



44
1er.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

**LA POLITICA DE MODERNIZACION EN EL SEXENIO
DE CARLOS SALINAS DE GORTARI:
FACTOR DE CAMBIO EN LA IMPLEMENTACION
DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

TRABAJO DE INVESTIGACION

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

GABRIELA PARRA CERVANTES

BAJO LA OPCION: "SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR"



ASESOR: LIC. JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI MAMÁ

Que con su fortaleza, comprensión y cariño me apoyo para poder alcanzar esta meta tan importante en mi vida y llegar a este momento. He aquí el resultado de esa maravillosa combinación: mi trabajo y tu amor.

A MI PAPÁ

Le agradezco los años de vida que compartió conmigo y resintiendo todavía su ausencia, le brindo el resultado y el esfuerzo de este trabajo, producto de una trayectoria universitaria, agradeciendo siempre el apoyo a mis años de estudiante. Gracias, porque tu fortaleza frente a la adversidad, me enseñó que mientras tenga vida todo lo que se desea puede lograrse.

A MIS HERMANOS: JOSÉ, ADRIANA Y ESPERANZA

Gracias por aguantar mis enojos, presiones, brindarme siempre una mano amiga y una sonrisa; apoyándome incondicionalmente en todo momento y compartiendo desvelos.

A NORMA:

Gracias por tu disponibilidad, apoyo incondicional en este trabajo y por darme siempre ánimos.

A MIS AMIGOS

Porque uno de los tesoros mas preciados en la vida es la amistad y estos logros se deben compartir con los amigos. Gracias porque en todo momento me apoyaron de alguna manera: con palabras de aliento, escuchándome, dedicándome parte de su tiempo, proporcionándome información, impulsándome siempre a terminar, ayudando con esto a enriquecer mi investigación.

A MI JEFE GUILLEMO

Por tener la disponibilidad de compartir sugerencias que enriquecieran mi trabajo, comprender la importancia de este logro y apoyarme en todo momento.

A MI ASESOR

Por dar seguimiento a la presente investigación, enriqueciéndola con sus observaciones oportunas.

ÍNDICE GENERAL

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	
I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	2
II. CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN	15
2.1 Eventos económicos y políticos precipitantes de la Modernización en México durante el período 1988-1994	15
2.1.1 Contexto interno	15
2.1.2 Contexto externo	20
III. ELEMENTOS GENERALES PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN	29
3.1 La relación del factor tiempo con la Política de Modernización	29
3.2 Análisis conceptual de las etapas de Policy Pública	38
3.2.1 Formulación	38
3.2.2 Implementación	41
3.2.3 Evaluación	43
3.3 La Política de Modernización del presidente Carlos Salinas de Gortari	45
3.3.1 Conceptualización	47
3.3.2 Postulados y objetivos	52
3.4 Las políticas públicas en el contexto de la Modernización	53
3.4.1 Negociación	54

3 4 2 Democracia	56
3 4 3 Apertura Económica	58
IV. PROSPECTIVAS DE LA MODERNIZACIÓN	60
4 1 Viabilidad de la política de Modernización en la actual administración	61
4 2 Visualización de la Modernización en el panorama actual	62
CONCLUSIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXOS	79

INTRODUCCIÓN

Introducción

El interés de orientar adecuadamente la toma de decisiones en la esfera gubernamental para la selección óptima de un curso de acción en resolución de un problema concