los mecanismos de la *Regulatory Review* - análisis en el ámbito presidencial de las regulaciones producidas por las dependencias federales- progresivamente reforzados desde la administración Nixon. Estos mecanismos en su origen tenían como objetivo asegurar una buena coordinación de la acción gubernamental, situación que no alcanzó los resultados esperados como en el caso japonés.
3. La elección de una política casi negativa, con fines en esencia presupuestarios, fue el fracaso del "gobierno por la *Office of Management and Budget* (OMB)". Las insuficiencias funcionales resultantes de la acción del gobierno federal fueron muy graves en dos sentidos: a) los procedimientos tecnocráticos e irracionales utilizados crearon sospecha y resistencia y b) la polarización de la OMB respecto al control presupuestal se efectuó

³⁸⁵ Durante los pasados 20 años, en la filosofía administrativa y el razonamiento de la decisión, Estados Unidos era el laboratorio más creativo del mundo occidental. En los años setenta el PPBS, así como la guerra contra la pobreza, hacían correr hacia Washington a los especialistas del mundo.

³⁸⁶ *Ibid.* p. 111-112.

en detrimento del aspecto administrativo y sin tomar en cuenta las dimensiones organizativas y humanas de la modernización administrativa.

4. Este fracaso en particular se traduce en una grave crisis administrativa para el gobierno federal. La administración deplorable de los recursos humanos, cuyos mejores elementos son proclives a dejar la administración, se encuentran en el origen de una grave crisis moral de la función pública. La voluntad de reducir el peso de la burocracia federal desde un principio condujo a sus responsables a considerar a los funcionarios más como obstáculo, que como fuente de solución al problema de la burocracia federal.
5. En estas condiciones, se afirma una tendencia que recomienda la revitalización de la administración federal como condición de su eficiencia, la cual es expresada por un pequeño número de altos responsables políticos y administrativos y reunifica la esperanza general de un *Good Government*. En consecuencia conviene, para restaurar la eficiencia de la administración, revitalizar los sistemas administrativos afirmando el lugar del liderazgo y valorando a los responsables operativos.

Contrario a estos resultados, en los Estados Unidos, a partir de las revueltas contra los impuestos en 1978, las unidades de gobierno -sobre todo en el nivel local-, se vieron obligadas a innovar para poder subsistir con presupuestos cada vez más reducidos. En varios poblados y ciudades medias, algunos alcaldes innovadores comenzaron a experimentar con el enfoque de administración de calidad y con esquemas de coparticipación para el desarrollo y prestación de servicios públicos.³⁸⁷

Entre otras acciones que destacan se realizaron las siguientes: liberalizaron la asignación de los estudiantes por distrito escolar, de manera que las escuelas públicas tuvieran que competir por los estudiantes ofreciéndoles mejores servicios a través de innovaciones que mejoraran la calidad de sus egresados; concesionaron parques a organizaciones sociales a las cuales otorgaron presupuesto para desarrollar la tarea; dieron autoridad a juntas vecinales para decidir los asuntos más urgentes y buscar el mejor proveedor; concesionaron a la iniciativa privada los servicios de recolección y procesamiento de desechos sólidos, entre muchas acciones que ahorraron recursos y mejoraron la calidad de los servicios. A nivel estatal y federal, donde mayor aplicación se realizó fue en el estado de Arkansas, en el Departamento de Defensa y en las unidades de recaudación de impuestos (IRS).

Como una referencia a otro de los socios de México en el Tratado de Libre Comercio (TLC), no debe pasarse por alto la experiencia de Canadá. La visión de su gobierno para *renovar el servicio público con miras al año 2000* proyecta la creación de un servicio público orientado al cliente; el establecimiento de estándares de servicio y el rechazo de desempeños por abajo de éstos; asegurar que quienes habitan en el ámbito regional participen en la toma de decisiones;

³⁸⁷ López Margalli, Patricio y Ugalde, Luis Carlos. Op. cit. p. 38.

reducir el número de niveles jerárquicos superiores; fomentar mecanismos que alienten la "excelencia"; enfocar aún más el servicio a el logro de resultados; acentuar la importancia del rendimiento de cuentas basado en valores compartidos; y enfatizar la importancia del liderazgo en el servicio público.³⁸⁸

5.1.4 Coincidencias de las estrategias

Crozier identifica cinco puntos principales, donde las tres estrategias tienen puntos de convergencia, considerando las particularidades de cada país, el nivel de avance y los procesos de cambio en cada administración pública, como lo muestra el cuadro No. 5.2.

Cuadro No. 5.2
COINCIDENCIAS DE ESTRATEGIAS

NO.	COINCIDENCIAS
1	Existe una inusitada coincidencia reflexiva de los responsables acerca del carácter central de la crisis del Estado y su necesaria modernización en el contexto del grado de especialización y complejidad del cambio acelerado mundial.
2	Condiciones de éxito y límites de las experiencias de reforma global, llevadas a cabo por los tres países.
3	La solución opcional, pero también paralela, que aporta la existencia o la creación de una dependencia nacional de administración, coordinación o evaluación del sistema administrativo públicos con amplios poderes y facultades.
4	Éxitos y fracasos en materia de descentralización, como contrastan los casos suecos y japonés, que lograron avances y retrocesos en esta materia.
5	Los éxitos y fracasos en materia de administración de personal, como la <i>National Personnel Authority</i> (NPA) estadounidense y la Jinji In japonesa..

Fuente: Elaboración propia con base en Michel Crozier, Op. cit. p. 10.

Al mismo tiempo pueden encontrarse algunos argumentos específicos, que permiten identificar algunos rasgos esenciales de la administración pública del nuevo milenio.³⁸⁹

1. La sociedad industrial clásica está en vías de desaparición. El sistema administrativo, formas de gobierno, toma de decisiones, de intervención y control del Estado deben ser profundamente renovados para adaptarse a la complejidad del mundo moderno.
2. La proliferación de reglamentos, regulaciones y normas jurídicas no sólo son ineficaces, sino paralizantes para la economía y la sociedad. Reprime cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener un adecuado desarrollo administrativo de las organizaciones del gobierno.

³⁸⁸ Campero Cárdenas, Gildardo. *En busca de la calidad y la excelencia en el Distrito Federal: la experiencia de Tláhuac*, 14 de marzo de 1997, p. 2. Documento de trabajo interno.

³⁸⁹ Ibid. p. 11-32.

3. La población espera desde ahora prestaciones cualitativas y una participación más activa en la administración de las actividades colectivas. El reto no sólo es la prestación de los bienes y servicios, sino de mejor calidad y oportunidad, incorporando las opiniones y recomendaciones de los ciudadanos.
4. Estos cambios ponen en duda el actual modelo administrativo y gubernamental, en lo sucesivo inadaptado, como es el burocrático. La reforma del modelo es uno de los problemas que deberá enfrentar la sociedad al mundo del siglo XXI y la administración pública tendrá que conformar un modelo alternativo que vincule la prestación de los bienes y servicios con organizaciones flexibles e innovadoras.
5. Todo pensamiento de la reforma de la práctica administrativa se funda en la necesidad de replantear el papel de la administración pública como proveedora de servicios. En la sociedad posindustrial del bienestar (*welfare*) la calidad del servicio se convierte en el elemento decisivo de la administración. Su práctica no se contradice con la limitación de los costos, si al mismo tiempo se tiene éxito en estimular la innovación dándoles más autonomía a los líderes responsables de las diversas misiones y en animar un consejo de administración que permita el desarrollo de métodos administrativos más modernos y eficientes.
6. Los fracasos de reformas tecnocráticas traen consigo un gran vacío. Estas reformas están condenadas al fracaso, por lo que no existe más oportunidad que la prioridad a la innovación, impulsar la administración de calidad y a la orientación de servicios que permiten que la desregulación y reducción de los gastos sean exitosas.
7. La interdependencia de los problemas y la importancia de los cambios que se deben realizar permiten sentar las bases para la elaboración de una reforma total. Pero los resabios sucesivos, que en todos los países han conocido las tentativas de reformas muy ambiciosas, demuestran al mismo tiempo la dificultad, por no decir, la casi imposibilidad de una reforma total. Las reformas incrementales pueden contribuir a desatar cambios en otras áreas no prioritarias, lo que permite confiar en reformas parciales y de carácter estratégico.
8. Las reformas estadounidenses, en comparación con la experiencia japonesa, tienen inspiración tecnocrática. El análisis de la preparación de las medidas de reforma se refiere esencialmente a las *soluciones* y no a los *problemas*. Por el contrario, la reforma japonesa es de inspiración consensual, centrada en los *problemas* y no en las *soluciones*. No se trata de descubrir las buenas soluciones para imponerlas de inmediato, sino de crear un consenso en torno a la percepción de los problemas y buscar enseguida, cuando exista verdadero acuerdo acerca de los problemas, las posibles soluciones.

9. Cinco razones de éxito impulsadas por los reformistas japoneses mediante la Comisión Rincho (1981-1983) fueron: a) un enfoque consensual; b) la composición de la comisión formada por personalidades independientes; c) la simplificación de los trabajos gracias a la formación de grupos de trabajo con la dirección de la comisión; d) la existencia de un secretariado muy activo, que disponía de medios de funcionamiento, recursos, infraestructura y experiencia; e) el compromiso prioritario de la personalidad más sólida, Yasuhiro Nakasone; y f) la Comisión Rincho se benefició de un ambiente crítico y plural.
10. En una época de crisis marcada a la vez por la elevación vertiginosa de costos, inflación de los servicios, intervenciones administrativas y un sentimiento de ingobernabilidad, surge la idea de la creación de una institución especializada en promover el mejoramiento de la administración, coordinación y evaluación de resultados, que se mantenga por encima de las querellas entre servicios y suficientemente centralizado para tener la posibilidad de una influencia práctica y real. Suecia creó una institución como el Control del Estado. Japón creó en 1953, por instigación estadounidense, un órgano de control administrativo y reforzó de manera importante esta institución en 1984, en atención a las recomendaciones de la Rincho. Por su parte, Estados Unidos experimentó dos vías: una función de estímulo a la administración pública en una dirección del presupuesto muy importante y el desarrollo de un organismo de evaluación cercano al Congreso: la General Accounting Office (GAO).
11. La importancia de las colectividades secundarias -estados, regiones, perfecturas, departamentos, municipios- es absolutamente fundamental para el porvenir, aun si por razones de oportunidad estratégica el sistema central continua reteniendo la atención. En las tres sociedades consideradas, como en la mayor parte de las desarrolladas, es en las colectividades secundarias donde trabaja la mayor parte de los empleados públicos: dos terceras partes de Japón, como en Estados Unidos, y cerca de tres cuartas partes en Suecia. Esta proporción está llamada a crecer todavía más en el futuro.
12. En materia de personal es conveniente recordar que: a) todas las tentativas de control o estímulo del personal por medio de una reforma global de los estatutos, inspirada por una idea modernista tomada del sector privado, igualmente han fracasado; b) las fórmulas de interés y participación menos formales pero sistemáticas, como los controles de calidad, encuentran poco impacto; y c) se percibe un nuevo período de reflexión muy marcado y esfuerzos considerables para desarrollar una concepción nueva del liderazgo e innovación en materia administrativa.

5.2 Reinventando el gobierno: propuesta y limitaciones

Una posible estrategia para reformar a la administración pública vinculada a las nuevas transformaciones mundiales es la que presentan David Osborne y Ted

Gaebler con su obra *Reinventing Government*.³⁹⁰ A partir de su propuesta, sus alcances, limitaciones y obstáculos, es factible establecerla como una estrategia administrativa para reformar el gobierno en el próximo siglo.

Hay que recordar que Osborne se convirtió en el principal asesor del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del *Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional (National Performance Review-NPR)*. Los cuatro principios básicos del NPR son: a) reducir el papeleo innecesario (*red tape*); b) dar prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) otorgar mayor poder (*empowerment*) a los empleados en la toma de decisiones; y d) reducirse a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.³⁹¹

El momento culminante de este nuevo *paradigma* para reinventar el gobierno, ocurrió el 7 de septiembre de 1994, cuando en una destacada ceremonia de la Casa Blanca -en la cual se presentaban como trasfondo dos montacargas repletos de reglamentos federales- Al Gore entregó al presidente estadounidense Bill Clinton la copia final del NPR. Así, las ideas de Osborne y Gaebler se convirtieron oficialmente en el marco conceptual y filosófico que orientará la reforma gubernamental a todos los niveles del sector público. Ciertamente, no se había logrado en los Estados Unidos un apoyo tan generalizado a un conjunto de ideas desde los tiempos de las dos Comisiones Hoover.³⁹²

Para estos autores, el fin del milenio se acerca y el cambio nos rodea. Europa del Este se ha liberado, el imperio soviético se disolvió, la guerra fría ha terminado; por su parte, Europa Occidental se aproxima a la unión económica; Asia es el nuevo centro del poder económico mundial. Desde Polonia hasta Sudáfrica, la democracia está en marcha y se abre paso.³⁹³

La euforia con el proyecto de *reinventar* el gobierno, es decir, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales básicas. La idea de rehacer el gobierno puede parecer inadecuada, a quienes consideran al gobierno como un ente fijo e invariable, pero en realidad los gobiernos se encuentran en constante cambio. Para ello, se presentan cuatro consideraciones específicas:

1. Hay que creer en el gobierno. No debe contemplarse como un mal necesario, el gobierno es el mecanismo adecuado para tomar decisiones comunes: dónde construir una carretera, qué hacer con las personas sin hogar, qué clase de educación

³⁹⁰ Osborne, David y Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Plume, Reading Ma, 1992.

³⁹¹ Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas". San Juan, *Revista de Administración Pública*, vol. 27, No. 2, 1995, pp. 49-64.

³⁹² Executive Office of the President. *National Performance Review: From Red Tape it Result: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993.

³⁹³ Osborne, David y Gaebler, Ted. p. 13-14.

se dará a nuestros hijos y el tipo de salud necesaria para quienes no tienen acceso a las instituciones de salud privada.

2. Una sociedad civilizada no puede funcionar adecuadamente si no tiene un gobierno eficiente. Los gobiernos en la era industrial, con sus enormes burocracias centralizadas y sus servicios estandarizados, no son lo perfectamente adecuados a los nuevos retos que les presentan las sociedades en la era de la información, rápido cambio y economías basadas en la ciencia.
3. Las personas que trabajan en el gobierno no son el problema; el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan. Los sistemas burocráticos pueden cambiarse, de suerte que liberen la enorme energía de creatividad e innovación de los servidores públicos y, así, incrementar la capacidad de éstos para servir a la población.
4. Ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad. No se resuelven los problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con las privatizaciones ya existentes. Para volver a hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos *rehacerlos*.

El problema de los gobiernos contemporáneos -según Osborne y Gaebler- no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias, el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia.³⁹⁴

La propuesta de un gobierno empresarial se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la *reinención del gobierno*. Los primeros seis principios fueron elaborados por Osborne y Gaebler directamente de sus investigaciones, mientras que los cuatro restantes son extrapolaciones del sentido común expuestos por estos autores. Ver cuadro No. 5.3

Cuadro No. 5.3
PRINCIPIOS DE LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
1. Gobierno Catalizador	El principio implica transformar al gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.
2. Gobierno Competitivo	Consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad.
3. Gobierno inspirado por misiones	Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por las reglas y los procesos, no obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La <i>misión</i> es la justificación social de cualquier organización.
4. Gobierno orientado hacia los resultados	La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos a resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no sólo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.
5. Gobierno orientado hacia los clientes	El propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente.

³⁹⁴ Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. Op. cit. p.53.

(Continuación del cuadro No. 8.3)

6. Gobierno empresarial	La reinención consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia ganar dinero en vez de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la <i>provisión de los servicios públicos</i> .
7. Gobierno descentralizado	Consiste en otorgar mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados. Se trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo.
8. Gobierno de la comunidad	Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Se parte del supuesto de que la <i>comunidad</i> tiene mayor compromiso y que entienda mejor sus problemas que los <i>burócratas profesionales</i> . El gobierno de la comunidad plantea otorgar poder a los ciudadanos y disminuir el control burocrático. Significa reducir el poder de los funcionarios y devolvérselo a los ciudadanos.
9. Gobierno previsor	Tiene como función principal anticipar los problemas, consensar antes de actuar; prevenir para evitar remediar. Se basa en la necesidad de la planeación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización de acuerdo con los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.
10. Gobierno orientado al mercado	El gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Se parte del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones públicas. Ello implica una reformulación en la asignación de recursos a los programas de gobierno que se crean como respuestas fragmentadas a exigencias de grupos de intereses particulares, sin tomar en cuenta la situación del mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. *Op. cit.* p.54-57.

El objetivo de la reinención no es cambiar los fines (el *qué* y *para qué*) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. El problema entonces es de carácter instrumental; es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría de gobernabilidad, proponen una microgerencia pública.³⁹⁵

En la actualidad, es imprescindible aumentar la eficiencia y eficacia de los gobiernos para alcanzar ventajas competitivas en el mercado global y lograr un desarrollo económico sostenido. Debe considerarse que la reforma administrativa y la innovación de la gestión pública es un imperativo del mundo globalizado en el que existen restricciones presupuestarias, aumento de la deuda externa y poco impacto en los programas gubernamentales para disminuir la pobreza.

La propuesta de reinventar el gobierno en realidad trata de los viejos problemas de la administración pública que la nueva retórica gerencial elude o trata de manera superficial.³⁹⁶ Algunas limitaciones al respecto son:

1. Una de las tesis centrales del libro es *que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz*. Este es un aforismo cierto, aunque debe considerarse

³⁹⁵ El concepto de microgerencia pública se refiere a la gerencia pública más influenciada por la administración de negocios. Constituye el nivel micro-organizacional y los aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia interna. La microgerencia pública en el sector público permite imitar, adoptar y adaptar métodos, técnicas y estrategias de la administración de negocios. A nivel macro-gerencial la situación es más compleja dadas las variables políticas que determinan el contexto de la administración pública.

³⁹⁶ *Ibid.* p. 59-62.

que en una sociedad democrática, la eficacia o eficiencia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. Existen valores como: justicia social, equidad, responsabilidad pública, protección de las leyes, apego a la ley, representatividad, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública. Por otra parte, los conceptos de constitución o gobierno constitucional, que deberían formar parte de los principios de cualquier reinvencción del gobierno no son considerados seriamente. Más que reinventar el gobierno, hace falta *redescubrirlo*.

2. Los reformadores del gobierno deben conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. Por ejemplo, la *misión* de las agencias y otras dependencias gubernamentales está definida en la ley que las crea; es propiamente una directriz legislativa. Desde esta óptica, los gerentes del sector público sólo pueden reinventar las misiones organizacionales dentro de los requerimientos o exigencias establecidas por los mandatos legales. Los administradores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitido por la ley.
3. La metodología que se utiliza en la obra plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas, basadas en la descripción de eventos específicos que fueron exitosos. La selección de estos ejemplos permite probar que sus argumentos no significan que la estrategia de ofrecer servicios públicos no pueda fracasar en otros escenarios y condiciones organizacionales.
4. Otra limitación metodológica que radica en la obra es que no abunda sobre los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, etc.) de las estrategias empresariales. Además, se obvian aspectos de la historia institucional, así como las características específicas del entorno político, social, cultural y económico, que son tan importantes para tener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado. De las buenas intenciones y declaraciones oficiales, los reformadores gubernamentales tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país.

Coincidimos con lo dicho por Leonardo Santana y Mario Negrón en el sentido de que "...la *reinvencción* del gobierno debe incluir otras variables relacionadas con la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos. A pesar de sus pretensiones, la aportación más valiosa de *Reinventing Government* reside en el ámbito de la *microgerencia pública*, pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las *organizaciones* (*calidad total, planificación estratégica, reingeniería, gerencia participativa, entre otras*),

pero en realidad no constituye o *reinventa* una teoría de gobierno".³⁹⁷

En el caso de México, el Titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo responsable del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) señala que este programa hace un paralelo con las grandes iniciativas que hoy existen en el mundo, donde la "reinención del gobierno" es asumida como una verdadera Reforma del Estado. Nuestro país se ha insertado en esta corriente, transformando el gobierno "desde dentro".³⁹⁸

"En Europa la reforma del estado es la reforma administrativa; es cómo lograr un gobierno más eficiente y más competitivo, y nosotros en México seguimos distraídos con otro tipo de temas dentro de la reforma del Estado, como el proceso electoral, el modelo de desarrollo económico, la situación de los partidos políticos; todo eso nos distrae cuando vemos que en Europa esos temas hace tiempo ya que los dejaron atrás y están de tiempo completo buscando un gobierno mucho más eficiente."³⁹⁹

El gobierno retomó las teorías de calidad a finales de los años ochenta, insertándose en una corriente mundial derivada de la administración de calidad. Ante una población cada vez más exigente y demandante, el sector público se vio en la necesidad de cambiar su administración tradicional. La administración pública empezó aplicando las mismas herramientas de calidad que entonces eran utilizadas en la iniciativa privada, para después dedicarse a generar sus propios métodos. Experiencias de larga duración existen en todo el mundo: Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y prácticamente en todos los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Estos países -con más de diez años algunos de reforma administrativa- buscan rendir mejores resultados a la comunidad y para ello requieren mejores sistemas de trabajo.

5.3 La administración pública mexicana hacia el fin del milenio

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece el prototipo de servicio público para el fin de siglo en México. "Una administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático".⁴⁰⁰ Para ello, el Plan Nacional de Desarrollo establece seis propósitos a realizar, como puede verse en el cuadro No. 5.4.

³⁹⁷ *Ibid.* p. 62-63.

³⁹⁸ Reyes Z. Jorge. "Programa de Modernización de la Administración Pública. Para reinventar el gobierno en México". *Gobierno Digital*. México, No. 24, abril de 1998, p. 23, entrevista a Santiago Roel.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁰⁰ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP, 1995.

Cuadro No. 5.4
PROPÓSITOS DEL PND EN REFORMA DE GOBIERNO

No.	PROPÓSITO	DESCRIPCIÓN
1	Promoción de la descentralización administrativa	Una de las líneas prioritarias será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, que favorezcan la descentralización y permitan acercar la administración a la ciudadanía.
2	Profesionalización de los servidores públicos	Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que permita facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función y la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos.
3	Sistemas de control y rendición de cuentas	Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica y la credibilidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública.
4	Modernización de la gestión pública	El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión.
5	Simplificación y adecuación del marco normativo	Será necesario actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público.
6	Responsabilidades de servidores públicos	Modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

No obstante que el PND establece como política de gobierno avanzar en la carrera civil, sólo lo circunscribe a las áreas de la seguridad pública y de los procesos judiciales y electorales. "La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa."⁴⁰¹

Por su parte, para el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) establece que la: "...profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público".⁴⁰²

⁴⁰¹ *Ibid.* p. 64.

⁴⁰² Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

Cuadro No. 5.5
SUBPROGRAMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROMAP

No.	SUBPROGRAMAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
1	Participación y Atención Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública • Mecanismos para mejorar la atención al público • Transparencia • Revisión y simplificación del marco normativo actual • Estándares de calidad • Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo • Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos • Fortalecimiento del federalismo
2	Descentralización y/o Desconcentración Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario • Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas • Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades
3	Medición y Evaluación de la Gestión Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de indicadores de desempeño • Sistema Integral de Información • Fortalecimiento de los órganos internos de control
4	Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de conocimientos y habilidades • Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos • Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo • Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público • Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades

Fuente: Elaboración propia con base en el PROMAP.

El PROMAP se encuentra integrado por cuatro subprogramas y sus respectivas líneas de acción, como puede observarse en el cuadro No. 5.5. Las políticas del Programa de Modernización para alcanzar la profesionalización del servidor público son: una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el medio ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro seguro.⁴⁰³

La profesionalización del servicio público, dentro de los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública, carece de algunas precisiones

⁴⁰³ *Ibid.* p. 63. La profesionalización pretende llevarse a cabo en tres etapas: la inicial implica, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos; la etapa de desarrollo comprende, el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de las funciones y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y profesionalización; por último, la etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servidor público.

fundamentales. Para la implementación de un servicio civil de carrera es indispensable un estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios. Las lagunas constitucionales referidas requieren de una legislación acorde para definir y precisar la naturaleza del servicio público en la legislación en la materia. Asimismo, la profesionalización no se logrará con un Programa o por disposiciones que emitan las *dependencias globalizadoras* (SHCP y SECODAM), para ello, es indispensable un cuerpo administrativo del más alto nivel que le dé sustento, rumbo y orientación, de otra manera, el Programa resultará inviable y con pocas posibilidades de llevarse a cabo.

5.4 Condiciones para el nuevo rol de la administración pública en la Reforma del Estado

A continuación se presentan algunas características que requiere la administración pública en nuestro país, como ser moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, "necesaria" y con un servicio civil de carrera, para conformarse en un aparato gubernamental acorde a las nuevas condiciones mundiales y los retos prevalecientes en México. Pretendiendo superar la administración pública tradicional, autocrática, centralizada, corrupta, burocrática, sobrerregulada, cerrada, privatizada y como sistema de botín. Ese es el nuevo rol que la administración pública debe reformar para lograr consolidar la Reforma del Estado.

5.4.1 De una administración pública tradicional a una moderna

Uno de los principales retos de la administración pública en México es transitar de una administración tradicional y jerarquizada, a un aparato gubernamental moderno y adecuado a los nuevos escenarios mundiales de globalización, interdependencia y rápido avance tecnológico. Asimismo, en lo interno, afrontar la profunda desigualdad social en que viven un significativo sector de la población que sobrevive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, debido a que carecen de los mínimos de bienestar necesarios para una vida digna.

Por ello, frente a la actual composición de la sociedad mexicana y sus nuevas exigencias, retos y exigencias que desde el exterior se presentan para la soberanía, la unidad y las libertades del país, es preciso contar con una administración pública moderna que busque adaptarse a las cambiantes circunstancias de los principios fundamentales de convivencia nacional.⁴⁰⁴

Así, los ámbitos de la reforma del Estado en México trascienden a la administración pública y no se ciñen sólo a la privatización de las empresas públicas y la desregulación económica. Hay claros indicadores de los espacios de la Reforma del Estado como modernización, que modifican elementos del

⁴⁰⁴ Zorrilla Martínez, Pedro. "La Constitución Política y la Reforma del Estado". Núñez Jiménez, Arturo. (Coord.) *La Reforma del Estado*. Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco, INAP, 19 de julio de 1990, p. 8.

viejo orden y los empujan a la extinción: el régimen corporativo que sustenta aún la organización estatal; la extinción del partido dominante; la hipercentralización gubernamental y administrativa; y el criterio de considerar a la administración pública como "sistema de botín".⁴⁰⁵

La Reforma del Estado debe pugnar por la supresión de la parcialidad, el aspirantismo y la empleonómia, que han llenado a la administración pública de improvisación, amateurismo y confusión. Sería muy deseable la formación del servicio civil de carrera, como un elemento fundamental en el desarrollo administrativo de un moderno aparato gubernamental. Este cambio permitiría suprimir los modos antiguos de ejercer la administración pública, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño administrativo.⁴⁰⁶

5.4.2 De una administración pública autocrática a una democrática

Dentro de la revolución administrativa que debe prevalecer como parte de la Reforma del Estado, una orientación fundamental sería buscar la consolidación de la *democracia administrativa*.

En 1858 Teodoro Parker concibió a la democracia como "...el gobierno directo y autónomo que sobre todo el pueblo, se ejerce por el pueblo y para todo el pueblo".⁴⁰⁷ En ese sentido una administración pública será democrática cuando provenga de los habitantes del país y que, con la participación de éstos, se les beneficie. En pocas ocasiones se ha propuesto, y menos se ha llevado a la práctica, una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, debido a que la democracia es representativa y la administración queda supeditada a los poderes federal, estatales y a los ayuntamientos.⁴⁰⁸

En consecuencia, la administración no se ejerce por todo el pueblo, es asunto de los gobernantes y frente a éstos, desde la perspectiva administrativa, los habitantes del país son administrados, es decir, son personas *sometidas* a la jurisdicción de las autoridades administrativas.

⁴⁰⁵ Guerrero, Omar. "La Reforma del Estado como modernización". Núñez Jiménez, Arturo. (Coord.) *La Reforma del Estado*. Op. cit. p. 18-19.

⁴⁰⁶ *Ibid.* p. 20.

⁴⁰⁷ Chanes Nieto, José. Op. cit. p. 102.

⁴⁰⁸ *Ibid.* p. 103. La *democracia en nuestro país está considerada "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo".* Constitucionalmente, como también ya se expresó, "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores".

El servidor público, a medida que asciende en la jerarquía administrativa, es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen estar desvinculados de los problemas cuya solución está a su cargo, al encontrarse en una situación distinta en la que no los padecen. Si no viven como las personas a quienes se presumen sirven, sí deberían convivir con ellas para adentrarse en sus condiciones de vida y actuar cotidianamente como los demás habitantes del país, es decir, para convertirse en verdaderos servidores públicos.⁴⁰⁹

Si se condujeran como ciudadanos serían los primeros en mejorar la administración pública y la calidad de la vida de los habitantes del país. Chanes Nieto, señala que en "teoría los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos están subordinados al poder público, en lugar de estarles éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto, que quienes administran les consideran objeto y no titulares, beneficiarios, de la acción pública".⁴¹⁰

La noción de *democracia administrativa* no tiene carta de naturalización. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones teóricamente, el derecho a participar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos, como contraprestación del pago de impuestos públicos que realizan.

Sin embargo, existe un movimiento encaminado a democratizar a la administración, pero se dirige más hacia la colaboración de los ciudadanos en la ejecución, en la conservación o en el patrocinio, que en su participación en la toma de decisiones y en su evaluación. Aún en el ámbito del municipio, donde tiene mayor viabilidad, la autoadministración no ha triunfado.

"Hasta el presente el estatuto del ciudadano, transformado en administrado, se asemeja al de un menor no emancipado. La autoridad administrativa ejerce sobre él la tutela; justificando su acción unilateral en el interés público, en el supuesto interés de aquéllos a quienes impide participar... Así, en la realidad es súbdito y sólo en el texto constitucional soberano. *Los derechos administrativos del ser humano están por precisarse. Los derechos políticos resultan insuficientes para su emancipación real.*"⁴¹¹

⁴⁰⁹ Los políticos, pocas veces los administradores, juegan a ser del pueblo. Hace algunos años se les pidió se dieran baños de pueblo. No obstante, por su origen y formación se encuentran alejados del pueblo, cuando se acercan a éste se percibe su incomodidad e impostura; recurren al disfraz y a la simulación; se conducen como extranjeros. Los funcionarios desconocen las dificultades, maltrato, pérdida de tiempo, frustración e impotencia del ciudadano frente a la administración, en tanto nunca recurren personalmente a ella.

⁴¹⁰ *Ibid.* p. 105.

⁴¹¹ *Ibid.* p. 106. La democracia representativa tiene una presencia cada vez más teórica que real de los ciudadanos en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se torna en su ejecución y fundamentalmente, en sus beneficios.

"Al ciudadano corresponde darle vida y contenido a la democracia. Para que decida y vigile a la administración pública, deberá asumir el papel de soberano, mediante instrumentos innovadores que lo permitan. La administración omnipotente, autoritaria, antidemocrática... debe dejar la iniciativa y dirigir su acción al ciudadano soberano."⁴¹² El ciudadano es el mandante, los órganos representativos y las administraciones deben ser sus mandatarios.

En un gobierno democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un elemento esencial del proceder gubernamental. La administración pública es esencialmente aquella que integra en sus decisiones y en su operación al público, que mediante sus opiniones, propuestas y críticas enriquecen la deliberación del gobierno y la puesta en práctica de sus decisiones. Jurídicamente, la autoridad pública es el gobierno, pero la autoridad es un gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera por que sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados.⁴¹³

Chanes Nieto señala que los derechos humanos administrativos, para propiciar la democracia administrativa, podrían considerarse para todos los ciudadanos de la siguiente manera (cuadro No. 5.6):

⁴¹² *Ibid.* p. 110. "La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir al ciudadano, deben ser el medio para resolver los problemas y no un problema más para todos. Deben aceptar una administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio."

⁴¹³ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. **Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad.** México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 39-40. Este es un trabajo colectivo donde se entrevistan a personalidades del ámbito académico, empresarial y de organizaciones no gubernamentales. Esta opinión es de Luis. F. Aguilar.

Cuadro No. 5.6
DERECHOS ADMINISTRATIVOS DE LOS CIUDADANOS

No.	Contenido
1	A una administración cercana, expedita, simple, oportuna, eficaz, considerada, razonable, justa, honrada, humana, de calidad y bajo costo.
2	A la conservación de los atributos del servicio público, en los casos que estén concesionados o privatizados
3	A la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa.
4	Al estricto apego de la administración al derecho y a disponer de medios expeditos y sencillos para asegurarlos.
5	Al debido proceso administrativo, mediante la regulación del contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en la materia; omitirlo contrasta con lo pormenorizado de las normas en los procesos penal y civil.
6	A la determinación de las bases para el ejercicio de las facultades discrecionales.
7	A la precisión de los principios para la interpretación de la ley en materia administrativa.
8	A una defensa adecuada frente a la administración y a un acceso fácil a ella, incluyendo al sector paraestatal.
9	A disponer de condiciones mínimas de consideración en las áreas de atención al público.
10	A sistemas expeditos y llanos para cumplir obligaciones, ejercer derechos y recibir servicios.
11	A la defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa. Muchos por su ignorancia o pobreza, por la complejidad o desconsideración imperantes en las administraciones, están imposibilitados para defenderse o beneficiarse del quehacer político.
12	A participar en la elaboración y aprobación de planes y programas, así como supervisar su cumplimiento, particularmente de los de carácter urbano, condicionantes de sus formas de vida en todos los sentidos.
13	Al referéndum y a la iniciativa popular administrativa.
14	A recibir una respuesta razonada y en un término realmente breve por parte de las autoridades a las peticiones, sugerencias y quejas presentadas.
15	A participar en la evaluación del quehacer administrativo.
16	A proteger los intereses sociales, no sólo cuando se es parte agraviada directamente, generalizando la acción popular prevista, por ejemplo, tratándose del patrimonio cultural o de la responsabilidad de los servidores públicos.
17	A la información fundada, clara y sencilla sobre la decisión y actuación administrativas, desde los nombramientos o remociones de funcionarios y las demás facultades discrecionales hasta respecto a quiénes y por qué se otorgan concesiones o enajenan bienes públicos.
18	A la veracidad de las estadísticas, documentados e informaciones oficiales.
19	A acceder a los expedientes personales y a su complementación, así como a aquellos en que se tenga interés social.
20	A que el silencio de la administración les favorezca, mediante la sustitución de la <i>negativa ficta</i> , protectora de la inactividad administrativa, por la <i>afirmativa ficta</i> impulsora de la acción pública y <i>benéfica para los ciudadanos desatendidos</i> .
21	Al establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción y de la responsabilidad directa y objetiva de la administración.
22	A una compensación por la acción administrativa ilegítima o inoportuna.
23	A que los organismos de protección de los derechos humanos, además de su salvaguarda en el ámbito administrativo, les defiendan de la conducta irregular de las administraciones, remediando los casos de inactividad, negligencia, inoportunidad o desconsideración y proponiendo modificaciones a las normas, a los criterios y a las prácticas administrativas cuando produzcan resultados injustos o perjudiciales.

Fuente: Chanes Nieto, José. Op. cit.

En un gobierno democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un elemento esencial del proceder gubernamental. La administración pública es esencialmente aquella que integra en sus decisiones y en su operación al público, que mediante sus opiniones, propuestas y críticas enriquecen la deliberación del gobierno y la puesta en práctica de sus decisiones. Jurídicamente la autoridad pública es el gobierno pero la autoridad es un gobierno representativo

que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera por que sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados.⁴¹⁴

Una propuesta para ampliar la participación ciudadana en la administración pública sería multiplicar los consejos consultivos en los ámbitos municipal, estatal y nacional. Estos consejos darían cabida a los líderes sociales representativos y al pensamiento de expertos de la sociedad. También es indispensable apoyar a organizaciones de voluntarios, no lucrativas, que están en condiciones de hacerse cargo de una gran variedad de funciones públicas, especialmente las de bienestar social. De tal manera, la administración pública debería regular, seleccionar, contratar, supervisar y evaluar las actividades de los grupos o comunidades que se hagan cargo de administrar programas sociales, así como reservarse el derecho de auditar a aquellas que hayan recibido recursos públicos.⁴¹⁵

Ante el vacío dejado por el Estado de Bienestar diezmado -opina Omar Guerrero- debido al fracaso de sus programas, países como el nuestro se encaminan a diseñar un nuevo proyecto de Estado que, con base en las condiciones estructurales del país, demandará la reorganización cabal de la administración pública; las fronteras entre el Estado y la sociedad deberán caracterizarse por la desburocratización del gobierno y por una participación organizada más vigorosa de la sociedad civil.⁴¹⁶

La opción es buscar la participación de los habitantes del lugar, a los prestadores de servicio y a las autoridades locales, para atender ciertos servicios que se definan como estratégicos por su grado de repercusión funcional o geográfica. Existen servicios públicos que son insumos de otros servicios públicos, por lo que deben asumir un carácter prioritario y ser asumidos por la congregación de esfuerzos organizativos que, al mismo tiempo, sea pública, civil y privada.

Otra opinión sostiene que la administración pública debe otorgar mayor peso y atención a las opiniones de los ciudadanos. La ciudadanía debe tener la certeza de que sus quejas y denuncias han sido atendidas y debe conocer el seguimiento que se da a las mismas. Para ello es indispensable que la administración pública propicie la instauración de un marco jurídico para encauzar dicha participación, así como los mecanismos que permitan incorporar sus resultados en sus políticas, estrategias y acciones.⁴¹⁷

La participación ciudadana requiere de la apertura de foros de contacto con la administración pública, que permita el acceso de sugerencias o planteamientos sobre diversos temas de interés público, ya sea que toquen grandes problemas nacionales o hagan referencia a situaciones particulares. Por ello, la acción de la administración pública deberá incluir tanto la recepción de las sugerencias o planteamientos, así

⁴¹⁴ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. Op. cit, p. 39-40. Este es un trabajo colectivo donde se entrevistan a personalidades del ámbito académico, empresarial y de organizaciones no gubernamentales. Esta opinión es de Luis. F. Aguilar.

⁴¹⁵ *Ibidem.*

⁴¹⁶ *Ibid.* p. 41.

⁴¹⁷ *Ibid.* p. 43. Opinión de María Emilia Jeannetti.

como la difusión de la solución o la medida que derive de la demanda concreta de la ciudadanía.⁴¹⁸

En suma, la búsqueda de una administración pública democrática implica por lo menos tres aspectos esenciales: en primer lugar es necesario reconceptualizar a la administración pública como administración de lo público y no de lo gubernamental, en donde los funcionarios y empleados públicos estén al servicio de los gobernados y no al servicio de los gobernantes; en segundo lugar, es preciso llevar a cabo esfuerzos importantes de capacitación, para que los servidores públicos, que no están acostumbrados a ello, atiendan los reclamos sociales; y en tercer lugar, deberá emprenderse una *revolución cultural* que modifique actitudes y mentalidades en los niveles gubernamentales de mandos medios y superiores para derramar en cascada esta nueva concepción de la administración y de la importancia de la participación ciudadana.⁴¹⁹

La Reforma del Estado en el contexto de una reforma administrativa debe pugnar cada vez más, por una mayor participación de la ciudadanía que permita una democracia administrativa en los asuntos de gobierno. Es decir, el ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario.

5.4.3 De una administración pública centralizada a una descentralizada

Un reto adicional para la administración pública es cambiar su excesiva centralización, para propiciar gradualmente su descentralización, lo que permitiría devolver a los gobiernos estatales y municipales, facultades, atribuciones y responsabilidades administrativas que fortalezcan su presencia como interlocutores legítimos de las demandas de la sociedad.

Por ello, la descentralización administrativa se plantea como un tema consustancial a la Reforma del Estado. La descentralización es un factor de legitimación y fórmula idónea para transformar profundamente las relaciones de los diversos grupos de la sociedad plural con los gobiernos, aspecto esencial en México frente al deterioro institucional, rigidez, falta de representatividad, incomunicación y ausencia de participación social, tanto en los partidos políticos como en las estructuras de gobierno, en particular en la administración pública.⁴²⁰

Sin embargo, la descentralización se revela como un propósito complejo de realizar y encuentra fuertes oposiciones en algunos servidores públicos. Las grandes burocracias centrales, frecuentemente autoritarias se enfrentan a las medidas descentralizadoras porque no aceptan ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales, debido a que temen perder determinado poder y empleos; los intereses creados alrededor de una administración centralizada también trata de evitar dichas medidas y el temor a la

⁴¹⁸ *Ibid.* p. 46. Opinión de Ernesto Millán Escalante.

⁴¹⁹ *Ibid.* p. 50. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

⁴²⁰ Zorrilla Martínez, Pedro. "Descentralización política y reforma estatal". *La Reforma del Estado*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., marzo de 1992, Tomo II, Colección "Política y Administración", p. 131.

asunción de mayores responsabilidades crea reticencia en los gobiernos y las administraciones de las entidades federativas o regiones.

La descentralización es eludida al suponerse que con ella necesariamente habrá ruptura o fragmentación de la unidad y porque daría lugar a actitudes abusivas de autonomía. De esta manera, si a la centralización política se suma una concentración económica, cultural, demográfica y administrativa, como es el caso mexicano, las oposiciones al cambio resultan frecuentemente casi insuperables.⁴²¹

La administración pública descentralizada pretendería ser de calidad, más comprometida y comunicada, cercanamente informada a las necesidades sociales, abierta a la participación y sensible a los requerimientos ciudadanos, así como solidaria de la sociedad, lo que permite asegurar el mejoramiento de la función pública de las entidades federativas y los municipios.

La administración pública descentralizada no tendría que multiplicar casi indefinidamente delegaciones y oficinas en el ámbito de cada Estado; sus atribuciones en relación con las grandes tareas nacionales hacen inconveniente la dispersión de la administración pública en tareas que bien pueden ser realizadas por los gobiernos locales; por otra parte, la proliferación de funcionarios federales resta importancia y responsabilidades a las autoridades regionales, propiciando pérdida de confianza, legitimación y credibilidad.

Al mismo tiempo, la descentralización administrativa permitiría la elevación de las condiciones de trabajo de los servidores públicos locales y la mejor selección de personal posible, al lado de estructuras administrativas que en el ámbito regional es más fácil aligerar o flexibilizar, producirían prontamente mejores resultados y, por consiguiente, apoyos a las autoridades locales y para el propio gobierno federal.

La administración pública descentralizada debe impulsar al municipio como la base de la unidad política del país, a partir de una profunda reconceptualización. El municipio debe ser la expresión directa e inmediata de la participación social en la administración pública. "El fortalecimiento de la administración municipal puede ser el centro de la reconcepción de la administración pública (...)."⁴²²

En esa medida es impostergable una real descentralización de competencias, poderes, funciones y recursos, en los gobiernos de las entidades federativas; pero no es menos impostergable desarrollar en estos gobiernos la necesaria capacidad gerencial que permita un desempeño satisfactorio. En esta tarea debe encontrarse la manera de igualar la capacidad de gestión entre regiones y localidades, de frente a las

⁴²¹ *Ibíd.* La descentralización, en su más pura esencia, activa las reservas de libertad, creatividad, iniciativa y vitalidad que existen en las comunidades de las diversas regiones del país y puede constituirse en un detonante de un nuevo tipo de crecimiento y mejoría generalizados.

⁴²² Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. *Op. cit.* p 101-102. Opinión de Omar Guerrero.

desigualdades en equipamiento y en calidad profesional, actualización gerencial, habilidades, motivación del personal público, directivo y operativo.

En suma, una respuesta positiva al fortalecimiento estatal y municipal consistiría en la simplificación de relaciones intergubernamentales, pero que sería resultado de una adecuada redistribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal. A mayor cantidad de competencias retornadas a los estados y municipios, menores relaciones necesarias entre ellos, entre sí, y con el gobierno federal.⁴²³

5.4.4 De una administración pública corrupta a una honesta

Otro de los temas más recurrentes que se hace alusión a la administración pública es el relativo a la transparencia del uso de los recursos públicos y a su exceso: la corrupción. La revolución administrativa buscaría eliminarla para mejorar el uso del gasto público y su adecuado destino, en un contexto de estrechez de recursos públicos, en el que se encuentra el proceso de Reforma del Estado.

En principio, la corrupción no es un problema exclusivo de la administración pública, ni de México. La aplicación rigurosa e imparcial de las leyes es el instrumento más importante para combatir la corrupción. Por lo tanto, deben tomarse las medidas adecuadas para propiciar que las autoridades sean responsables de su desempeño ilegal e indolente frente a los ciudadanos, fomentar que éstos ejerzan su derecho a evaluar y vigilar el comportamiento y la acción de los funcionarios públicos.⁴²⁴

Asimismo, deben ampliarse y mejorarse los sistemas de auditoría interna y externa respecto del ejercicio de los funcionarios e instituciones, además, debe promoverse la profesionalización de los servidores públicos. Esto implica la revisión y perfeccionamiento de los mecanismos de selección de personal, la capacitación permanente de los funcionarios, mayor énfasis en la evaluación de su desempeño más que en el control o el apego a las reglas y un mejor esquema de estímulos e incentivos.

En ese sentido, sería fundamental crear un nuevo sistema de incentivos en la administración pública, en la que cada funcionario esté preocupado por el desempeño profesional y la calidad de su trabajo, para que éste sea el único criterio válido para el ascenso. En la actualidad, la mayoría de los funcionarios públicos están más preocupados por contribuir al engrandecimiento de su "camarilla" o grupo político, que por desempeñar adecuadamente su trabajo. Este fenómeno individualiza la percepción de los intereses y es un medio en el que surge fácilmente la corrupción.⁴²⁵

En nuestro país, esto se debe a que el servidor público no ingresa por mérito, ni

⁴²³ *Ibid.* p. 102. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴²⁴ *Ibid.* p. 86. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴²⁵ *Ibid.* p. 87. Opinión de Enrique Cabrero.

permanece en el servicio público por mérito, debido a que no existen mecanismos que valoren las cualidades de incorporación de aspirantes ni su desempeño en el ejercicio del cargo. Se ingresa y se permanece por confianza y, faltando ésta, se egresa con la misma facilidad. Para ello, sería necesario además la creación de la carrera administrativa, que favorecería la supresión del clientelismo.⁴²⁶

Al respecto, existen dos elementos que pueden ser útiles como parte de la eliminación de la corrupción en la administración pública: el primero, es que se requiere prestigiar la carrera pública, es decir, hay que crear una meritocracia, que el funcionario público tenga seguridad en su empleo y una remuneración adecuada, una posición y un reconocimiento. El segundo se refiere a la corrupción, éste es un problema tan complejo y arraigado que deberá penalizarse a ambas partes, tanto al que recibe como al que da.⁴²⁷

5.4.5 De una administración pública burocrática a una eficiente

Una vez rebasado el debate en torno al tamaño del Estado y realizado el proceso de su redimensionamiento, ahora se concentra su acción en las funciones públicas esenciales. Sin embargo, es necesario mejorar el desempeño de las organizaciones que se hacen cargo de estas funciones. "Hay que pasar de la Reforma del Estado a la reforma administrativa".⁴²⁸

Algunas dependencias públicas aún no han logrado superar la centralización excesiva e improductiva, el letargo de las decisiones, la obsolescencia tecnológica y el burocratismo que inhiben las energías privadas y sociales y desmotivan al personal del sector público. Algunas propuestas para eliminar el burocratismo e ineficiencia de las dependencias gubernamentales son:⁴²⁹

1. El establecimiento de un servicio civil de carrera que promueva cuerpos de funcionarios profesionales, motivado por un fuerte sentido de misión pública. El servicio deberá contar con una normatividad clara que regule el ingreso y ascenso de los funcionarios con base en el mérito.
2. La introducción de sistemas y estructuras de gestión innovadores y más productivos como: a) esquemas de incentivos que pongan énfasis en el sentido del logro y realización, así como en la creatividad e independencia de trabajadores y funcionarios; b) descentralización interna de funciones; c) un esquema de funcionamiento basado más en misiones y resultados que en controles, así como formas de organizaciones menos jerárquicas y rígidas; d) una mayor simplificación administrativa que promueva normas claras y sencillas y e) el establecimiento de sistemas de auditoría interna y externa que tengan una conducción administrativa flexible y basada en el logro de metas.

⁴²⁶ *Ibidem*. Opinión de Omar Guerrero.

⁴²⁷ *Ibid.* p. 92. Opinión de Juan Gallardo Thurlow.

⁴²⁸ *Ibid.* p. 80. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴²⁹ *Ibidem*.

Omar Guerrero señala que las deficiencias de la administración pública son sabidas, de antiguo, como fuentes de problemas públicos. Pero es en el análisis de implementación que ha puesto claro que las organizaciones de la administración pública suelen obstruir el proceso de política, en lugar de hacerlo fluir, si las relaciones de autoridad no están debidamente configuradas. Es la autoridad la que determina el formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido.⁴²⁹

En la medida en que el tiempo y los recursos se hacen menos abundantes, el desperdicio, las dilataciones e interrupciones, y las deficiencias en general, se hacen intolerables para pueblos demandantes de calidad en los servicios y los bienes públicos. Existe un desafío de capacidad del desempeño de los servidores públicos de la administración pública.

En este orden de ideas, con el propósito de erradicar las deficiencias en la administración pública y lograr su modernización será necesario, entre otras cosas: establecer una mayor interrelación entre los distintos niveles de gobierno; sistematizar los procesos administrativos y de información; capacitar a los servidores públicos; alentar el establecimiento del servicio civil de carrera y llevar a cabo una profunda desregulación: a menos trámites menor burocracia.⁴³¹

Además de la creación de un servicio civil de carrera, se requeriría un estudio sobre los horarios y jornadas laborales; incrementar las posibilidades de educación y entrenamiento constante para el trabajo; mejorar salarios y prestaciones; lograr una dotación precisa, suficiente y adecuada de insumos de trabajo; evitar la utilización de los recursos públicos para fines personales; perfeccionar los procedimientos escuchando a los interesados y/o afectados; y otorgar premios a la innovación de los empleados públicos para mejorar la gestión gubernamental.⁴³²

5.4.6 De una administración pública sobrerregulada a una desregulada y simplificada

Otro de los retos a los que se enfrenta la administración pública dentro del contexto de la Reforma del Estado es el que se refiere a la excesiva regulación y burocratización de los asuntos gubernamentales. El buscar una adecuada regulación en ámbitos que lo requieran y una simplificación administrativa razonable puede contribuir a propiciar un nuevo rol de la administración pública mexicana.

El efecto más relevante de la sobrerregulación es la creciente dificultad que los ciudadanos y los operadores jurídicos enfrentan para conocer, interpretar y cumplir con el derecho vigente. Esto ocasiona costos de transacción que inhiben la actividad económica; generan altos costos en la producción de bienes y servicios y pueden crear beneficios concentrados e injustificados económicamente.

⁴²⁹ *Ibid.* p. 81. Opinión de Omar Guerrero.

⁴³⁰ *Ibid.* p. 82-83. Opinión de Alfredo del Mazo.

⁴³¹ *Ibid.* p. 85. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

⁴³² *Ibid.* p. 59-60. Opinión de Omar Guerrero.

La desregulación ha iniciado una nueva política de gobierno que favorece la fluidez de las relaciones económicas, de cuya experiencia se pueden obtener beneficios más generales en las relaciones gobierno-sociedad. Los resultados de esta experiencia surgirían alrededor del fortalecimiento del Estado de Derecho y podría ser la desburocratización, la depuración legal y la reconcepción de la evaluación. La desregulación puede transparentar dichas relaciones, haciendo saber a cada cual su derecho de manera sencilla y clara, facilitar la necesaria instancia de apelación que permita conocer el procedimiento de evaluación aplicado y las reglas acordadas al efecto.⁴³³

A su vez, la simplificación administrativa tiene que ver con eliminar trámites y desperdicios de recursos administrativos (humanos, financieros y físicos). Un Estado que pretenda mantener las finanzas sanas debe adoptar medidas de privatización de empresas públicas, concesión y delegación de servicios públicos, descentralización de atribuciones y decisiones a los otros órdenes de gobierno, revitalización del mercado y gasto social focalizado. Todas estas medidas implican la simplificación administrativa, que busca reducir la cantidad de recursos que se destinan a atender demasiadas funciones, así como reducir la cantidad de normas y reglas que los agentes económicos deben seguir para interactuar en el mercado.⁴³⁴

La administración pública requiere de una simplificación administrativa como tarea sistemática y permanente, que debe contener por lo menos tres condiciones: 1) un diagnóstico actualizado de los trámites que debe cumplir un ciudadano o una empresa, para el logro de sus diferentes objetivos; 2) un programa de metas y alcances de simplificación administrativa, debidamente concertado con las organizaciones de la sociedad civil involucradas y 3) una capacitación continua de los servidores públicos en las técnicas más avanzadas de simplificación administrativa, como son: la informática, las telecomunicaciones, la mercadotecnia y el análisis de tiempos y colas.⁴³⁵

En la medida que la administración pública logre institucionalizar la desregulación y la simplificación administrativa en las administraciones federales, estatales y municipales, estas políticas se convertirán en una tarea permanente de la gestión pública, que permitan hacer más accesible los bienes y servicios a la ciudadanía.

5.4.7 De una administración pública cerrada a una abierta

La globalización de la economía mexicana expresa y concluye un proceso de apertura comercial cuyo objetivo es reactivar el crecimiento, generar empleos, mejorar ingresos y ampliar las oportunidades. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y los demás acuerdos de libre comercio darán nuevas tareas y orientación al gobierno y a su administración pública.

⁴³³ *Ibid.* p. 59-60. Opinión de Omar Guerrero.

⁴³⁴ *Ibid.* p. 58. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴³⁵ *Ibid.* p. 62. Opinión de Alfredo del Mazo.

La administración pública deberá regular claramente ámbitos comerciales, productivos y de servicios para simplificar los procesos de toma de decisiones y reducir los costos de transacción administrativos y financieros. Además, la administración pública tendrá que ser impecablemente legal, rápida, eficaz y eficiente en la gestión y prestación de los servicios públicos, con el fin de hacerlos competitivos internacionalmente en calidad y costos de producción. Por último, surgirá un estilo de administración pública internacional que, en determinadas áreas (comercio, ecología, estándares laborales, etcétera), incluirá la consulta multinacional y la operación conjunta y corresponsable. Se abre así un nuevo estilo administrativo y una nueva concepción en la administración pública.⁴³⁶

Uno de los retos de la administración pública abierta es la formación para el servicio público. Entre los imperativos de mayor peso que se deben consignar al respecto destaca la igualación de calidades con los servidores públicos de los países socios y, por consiguiente, el necesario establecimiento de un programa de formación profesional para el servicio público acorde con los nuevos tiempos.⁴³⁷

Tanto Canadá como los Estados Unidos basan sus servicios públicos en la carrera administrativa y cuentan con escuelas de formación profesional para el servicio público que surtirán un "efecto de demostración" en México. Marcan un inicio que implicará que las Secretarías como las de Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, y Gobernación entre otras, que se vinculan con el exterior, directa e indirectamente, deben comenzar a redefinir el objetivo y papel de sus organizaciones de cara al extranjero. Otro tanto se puede decir de algunos organismos descentralizados y empresas públicas que realizan transacciones con el exterior.

Por tanto, resulta evidente el vacío provocado por la inexistencia de un centro de investigaciones en administración pública, el cual, entre otros deberes, pudiera comenzar a realizar estudios prospectivos sobre la reforma del gobierno en los ramos administrativos, político y económico, así como estudios de administración comparada para proponer estrategias administrativas a seguir. Además, dicha institución podría contribuir a diseñar la estructura deseable del empleo público, la currícula requerida por los profesionales en administración pública y otros asuntos de relevancia.

La apertura comercial también nos brinda la posibilidad de aprender de las administraciones de nuestros socios comerciales, en términos de filosofía, ética, respeto a la ley, distinción de lo público y lo privado, capacitación, tecnología administrativa, posibilidad del público de demandar y ser atendido, respeto a las entidades federativas y la distribución de recursos a las mismas.⁴³⁸

⁴³⁶ *Ibid.* p. 114. Opinión de Luis F. Aguilar.

⁴³⁷ *Ibid.* p. 115. Opinión de Omar Guerrero.

⁴³⁸ *Ibid.* p. 120. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

5.4.8 De una administración pública privatizada a una necesaria

La Reforma del Estado, tal como se ha intentado definirla, implica una polémica en torno a la privatización de la administración pública, en lugar de plantear el aparato gubernamental necesario para afrontar los nuevos retos en un contexto cambiante y dinámico en el escenario mundial. Asociada al proceso de *modernización administrativa*, entendida como adelgazamiento del gobierno, una parte esencial es la tendencia a la privatización del servicio público.

La bonanza de la privatización supone un deterioro de la administración pública y en realidad esto no sucede. No pueden dejar de aceptarse algunas de las deficiencias que se le atribuyen, pero de ahí a identificársele como un *chivo expiatorio* de los fracasos del moderno Estado capitalista, hay una gran diferencia. Llama poderosamente la atención la crítica a la administración pública, la cual ha sido sometida a una campaña difamatoria de alcances mundiales, pero sin juicios suficientemente razonados que sustenten las acusaciones.⁴³⁹ Como lo ha advertido un especialista, "...en general la privatización se relaciona con reducciones de la excesiva influencia gubernamental de la sociedad. Como justificación de los esfuerzos de la privatización, el gobierno debe describirse como un Estado 'fáustico', un verdadero horror que debe combatirse".⁴⁴⁰

La privatización puede significar no sólo una pérdida de comunidad política, sino fungir como incentivo a una asunción mayor de los intereses de clase en la sociedad. Es decir, la privatización de servicios públicos también ha mermado las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública, no de la administración privada, ante la cual no se presentan como ciudadanos, sino como usuarios y consumidores, sobre todo, si paralelamente a la privatización se produce un proceso de desregulación.⁴⁴¹

Una privatización en gran escala puede significar una pública declaración de insolvencia política y una virtual situación de ingobernabilidad, en el sentido genuino de pérdida de consenso y comunidad política. El Estado moderno gobierna interviniendo, esto lo distingue de las organizaciones políticas que le precedieron durante el Medioevo. Entre los diversos deberes del Estado, los más antiguos han sido los relativos a la mera regulación. Los estados más modernos del orbe se han distinguido por su intervención económica, racionalmente aquilatada y deservuelta; por su participación económica en el bienestar social, particularmente la seguridad social; y por su preocupación permanente en la educación pública, la salud y el mejoramiento de las condiciones de vida de los más desfavorecidos.⁴⁴²

⁴³⁹ Guerrero, Omar. **Privatización de la Administración Pública**. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, España, INAP-España, Volumen 57, No. 1, marzo de 1990, p. 240.

⁴⁴⁰ A. Walravens, "La privatización: formas y alternativas", **Empresa Pública**, vol. 2, No. 1, julio, México, 1986, p. 85.

⁴⁴¹ Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". En la **Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, No. 3, julio de 1990, p. 162-163. "Cuando la privatización es selectiva, la magnitud del mercado de capitales puede tener suficiente amplitud para ingresar a empresas grandes y productivas. Pero cuando obedece a programas de gran escala la situación suele ser muy diferente, porque una burguesía local difícilmente puede contar con suficiente capital para adquirir una docena de empresas mayores".

⁴⁴² **Ibid.** p. 165-166.

En realidad, buena dosis de la doctrina privatizante es retórica y mitológica, y el secreto de su éxito ha consistido en introducirse en los valores socialmente compartidos de los países donde se ha implantado. Naturalmente, la visualización del servidor público se ha deteriorado y él mismo ha sufrido un resentimiento de autodenigración. La fuerza del torbellino privatizador es tal, que la frecuente acusación de sobreinfluencia del gobierno en la sociedad, como causa de la privatización, no siempre es aplicable.

En este orden de ideas, la privatización, la liberalización y la desregulación puede traer consigo beneficios, ahí donde la administración pública ha mostrado un deficitario irreparable. La identificación de estos sectores insolventes, sería una tarea indispensable para validar y legitimar la privatización. Sin embargo, el Estado no debe dejar de ser productor, ahí donde su intervención no sólo contribuya a la vigorización económica de un país, sino también donde el bienestar social así lo reclame; y mucho menos, que los deberes públicos, inherentes al gobierno, sean delegados en instituciones privadas, como en el pasado.⁴⁴³

Si se tuviera que escoger entre una sobre-estatización y una sobre-privatización, el interés público estaría más seguro en el primer proceso que en el segundo, pues la sociedad capitalista moderna es egoísta y antisocial, al igual que el mercado que es injusto por naturaleza. La privatización tiende a fortalecer la *sociedad mercantil*, no a la *sociedad civil*, con la cual no debe ni puede ser identificada.⁴⁴⁴

Oszlak señala que después de la Reforma del Estado deberá continuar existiendo un Estado cuyas características serán, sin duda, cuantitativa y cualitativamente diferentes a las del pasado. Para que ese Estado sobreviva y esté en condiciones de continuar desempeñando un papel socialmente relevante y deseable, será necesario que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquel.⁴⁴⁵ La opción sería no un Estado contra la sociedad civil, sino un *Estado con más sociedad civil*.⁴⁴⁶

En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente la administración pública a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndum, los *ombudsman*, renovar constitucionalmente, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.⁴⁴⁷

⁴⁴³ Guerrero, Omar. *Privatización de la Administración Pública*. Op. cit. p. 241.

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁴⁵ Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus (comp.) *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. p. 86.

⁴⁴⁶ Kliksberg, Bernardo. Op. cit. p. 26.

⁴⁴⁷ *Ibid.* p. 27.

La Reforma del Estado no puede, ni debe, llegar a una sobre-privatización de la administración pública. Un Estado débil es un Estado susceptible donde puede predominar el interés particular de una clase, una élite o una camarilla; debe ante todo prevalecer el interés general respetando y partiendo del interés particular. Una verdadera reforma administrativa tiene que considerar este punto, como parte de la agenda de la Reforma del Estado.

5.4.9 De una administración pública de botín a una de Servicio Civil de Carrera

Una de las medidas más significativas para llevar a cabo *una revolución administrativa* en la Reforma del Estado es la implementación de un Servicio Civil de Carrera. Existen, sin embargo, más argumentos en su favor que en su contra. En México, la administración pública sigue formando parte del sistema político mexicano, de tal manera que lo que ocurra en uno tiene repercusiones en el otro.

María del Carmen Pardo sostiene que la administración se mueve en la contradicción: aparece como conjunto integrado que responde al solo juramento de lealtad constitucional que avala el proyecto político impulsado por el gobierno en turno, o como la suma de distintos componentes, los que no sólo deben servir como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, sino incluso como representantes de los distintos medios en los que actúan y a los que también les deben lealtad.⁴⁴⁸

La primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México se presenta en relación con la multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el art. 123. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza. Y es precisamente este elemento el que destaca la legislación vigente al disponer, en el artículo 8º, que los trabajadores de confianza quedan excluidos de las disposiciones relativas a los de base, resultando así que el calificativo de trabajador de confianza coincide con el de funcionario público.⁴⁴⁹

Otro de los elementos que complican el análisis de la función pública en México es el hecho de que no exista una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la administración pública. Esto se explica, en buena parte, por la inexistencia de un servicio civil de carrera, pero también porque no hay correspondencia entre el puesto en el servicio público y la organización de alguna especialidad o carrera; así, para ser funcionario no se requiere una

⁴⁴⁸ Pardo, María del Carmen. "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización". En *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. 4, No. 2, segundo semestre 1995, p. 145. Señala que su comportamiento por fuerza diverso, rompa la unidad, y la administración tienda entonces a comportarse con cierta autonomía. A partir de esta contradicción se pueden encontrar explicaciones para el crecimiento de los aparatos administrativos públicos.

⁴⁴⁹ *Ibid.* p. 283.

formación específica. Por otra parte, la incorporación a puestos de mandos medios y superiores no se sustenta en el hecho de ser funcionario, y el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad.⁴⁵⁰

Una manera de abordar el necesario problema de la carrera administrativa, en la revolución administrativa, es a través de la formación profesional del administrador público. Omar Guerrero afirma que hay una clara distinción entre la carrera en administración pública -acreditada por los títulos y grados académicos universitarios- y la carrera administrativa en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina *Servicio Público* y en Francia *Función Pública*.⁴⁵¹

La carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya característica es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo.⁴⁵²

En México no hay una asociación estructural entre el empleo público y la enseñanza de la administración pública, de modo que el gobierno federal no solicita nada concreto ni las universidades lo ofrecen. Guerrero continúa señalando que a pesar de la inexistencia de una carrera administrativa, la administración pública ofrece el perfil laboral más próximo para nutrir profesionalmente las filas gubernamentales que requieren especialistas; ésta forma recursos gerenciales para el sector público con más apego a lo que el gobierno de la República, de los estados y los municipios requieren, pues su perfil profesional, y su organización académica, no tiene más finalidad que preparar administradores públicos.

El hecho de que en México no exista la carrera administrativa no desmerece la necesidad de que se formen administradores públicos profesionales, sino que reclama que se formen bajo un requerimiento explícito del gobierno y que éste se exprese, como puede y debe ocurrir, como algo altamente deseable para la modernización de la administración pública mexicana y el interés del país.⁴⁵³

⁴⁵⁰ *Ibid.* p. 284. Las tendencias más recientes a partir de la llegada al poder de los gobiernos en las llamadas propuestas neoliberales (De la Madrid y Salinas) indican que los funcionarios de alto nivel ya no necesariamente hicieron sus estudios en derecho ni en universidades públicas, sino que cursaron estudios más orientados hacia la esfera empresarial, en universidades privadas y con posgrados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, pero cuya incidencia en la política fue tanto o más intensa de la que habían tenido los funcionarios de gobiernos anteriores que compartían la idea de un Estado abiertamente interventor.

⁴⁵¹ Guerrero, Omar. *La formación profesional de administradores públicos en México*. México, IAPEM-INAP, 1995, p. XXI.

⁴⁵² *Ibidem.*

⁴⁵³ *Ibid.* p. XXIII.

Aunque no se conocen las posibilidades de implementar una carrera administrativa, tan necesaria en México, es satisfactorio que exista el proyecto y una dependencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominada Unidad de Servicio Civil. El prospecto administrativo de esta dependencia será más viable, si se le añade un ingrediente político fundamental, que consiste en la viabilidad de un régimen multipartidista que tenga como contraparte una carrera administrativa profesional del servicio civil.⁴⁵⁴

El proyecto de servicio civil se fundamenta en el establecimiento de arterias comunicantes entre los sistemas escalafonarios, para suscitar el tránsito entre los diversos puestos contemplados en los Catálogos. En este caso, el patrón de puestos continúa situado dentro del sistema de empleo. Para ascender a la categoría de la carrera administrativa, estrictamente hablando, se requieren tres elementos no visibles en aquel proyecto: *estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios*, como lo hace constar Guillermo Haro Bélchez. Así aunque el personal de base esté situado dentro de la estrategia de una carrera administrativa precaria e incipiente, su fundamento es el sistema de empleo, que es propio de aquellos otros trabajadores conocidos como de confianza.⁴⁵⁵

Por el contrario, en su lugar se ha desarrollado un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes, bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, se ha reproducido en una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los secretarios de Estado hasta los directores generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Así, esta facultad presidencial indelegable se ha convertido, en los hechos, en una potestad compartida.

Por tanto, es conveniente una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente está muy lejos de satisfacer.

Esta carrera administrativa debe permitir que la selección de funcionarios públicos se haga considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. Que la permanencia esté ligada a la efectividad en el rendimiento y que, cuando éste sea deficiente, el funcionario pueda ser removido sin que esto signifique que quede inhabilitado para poder participar en otras tareas. Asimismo,

⁴⁵⁴ *Ibid.* p. 8-9. Hay que agregar que este proyecto de aquella dependencia permanece en el antiguo patrón conocido como 'sistema de empleo', por estar fundado en la noción de 'puesto de trabajo', es decir: una unidad aislada e individual para cuya ocupación la persona designada debe estar dotada con una formación previa en la función que entraña el puesto. Se trata del desempeño de un cargo en concreto, aislado, no de una carrera, pero este método de organización de la administración de personal ha sido exitoso en países desarrollados que cuentan con un mercado laboral donde es susceptible el intercambio de profesionistas entre los sectores público y privado.

⁴⁵⁵ *Ibid.* p. 9.

que los ascensos se puedan dar, de hecho, a los que probaron su capacidad en el puesto. Debe buscarse que el sistema de remuneraciones equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en los puestos medios y operativos, con los cargos superiores de la élite burocrática, con base en bonos, compensaciones y gratificaciones.

La Reforma del Estado requiere consolidarse mediante una *revolución administrativa* que tenga como punta de lanza un servicio civil de carrera con las características ya apuntadas. De otra manera, los simples cambios administrativos o las reformas que pudieran realizarse en el futuro, dentro de la administración pública mexicana, no lograrán consolidarse como un imperativo de modernización.⁴⁵⁶

5.5 Agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado

Como parte del propósito de conformar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado, tal como se ha señalado en los puntos anteriores, es necesario proponer una agenda mínima de reforma administrativa que permita sugerir algunos cursos de acción a seguir para mejorar sustantivamente la naturaleza de la administración pública en México. Consideramos como indispensables las políticas que a continuación se enumeran:

1. México requiere de una *revolución administrativa* que propicie en forma gradual reformas administrativas, permanentes y continuas, que de manera efectiva y directa aborden los principales elementos que participan en la acción gubernamental. No es posible que en cada período sexenal se introduzcan cambios y modificaciones administrativas -que son necesarias, pero inciden secundariamente en los aspectos esenciales de la administración pública- por que ello propicia falta de rumbo y de orientación del rol estatal.
2. Las experiencias de reformas administrativas en el mundo muestran que se requiere de una voluntad política decidida, permanente y férrea, para impulsarla como parte de una profunda Reforma del Estado. En nuestro país, esta voluntad debe iniciar con el Presidente de la República como promotor del cambio, para que éste proponga, consense y transmita la reforma como estrategia de gobierno en los diferentes niveles gubernamentales. En caso contrario, la sociedad y los grupos interesados deben, por todos los medios a su alcance, propiciar su debate y sugerir la agenda administrativa para que pueda incorporarse como plataforma del gobierno. En ese sentido, una reforma administrativa desde arriba no es la más correcta, pero es la que puede ser más factible y viable, con un amplio consenso y apoyo de la sociedad.

⁴⁵⁶ En una carrera administrativa cerrada, la distribución de probabilidades de la presencia de capacidad administrativa y sensibilidad política se inclina hacia el primero. Por el contrario, en una carrera abierta, la distribución tendería a ser favorable para la aparición de la sensibilidad política. En una carrera administrativa totalmente abierta, por mucha sensibilidad política que pueda tener, la posibilidad de que la misma se traduzca en realizaciones concretas tenderá necesariamente a ser escasa, por la falta de manejo adecuado del instrumental de ejecución. Por esta razón, todo lo que se logre en carrera administrativa, es esencial y prioritario para el logro de la reforma administrativa.

3. Es indispensable que se realice un *Diagnóstico Administrativo* de la situación que guarda la administración pública, en sus tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, que incluya el sector paraestatal. Para tener un pormenorizado análisis de la situación de los procesos y procedimientos administrativos; las condiciones materiales, financieras, técnicas y de informática prevalecientes en los ámbitos de gobierno; la preparación, capacidad, habilidades y antigüedad de los funcionarios públicos; situación salarial, escalafonaria y de promoción los funcionarios y empleados de gobierno; así como las dependencias, entidades, institutos, centros y toda clase de organismos que todavía se encuentran bajo el control estatal.
4. Parte de este *Diagnóstico Administrativo* tendría, como tarea prioritaria, un *Censo de Empleados de Gobierno*, que nos permitiera conocer de cerca las condiciones salariales, perfiles, preparación, número de funcionarios públicos, mandos medios y personal operativo. Cabe señalar que en México sólo se han efectuado dos censos de servidores públicos: uno en 1930, el otro en 1975. A partir de este Censo, se debe establecer un mecanismo permanente para conocer anualmente el número de empleados del gobierno y proyectar análisis administrativos.
5. La formación del más alto nivel de *una Comisión de Administración Pública* que sea la máxima autoridad del país y que cuente con el apoyo del Presidente de la República, para establecer también Comisiones Estatales y Municipales de Administración Pública, que en sus ámbitos específicos de competencia, puedan proponer, aplicar y ejecutar acciones de reforma administrativa. Esta Comisión debería estar formada por grandes personalidades, tanto del ámbito profesional como académico, que condujeran los trabajos de la agenda administrativa en la Reforma del Estado.
6. La creación de una Comisión de Administración Pública (CAP) llenaría uno de los vacíos más perceptibles en el seno de la administración pública como un "tanque pensante" que produzca inteligencia para su modernización y desarrollo. Antaño la propia CAP, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y la Unidad de Modernización Administrativa, cumplieron esa labor con resultados cualitativos diversos.
7. La reforma administrativa podría generar el cambio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Secretaría de la Función Pública, que puede cumplir la misión de atender el mejoramiento continuo y permanente de la administración pública. Sin embargo, su diferencia específica estaría en la responsabilidad de la administración nacional del servicio público y en particular, de la carrera administrativa.⁴⁵⁷

⁴⁵⁷ Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. Op. cit. p 160-161. Opinión de Omar Guerrero.

8. Debe propiciarse una *macroreforma administrativa*, que cuente con un amplio y decidido *proceso de consenso* del gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía; que tenga como punto de lanza, el combate efectivo y permanente de la corrupción; la adecuada función pública y la intervención estatal. Al mismo tiempo, ello permitiría iniciar microreformas administrativas, que hagan posible una auténtica revolución administrativa, en cada una de las dependencias y entidades gubernamentales. En esta etapa es necesario conocer la opinión de los partidos políticos, las organizaciones burocráticas, sindicatos de trabajadores, los grupos empresariales y las organizaciones no gubernamentales, para conformar los marcos y contenidos de la agenda administrativa.
9. Con las propuestas, comentarios, sugerencias y propuestas de los impulsores y participantes de la reforma, así como de sus beneficiarios, podrían iniciarse los trabajos para conformar las etapas en que podría llevarse la reforma administrativa; responsables, recursos, tareas, objetivos, alcances, logística y limitaciones. En esta etapa es fundamental, identificar a los que se encuentran a favor de la reforma y aquellos que se oponen, para buscar puntos de contacto y acuerdos mutuos que permitan evitar obstáculos significativos en el proceso administrativo.
10. La reforma administrativa seguramente generaría cambios jurídicos en la Carta Magna, así como sería necesaria una revisión integral de la legislación que regula la administración pública federal, estatal y municipal, para modernizar su contenido. Otra vertiente sería revisar la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a la naturaleza del personal de confianza y en lo referente a los trabajadores de base, como a sus sindicatos.
11. En el nivel de personal de confianza, la reforma administrativa podría propiciar una reducción del aparato burocrático federal en las actividades de fomento, debido a que éstas deberán pasar a los estados y municipios. La Federación deberá conservar sólo competencias de carácter normativo, de coordinación y evaluación de las políticas nacionales.
12. Dentro de esta revolución administrativa, un punto obligado es la creación y consolidación de la carrera administrativa, que cuente con *estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios* en México. Los reiterados intentos fallidos han demostrado que se requiere de algo más que una voluntad política, y que además es necesario un auténtico sentido democrático, que impulse esta demanda como una de las de más alto contenido administrativo, político y social. Esta propuesta contempla lo siguiente: a) creación de “nichos organizativos” de carrera administrativa en aquellas actividades altamente especializadas o que exigen la necesaria imparcialidad política (como es el Servicio Exterior, el IFE y se podría incorporar al INEGI, Archivo General de la Nación, Banco de México, Nacional Financiera y centros e institutos de enseñanza e investigación del gobierno); b) establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender funciones administrativas que requieran un elevado sentido de ética profesional y,

por consiguiente, un código de conducta estricto referente al ingreso por cargo, desempeño, permanencia y rendimiento; c) formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública, cuya labor podría ocuparse de tareas generales de coordinación, planificación, dirección, asesoría, elaboración de políticas estratégicas e implementación de programas gubernamentales de gran escala; d) creación de una Escuela de Formación Profesional para el Servicio Público, instituida por y para el servicio del gobierno mexicano, mientras que las instituciones académicas de enseñanza en Administración Pública, Ciencia Política, Políticas Públicas, y Gobierno y Asuntos Públicos, podrían nutrir de aspirantes al servicio público; pero la formación se realizaría en la Escuela de Formación Profesional para el Servicio Público.⁴⁵⁸

13. La revisión, actualización y mejoramiento de las carreras que imparten especialidades de las Ciencias Sociales, pero particularmente la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, en sus diversas modalidades en la República, para que a través de las nuevas corrientes teóricas, como las *Políticas Públicas*, *Gerencia Pública*, *Gerencia Social*, *Planeación Estratégica* y *Calidad Total*, puedan contribuir en la nueva formación de los funcionarios de gobierno.
14. La reforma administrativa tendría que incidir en la formación de administradores públicos en México. Algunas sugerencias al respecto serían: reclutar y retener a profesores de carrera; replantear una función más directa con los catedráticos de asignatura; inducir el ingreso de un número pertinente de alumnos de calidad; fortalecer la cátedra magistral; introducir el sistema tutorial en gran escala; intensificar el uso de la educación a distancia; actualización de los planes y programas de estudio; diseño curricular con la introducción opcional de la formación profesional progresiva; formación de un núcleo de asignaturas básicas y un núcleo de asignaturas complementarias; distinción del papel del pregrado y posgrado; incorporación en los currícula de actividades aplicadas; talleres y prácticas profesionales; agregación en los currícula de seminarios de investigación y de tesis; asociar a los planes y programas de estudio estadías en los campos de desempeño e intensificar el uso del servicio civil.⁴⁵⁹
15. La necesidad de contar con una Escuela de Administración Pública del más alto nivel educativo y profesional, ya sea transformando el actual Instituto Nacional de Administración Pública o la creación de una institución autónoma, con personalidad y con recursos propios, que puedan contribuir a formar a los funcionarios y empleados gubernamentales del más alto nivel profesional y laboral.

⁴⁵⁸ *Ibid.* p 158-159. Opinión de Omar Guerrero.

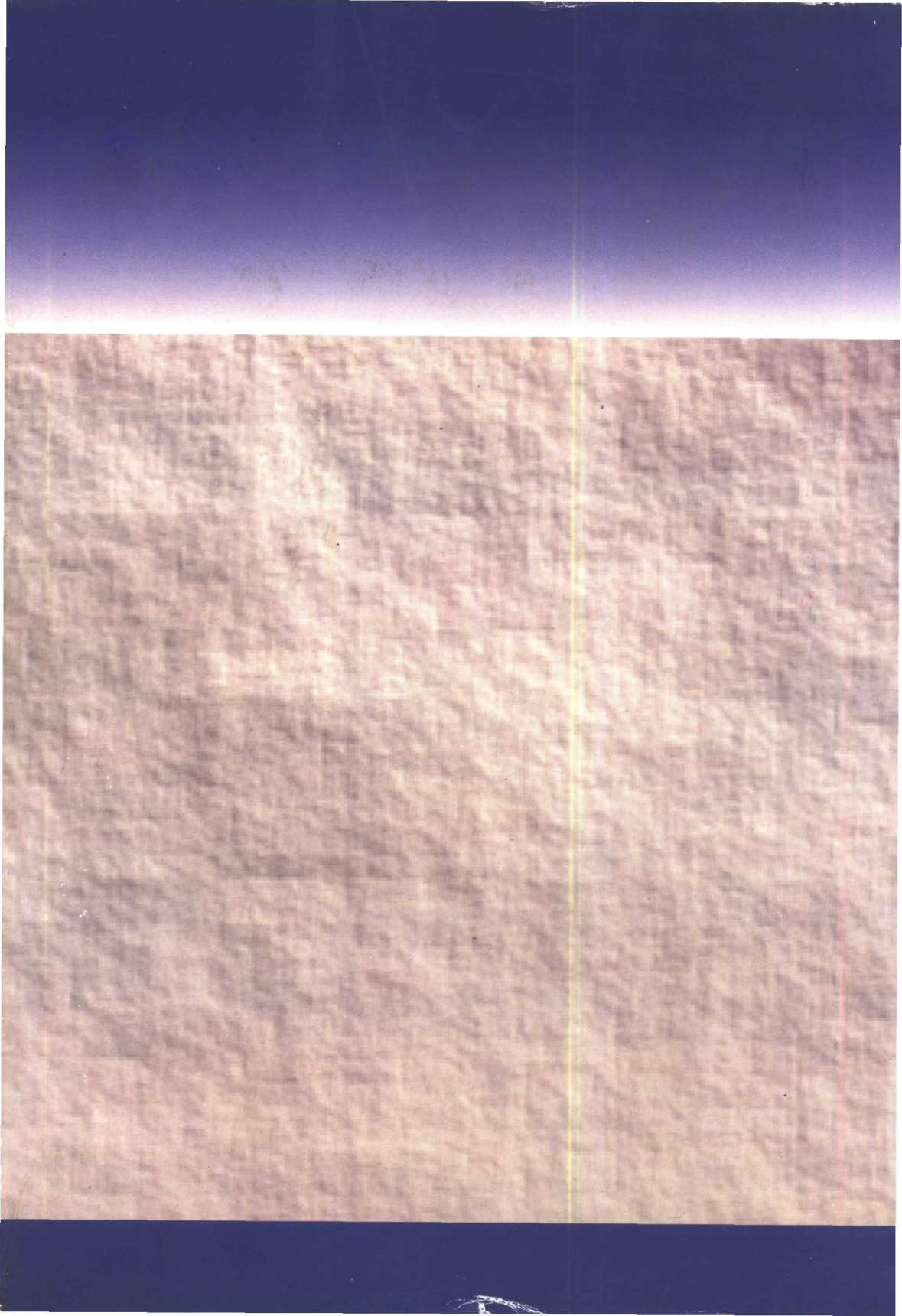
⁴⁵⁹ *Ibid.*

16. Una vertiente de la reforma administrativa deberá ser la realización de estudios comparativos sobre reformas totales en otros países como el caso japonés, -con la Somucho y la Rincho- que fueron organismos administrativos especializados, que lograron realizar grandes cambios en la administración pública en Japón, contando con el decidido apoyo de su gobierno.⁴⁶⁰
17. La reforma administrativa dentro del contexto de la Reforma del Estado debe conceptualizarse como un esfuerzo multidisciplinario, en que converjan una diversidad de disciplinas científicas entre ellas las Ciencias Sociales, no sólo la administración pública y las ciencias políticas, para contribuir en una visión pluridimensional del fenómeno administrativo y de los cambios que requiere el aparato gubernamental.
18. Un enfoque factible de la reforma administrativa sería inspirarla en forma consensual, centrada en los *problemas* y no en las *soluciones*. En esta medida, no se trata de descubrir buenas soluciones para imponerlas de inmediato, sino crear un consenso en la percepción de los problemas y buscar enseguida, cuando exista un verdadero acuerdo acerca de los problemas, las posibles soluciones.⁴⁶¹

En las actuales circunstancias del país, parece poco probable que se considere esencial para la Reforma del Estado la necesidad impostergable de iniciar una profunda reforma administrativa y más que imposible una revolución administrativa, en los términos aquí descritos. Sin embargo, nuestro deber como estudiosos de la administración pública es impulsar, promover y difundir este debate en torno a nuestros ámbitos de acción, sea el profesional y lo académico, para crear la conciencia necesaria, de que nuestra disciplina científica requiere de mayores aportaciones y elementos para su transformación.

⁴⁶⁰ Crozier, Michel. Op. cit.

⁴⁶¹ *Ibid.* p. 15-16.



Otros Premios INAP

PREMIO INAP 1991

Límites del mercado. Límites del Estado, de José Luis Ayala Espino.

Premio INAP 1992

Reforma del Estado y empleo público, de Víctor Alejandro Espinoza Valle.

Premio INAP 1993

Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos, de Benjamín García Páez.

Premio INAP 1994

El control del Gobierno. Función del "Poder Legislativo", de Susana Thalía Pedroza de la Llave.

Premio INAP 1995

Desarrollo regional y relación transfronteriza El caso México-California, de José María Ramos García.

Premio INAP 1996

Hacia el federalismo fiscal: La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados, de José Alberto Saucedo Sánchez

Administración Pública y Reforma del Estado en México

Se terminó de imprimir en agosto de 1998 en los talleres de
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.

Emma No. 75 Col. Nativitas
El tiraje fue de 1000 ejemplares



BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. A. Walravens, "La privatización: formas y alternativas", **Empresa Pública**, vol. 2, No. 1, julio, México, 1986.
2. Abbagnano, Nicola. **Diccionario de Filosofía**, México, F.C.E., 1984.
3. Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y Reforma del Estado". En Merino Huerta, Mauricio (coord.). **Cambio político y gobernabilidad**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.
4. Aguilar Villanueva, Luis F. "Por un Estado con los pies en la tierra". En **Revista Examen**, PRI año 2, No. 13, 15 de junio, México.
5. Aguilar, Luis. Presentación del libro **La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales**. Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbrellas. México, Diana, 1996.
6. Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.) **Transición a la democracia y Reforma del Estado en México**. México, 1991, UG, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO.
7. Antonorsi, Nelly M. de "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En **Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.
8. Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. **Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
9. Aristóteles. **Política**. México, Porrúa, 1985, Colección Sépan Cuantos.
10. Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, F.C.E., 1993.
11. Ayala Espino, José Luis. "La Reforma del Estado: saldos y desafíos", en **Reflexiones sobre Administración Pública**, Revista de Administración Pública INAP, México, No. 89, 1995.
12. Ayala Espino, José Luis. **Límites del mercado. Límites del Estado**. México, INAP, 1992.
13. Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado Javier y Pérez Fernández del Castillo Germán (comp.) **Transición a la democracia y Reforma del Estado en México**. México, 1991, UA, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO.
14. Báez, Francisco y González Tiburcio, Enrique. "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo." En Tello, Carlos (coord.), **México: Informe sobre la crisis (1982-1986)**.
15. **Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976**, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.
16. Bazdresch, Carlos, "Implicaciones económicas de la transición a la democracia", En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán.

17. Calva, Jose Luis. **El modelo neoliberal mexicano**. México, Juan Pablos Editor, 1995.
18. Campero Cárdenas, Gildardo. **En busca de la calidad y la excelencia en el Distrito Federal: la experiencia de Tláhuac**, 14 de marzo de 1997, Documento de trabajo interno.
19. Campero Cárdenas, Gildardo. **La reforma administrativa en América Latina**. México, INAP, 1982, Serie Praxis No. 54.
20. Campero, Gildardo y Loureiro, Ceci. "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". En **Revista de Política y Administración** Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. No. 5, México, mayo-agosto de 1976.
21. Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. **Las empresas públicas en México**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
22. Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans, F. Arne. (comp.) **Cómo reformar la Administración Pública**. México, F.C.E., 1982.
23. Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
24. Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
25. Castillo Peraza, Carlos Enrique. "La Reforma del Estado en México: aspectos políticos". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán.
26. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El Combate a la pobreza**. México, El Nacional, 1991.
27. Córdova, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?". En **Nexos**, No. 145, enero de 1990.
28. Córdova, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México". En **Nexos**, No. 158, febrero de 1991.
29. Crozier, Michel. **¿Cómo reformar al Estado? Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos**. México, F.C.E., 1992.
30. Chanes Nieto, José. "Conceptualización y alcance de la reforma administrativa". **Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas**. México, INAP, 1975.
31. Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". Rodríguez Araujo, Octavio. (coord.) en **Reflexiones al futuro**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
32. Chávez Alvarado, Miguel A. "Elementos condicionantes para la Reforma del Estado". En **la Memoria del II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública**, México, INAP, 1991.
33. De la Cueva, Mario. **La idea de Estado**. México, F.C.E., 1994.
34. De la Madrid Hurtado Miguel. **Sexto Informe de Gobierno**, 1988.
35. De la Madrid Hurtado, Miguel. "La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica". En **Gestión y Política Pública**, vol. 4, No. 2, México, CIDE, segundo semestre, 1995.

36. Dror, Yehezkel. "Estrategias para la reforma administrativa". Leemans, Arne. **Cómo reformar la Administración Pública**. México, F.C.E., 1982.
37. Dror, Yehezkel. "Memorándum para dirigentes reformadores de sistemas". **Gobernabilidad y Reforma del Estado**. Santa Fé de Bogotá, Conserjería para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. 1994.
38. Engels, Federico. **El origen de la familia, la propiedad privada y del Estado**. Moscú, Progreso, 1969.
39. Espinosa Valle, Víctor Alejandro. **Reforma del Estado y empleo público**. México, INAP, 1993.
40. Executive Office of the President. **National Performance Review: From Red Tape to Result: Creating a Government that Works Better and Costs Less**. Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993.
41. Fix Fierro, Héctor. **La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta**. México, UNAM, 1995.
42. Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. **La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales**. México, Diana, 1996
43. Gilly, Adolfo. "El régimen en su dilema". En **Nexos**, No. 146, febrero de 1990.
44. González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado". En **Nexos**, No. 146, febrero de 1990.
45. González Tiburcio, Enrique. "Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia dónde?". En **Reflexiones sobre Administración Pública**, México, Revista de Administración Pública INAP, No. 89, 1995.
46. González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y política social**. México, INAP, 1993.
47. Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. México, Harla, 1985.
48. Guerrero, Omar. "El Estado Majestuoso ante la Privatización". En la **Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, no. 3, julio de 1990.
49. Guerrero, Omar. "La Reforma del Estado como modernización". Núñez Jiménez, Arturo. (Coord.) **La Reforma del Estado**.
50. Guerrero, Omar. "Los usos del análisis de implementación de políticas", en **Gestión y Política Pública**, vol. III, No. 1, primer semestre de 1994.
51. Guerrero, Omar. "Implementación de políticas públicas" En **Gestión y Política Pública**, vol. III, núm. 1, primer semestre de 199.
52. Guerrero, Omar. **El Estado en la Era de la Modernización**. México, Plaza y Valdés, 1992.
53. Guerrero, Omar. **La formación profesional de Administradores Públicos en México**. México, IAPEM-INAP, 1995.
54. Guerrero, Omar. **Privatización de la Administración Pública**. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, España, INAP-España, Volumen 57, No. 1, marzo de 1990.
55. Gurría Treviño, José Ángel. "La nueva política de deuda externa de México". En **La Administración Pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-F.C.E., 1993.

56. Gutiérrez Garza, Esthela. Presentación. "El sexenio del crecimiento cero." Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) **Los saldos del sexenio (1982-1988)**. México, Siglo XXI-UAM, 1990.
57. Hegel, G. W. F. **Filosofía del derecho**. México, UNAM, 1985.
58. Hobbes, Tomás. **Leviatán**, México, F.C.E., 1984.
59. Huacuja M. y Woldenberg, J. "En torno a la concepción marxista del Estado", En **Estado y lucha política en el México actual**. México, El Caballito, 1975.
60. Huntington P., Samuel. **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**. Argentina, Paidós, 1992.
61. Hurtado, Javier. "Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político". En **Transición a la democracia y Reforma del Estado**.
62. Ibarra, David. **Privatización y otras expresiones de poder entre Estado y Mercado, en América Latina**. México, UNAM, 1990.
63. Kelsen, Hans. **Compendio de Teoría del Estado**. Barcelona, Blume, 1979.
64. Kliksberg, Bernardo. "La reforma administrativa en América Latina". Kliksberg, Bernardo (compilador), **La reforma de la administración pública en América Latina**. Madrid, INAP España, 1984.
65. Kliksberg, Bernardo. (comp.) **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México, FCE, 1994,.
66. Kliksberg, Bernardo. "Una nota sobre los 'debates trampa' relativos al Estado". En **Revista del Colegio**.
67. Kliksberg, Bernardo. "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa". En **II Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública. México**, INAP, 29-30 de julio de 1991.
68. Lenin, I. Vladimir. **El Estado y la Revolución**. Moscú, Progreso, 1981.
69. Levy A. Santiago. "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". En **La Administración Pública Contemporánea en México**. México, SECOGEF-F.C.E., 1993.
70. López Moreno, Javier. **Reformas constitucionales para la Modernización**. México, F.C.E., 1989.
71. Lusting, Nora. "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)". En Tello, Carlos (coord.), **México: Informe sobre la crisis (1982-1986)**, México, CIIH-UNAM, 1989
72. Martínez Cabañas, Gustavo, "Bases para una reforma administrativa", **Revista de Comercio Exterior**, Nov. de 1966.
73. Martínez, Ifigenia. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". En Tello, Carlos (coord.), **México: Informe sobre la crisis (1982-1986)**, México, CIIH-UNAM, 1989.
74. Martner, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo". Kliksberg, Bernardo (compilador). **La reforma de la administración pública en América Latina**. Madrid, INAP España, 1984.
75. Mayer, J. P. **Trayectoria del pensamiento político**. México, F.C.E., 1981.
76. Medina Peña, Luis. **La transición mexicana**. México, Miguel Ángel Porrúa, textos para el cambio, no. 5, 1994.

77. Molinar, Juan. "Los procesos electorales: 1983-1987." En **17 ángulos de un sexenio**. Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). México, UNAM-Plaza y Valdés, 1987.
78. Monsiváis, Carlos. "A menor Estado, mayor presidencialismo", en **Nexos**, México, No. 145, enero de 1990.
79. Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia". En **Transición a la democracia y Reforma del Estado**. En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán.
80. Naciones Unidas. **La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo** (Nueva York, Naciones Unidas, 1971) Documento ST/TAO/M/57.
81. Ochs, Smill y Laurerio Pinto, Aluzio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". **Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas**. México, INAP, 1975, No. 6.
82. Ortiz Martínez, Guillermo. «Los cambios en la política financiera». En la **Administración Pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-F.C.E., 1993.
83. Ortiz Wadgyamar, Arturo. **Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales**. México, Nuestro Tiempo, 1994.
84. Osborne, David y Gaebler, Ted. **Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York, 1992.
85. Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". Kliksberg, Bernardo (compilador). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México, F.C.E., 1994.
86. Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus, **Reforma del Estado. Más allá de la privatización**. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993.
87. Pardo, María del Carmen. **La modernización administrativa en México**. México, INAP-COLMEX, 1993.
88. Piam, Sylvestre. "El Estado y la competitividad de la economía". En Kliksberg, Bernardo (compilador). **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México, F.C.E., 1994.
89. Pichardo Pagaza, Ignacio. **El proceso de desincorporación de entidades paraestatales**, México, SECOGEF, discursos del secretario No. 5, 1988.
90. Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México**. Bases y estructura. México, INAP, 1984, vol. I.
91. Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?", en **Revista Iztapalapa**, México, UAM-Iztapalapa, No. 44, noviembre-diciembre 1991.
92. Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?", en **Revista Iztapalapa**, México, UAM-Iztapalapa, No. 16, julio-diciembre 1988.
93. Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco J. "Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político". En **El Cotidiano**, UAM-Azcapotzalco, No. 39 enero-febrero de 1991.

94. Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**. México, SHCP, 1995.
95. Rebolledo, Juan. **La Reforma del Estado en México**. México, F.C.E., 1993.
96. Reyes Heróles, Federico. "México entre la transición y las presiones", En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán.
97. Reyes Heróles, Jesús. "Elementos económicos de la Reforma del Estado en México". En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán.
98. Robles Arenas Migoni, Jorge. **Un análisis prospectivo de la reforma política del Distrito Federal**. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996.
99. Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier. "El proceso de desincorporación en México". En **La administración pública contemporánea en México**, México, SECOGEF-FCE, 1993.
100. Rubio, Luis. "El Estado salinista". En **Nexos**, No. 145, enero de 1990.
101. Rubio, Luis. "La democracia y la economía", ". En **Transición a la democracia y Reforma del Estado**. Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán.
102. Sacristán Ruiz, Carlos. "La reestructuración del sistema burocrático". En **La administración pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-FCE, 1993.
103. Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". **Nexos**, México, no. 148, abril de 1990.
104. Salinas de Gortari, Carlos. Discurso de Inauguración del Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas". México, **La Jornada**, Suplemento Especial, 4 de junio de 1993.
105. Salinas, Alberto. **La reforma administrativa. Un enfoque de desarrollo organizativo y administrativo para el cambio**. México, F.C.E., 1980.
106. Sánchez González, José Juan. **La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal**. Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.
107. Sánchez Susarrey, Jaime. "México: la transición democrática aquí y ahora". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán.
108. Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas". San Juan, Puerto Rico **Revista de Administración Pública**, vol. 27, No. 2, 1995.
109. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-200**. Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.
110. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Reestructuración del sector paraestatal**, México, F.C.E. , 1988.
111. Secretaría de la Presidencia. **Glosario de Términos Administrativos**. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1976.

112. T. Groves, Roderick. "Reforma administrativa y desarrollo político". Leemans, Arne (comp.).
113. Tello Macías, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social". En **Nexos**, No. 145, enero de 1990.
114. Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". **Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo**. Santiago de Chile, noviembre de 1970. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Documento ST/ECLA/Conf. 38/L.12.7 7 de octubre de 1970.
115. Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". En *Revista del Colegio*.
116. Uvalle Berrones, Ricardo. **El gobierno en acción**. México, F.C.E., 1984.
117. Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado'". En **Revista Mexicana de Sociología**, México, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993, p. 324.
118. Vázquez Cano, Luis Ignacio. "La simplificación administrativa". En **La administración pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-FCE, 1993.
119. Villarreal, René. **Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno**. México, NAFIN-F.C.E., 1993.
120. Weber, Max. **El Político y el Científico**. México, Alianza Editorial, 1989.
121. Woldenberg, José. "La reforma electoral de 1986". En **17 ángulos de un sexenio**. Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). México, UNAM-Plaza y Valdés, 1987.
122. Württenberger, Thomas. **Las reformas del Estado en Alemania desde 1989**. Mimeo, 1996.
123. Zorrilla Martínez, Pedro. "La Constitución Política y la Reforma del Estado". Núñez Jiménez, Arturo. (Coord.) **La Reforma del Estado**. Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco, INAP, 19 de julio de 1990.
124. Zorrilla Martínez, Pedro. "Descentralización política y reforma estatal". **La Reforma del Estado**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., marzo de 1992, Tomo II, Colección "Política y Administración".

CONCLUSIONES

Derivado de la presente investigación, en torno a la reforma administrativa en el contexto de la Reforma del Estado en México, es posible identificar algunos planteamientos que por sus alcances y repercusiones, pueden ser considerados como conclusiones. A continuación una descripción de los mismos.

1. El concepto más puro de Reforma del Estado es aquel que la considera como el proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación del espacio público y el espacio privado. Existe un ensanchamiento de las relaciones mercantiles, más que de lo privado, en detrimento de lo estatal, como parte del espacio público. Hay que reconocer que este proceso ha generado una mayor participación de la ciudadanía que aún no termina de consolidarse. Vivimos tal vez una transición de un régimen que no termina de transformarse y otro que lucha por aparecer en el nuevo contexto de la modernidad mundial.
2. La Reforma del Estado tiene diferentes posiciones: la económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica. Cada una de ellas contiene sus muy particulares cualidades, sin embargo, una sola de ellas, por muy predominante que sea, no puede considerarse como única o verdadera. Una apreciación totalizadora debe considerarlas, como parte de la agenda de la Reforma del Estado. La búsqueda de realizar una de ellas, sin considerar o partir de las otras, genera un sesgo histórico que tarde o temprano empieza por cuestionarla. La necesaria reforma administrativa es una de las directrices más importantes que no debe perderse de vista en la agenda de la Reforma del Estado.
3. Por sus propósitos, la Reforma del Estado puede entenderse como: modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del Estado de Derecho; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; ajuste estructural; y como cambio en los patrones culturales. Existen dos interpretaciones que han tenido mayor fuerza: la de globalización mundial y la de transición democrática. Diferentes en su naturaleza y fines, ambas continúan siendo impulsadas por diversos actores como el gobierno y los partidos políticos, respectivamente. La sola globalización no genera bienestar ni mayor nivel de democracia por sí misma, por lo que se insiste en una Reforma del Estado desde abajo, que propicie una auténtica reforma.
4. Los enfoques de la Reforma del Estado -el neoliberal, neointervencionista y el democrático- buscan enfatizar elementos necesarios del proceso. El centro de estos enfoques inciden en el rol del Estado: regulador, promotor, interventor, institucional, democrático y de justicia social. Pero más que elegir alguno de éstos, debe partirse de la necesidad de la adecuada distribución de la riqueza y el bienestar social. No hay por tanto, una sola Reforma del Estado, sino aquella que cuenta con el consenso generalizado de todos los factores de la producción y de los agentes sociales y políticos, es decir, una transición pactada.

5. México es un caso particular de Reforma del Estado, impulsada *desde arriba* y por un presidencialismo extremo y asfixiante. El presidencialismo, como forma de ejercer el poder y de buscar su permanencia, es sin lugar a dudas, el principal obstáculo para edificar una verdadera Reforma del Estado. Como parte de la herencia de los principales movimientos históricos del país, como la Independencia, la Reforma y la Revolución, el presidencialismo fue pieza clave para la transición pacífica del poder. Sin embargo, en la actualidad se convierte en un factor determinante para iniciar la transición a la democracia.
6. México requiere, como parte de la Reforma del Estado, de un auténtico sistema presidencial, donde el Ejecutivo Federal ejerza las atribuciones que le confiere la Carta Magna y las diversas disposiciones establecidas en la materia, sin que esto implique el uso de facultades metaconstitucionales que lo conviertan en soberano omnipresente; una efectiva división de los poderes; un verdadero pacto federal donde los estados, municipios y la Federación respeten sus ámbitos de competencia y, de manera coordinada, puedan realizar propósitos federales; y una política nacional de descentralización y desconcentración administrativa. En suma, recuperar el espíritu constitucional.
7. En el caso de México, la Reforma del Estado ha sido llevada a cabo en dos etapas: la primera, en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, que abarca el período de 1982 a 1988, y la segunda, la de Carlos Salinas de Gortari, durante los años de 1988 a 1994. Aunque diferentes en sus resultados y sus reformas, no es posible entender a una sin la otra.
8. La Reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid en realidad tuvo más desaciertos que aciertos. Implicó la ruptura definitiva con el populismo y la intervención estatal. Así, la privatización de las empresas públicas, la desregulación gradual de la economía, la apertura comercial con el ingreso de México al GATT y una restrictiva política social, además de una limitada reforma política, fueron los resultados de ese régimen.
9. La reforma económica no logró un crecimiento económico con el PIRE y el PAC, ya que incrementó la deuda externa, la inflación, el desempleo y los niveles de desigualdad social. El primer plan de choque -PSE-, como última alternativa de concertación, logró gradualmente una lenta y dolorosa recuperación. El sexenio de crecimiento cero trajo consigo un nuevo esquema económico y la reestructuración del esquema bienestarista.
10. La reforma política con el ideario de la democracia gradualista, comenzó a mostrar la necesidad impostergable de una reforma electoral definitiva, particularmente después de los resultados de las elecciones presidenciales de 1988. El ascenso del Frente Democrático Nacional y del PAN mostró que los electores mexicanos impusieron el voto de castigo al régimen. Ni el presidencialismo como forma de gobierno, ni un sistema auténtico de partidos políticos fueron tocados.

11. La deuda social se incrementó significativamente, ya que la reforma social no obtuvo los resultados esperados. Su mayor aportación fue la creación de COPLAMAR, que fue el antecedente del Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas de Gortari, sucesor de Miguel de la Madrid. La reducción del gasto social y la reorientación de los escasos recursos para sanear las finanzas públicas propiciaron un retroceso social de elevadas proporciones en la justicia social.
12. Por lo que se refiere a la reforma administrativa, ésta estuvo marcada por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), un intento frustrado de servicio civil de carrera, el inicio de la privatización de las empresas públicas y un programa de simplificación administrativa, que no llevó aparejado un programa de desburocratización. La reforma administrativa quedó postergada y nuevamente retrasada. El mayor signo de esa época fue el surgimiento y consolidación de las tendencias neoliberales en la vida de la nación. La ruptura con el populismo y la nueva inserción en el mercado global había comenzado en México.
13. La Reforma del Estado con Carlos Salinas de Gortari, por la rapidez, los resultados alcanzados y los cambios introducidos, implicó una profunda polémica a su alrededor. La reforma económica, punta de lanza del proyecto neoliberal, produjo por lo menos tres grandes transformaciones: 1) un recorte drástico del gasto público; 2) el proceso de liberalización e inserción mundial mediante el TLC y 3) un desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía nacional.
14. La enseñanza a este respecto es que no es posible una liberalización económica si no se lleva a cabo, simultáneamente, una liberalización política. No existe una correlación mecánica, pero es imposible disociar la situación económica con las posibilidades reales de la democracia. Aunque la democracia por sí misma no genera bienestar efectivo para la población, sin democracia los objetivos de la justicia social son más difíciles de alcanzar. Lo que hemos tenido es una agudización de las desigualdades sociales, una creciente concentración de la riqueza y un desmantelamiento gradual del Estado. En el caso de la reforma en México, parece ocurrir que los países avanzan primero por el camino de la democracia y después, por el de la equidad y la justicia social.
15. La Reforma del Estado en México debe partir de una reedificación de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución de la riqueza. A pesar de la discusión del rediseño del rol estatal, existe consenso acerca de que en esa materia, su intervención es definitivamente necesaria. El mercado por sí mismo, no puede constituirse en un adecuado instrumento de redistribución eficaz.

16. La Reforma del Estado con Carlos Salinas de Gortari ha demostrado el deseo de llevar a una transición a la democracia, como la vía política de una reforma estatal a fondo. La principal implicación política, de la Reforma del Estado, es que no ha realizado una reforma democrática. Ninguna modernización se puede considerar completa, sin un régimen en donde las políticas de gobierno se puedan normar a partir de un Estado de Derecho.
17. La transición democrática fue impulsada por el gobierno, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario, en condiciones de la versión pactada. No obstante que la transición mexicana es de carácter elitista, podría tener una duración más corta que otras de similares características en otros regímenes latinoamericanos, como la brasileña que duró 15 años. México vive los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino.
18. En este orden de ideas, la reforma administrativa surge como una prioritaria modernización que ha sido postergada por demasiado tiempo. Después de la década de los setenta, la reforma administrativa no se considera indispensable y mucho menos relevante. En la investigación se distinguen los simples cambios administrativos, las reformas y las revoluciones administrativas.
19. Una Reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa sólo introduce, en el mejor de los casos, cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en procesos sustanciales y relevantes en la propia administración pública. Se debe establecer qué se requiere en materia de administración pública, qué falta y qué es necesario para, en esa perspectiva, iniciar la profunda reforma administrativa.
20. Una Reforma del Estado, que en sus raíces no implique necesariamente una reforma de gobierno, en su más pura concepción, está desdeñando la posibilidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.
21. La Reforma del Estado y la reforma administrativa se diferencian en la medida que la primera contribuye a modificar los ámbitos de lo público y lo privado con el propósito de mejorar las relaciones del Estado con la sociedad y la segunda, es en realidad un proceso intraburocrático de las estructuras y procedimientos del aparato gubernamental. La propia naturaleza, alcances, medios, fines, estrategias y métodos de ambas reformas, determinan también sus limitaciones. Lo que sin lugar a dudas es fundamental, es entender que no existe Reforma del Estado sin reforma administrativa. De otra manera, la Reforma del Estado quedará inconclusa, limitada y en el mejor de los casos, postergada.

22. En este orden de ideas, la reforma administrativa debe entenderse como un proceso permanente que trata de adecuar los objetivos de la administración pública, sus estructuras, procesos, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y operativos) a las demandas de desarrollo económico y social, para introducir nuevas tecnologías que permitan que esa adecuación se realice de manera eficiente.
23. La diferencia esencial entre el cambio, la reforma y la revolución administrativa, es que el cambio ocurre de manera natural y es producto del crecimiento administrativo, así como del nivel de especialización de tareas; mientras que la reforma es un proceso decidido y constante, que requiere de estrategias administrativas y encuentra resistencias a vencer y superar en forma gradual; por su parte, la revolución administrativa constituye una transformación concreta y específica de ciertas estructuras, procedimientos y sistemas, pero que resulta discontinua en el tiempo y se realiza de manera excepcional.
24. Las tipologías en torno a la reforma administrativa varían de acuerdo a los propósitos, la concepción que se tiene de ésta, los motivos internos y externos que un país tiene para modernizar su administración pública y el papel que desempeñen los agentes administrativos participantes (funcionarios, empleados, sindicatos, organizaciones, etcétera). Se encuentran entre otras: las macro y microreformas, las reformas eficientes y eficaces, las autocráticas y democráticas, así como las reformas estructurales y conductistas, integrales y parciales, las "revolucionarias", "reformistas" y modernizantes. En general, encontramos cuatro tipos de reformas administrativas: 1) las que enfatizan cambios en las estructuras del sector público; 2) las que buscan la racionalidad de los insumos; 3) las que pretenden una "reforma de papeleo" y 4) las de criterios economicistas.
25. Un enfoque tradicional de la reforma administrativa propició que no se logran los resultados esperados, entre otras cosas, por: un enfoque reduccionista de la reforma; la falsa dicotomía política vs. administración; desconocimiento de la naturaleza del sector público; eficientismo inmediato; concepción errónea del factor humano y una profunda marginación de la participación humana en la reforma. En la medida que puedan superarse estos obstáculos, la reforma administrativa puede contribuir a los fines para los que fue concebida.
26. Resulta importante señalar que la reforma administrativa en América Latina tuvo diferentes enfoques que prevalecieron en su implementación y que, al igual que la Reforma del Estado, no hubo una sola reforma. Así, encontramos a la reforma administrativa como: 1) planificación administrativa; 2) desarrollo administrativo; 3) modernización administrativa; 4) cambio organizacional, 5) desarrollo político y 6) con un enfoque estratégico. Prevaleció más la reforma administrativa como desarrollo y como modernización administrativa, aunque hubiera sido deseable explotar las otras percepciones que se describen en esta investigación.

27. En el caso de México, la reforma administrativa tuvo sus antecedentes tras la Independencia, en 1833, después en 1853, con la creación de la Secretaría de Fomento, la reforma juarista de 1857, que no logró fructificar, las reformas introducidas ya terminada la Revolución, en 1917, con medidas como el control en las adquisiciones y abastecimientos del gobierno, el control contable y administrativo de las actividades gubernamentales, las estadísticas, el presupuesto público, la protección de los trabajadores y fundamentalmente, la reforma agraria. Asimismo, las reformas administrativas de mayores alcances se dieron en los regímenes presidenciales de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982).
28. Ambas reformas administrativas sentaron las bases de la actual administración pública. Destacan por su importancia, en el primer régimen, la creación de las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y los 11 programas de la reforma, que encontraron resistencias y problemas de carácter estructural. La segunda reforma impulsa la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de la Deuda Pública. Sin embargo, el asunto pendiente de la reforma administrativa fue la instauración de un servicio civil de carrera, que hubiera consolidado y modernizado al aparato gubernamental, así como los resultados logrados por las reformas administrativas impulsadas en la década de los setenta.
29. Por su parte, los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pretendieron, mediante la llamada modernización administrativa, reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel de la administración pública y en esa medida, consagrarla como panacea para resolver los problemas del sector público. Con Miguel de la Madrid destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), mientras que con Carlos Salinas de Gortari la supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) muestra los dos lados de la misma moneda. Aspecto relevante en ambos gobiernos es el relativo a la privatización de las empresas públicas, que de una cifra oficial de 1,155 llega al final del régimen de Salinas en 258 entidades paraestatales.
30. Considerando lo anterior, una Reforma del Estado que no realice una reforma administrativa profunda sólo introduce, en el mejor de los casos, cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en las estructuras y procesos esenciales de la administración pública. Si la Reforma del Estado, en su más pura concepción, busca modificar los límites de lo público y lo privado ¿puede la administración pública quedar fuera de este proceso?, ¿Cómo aspirar a una profunda modernización económica, política y social, si en la administración pública contamos con un aparato tradicional, autoritario, centralizado y falto de credibilidad? Estas preguntas deberán resolverse en la nueva agenda de la Reforma del Estado.

31. Nuestra propuesta fundamental es que en el país, frente a los grandes retos que le impone la globalización y el avance tecnológico mundial, así como la inadecuada distribución de la riqueza nacional, es necesario que la reforma administrativa permita propiciar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado, que implique: transitar de una administración pública tradicional a una moderna; de una autocrática a una democrática; de una centralizada a descentralizada; de una corrupta a una honesta; de una burocrática a una eficiente; de una sobrerregulada a una desregulada y simplificada; de una cerrada a abierta; de una privatizada a una necesaria; y de un "sistema de botín" a un Servicio Civil de Carrera. Ello permitiría que la administración pública forme parte de una nueva agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado.
32. Dentro de la Reforma del Estado, la estrategia de liberalización económica y la liberalización política, debe ir aparejada a una revolución administrativa, que intente adecuar el aparato burocrático a las nuevas condiciones prevalecientes de la globalización mundial. Por tanto, Reforma del Estado sin reforma administrativa es utilizar al gobierno como causa y no como consecuencia de la crisis prevaleciente en el país.
33. Se requiere de una revolución administrativa en México, que permita gradualmente una vía hacia la *democracia administrativa*, donde el ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario. No hay Reforma del Estado sin reforma administrativa. Así, la reforma administrativa es esencial en la propia Reforma del Estado.

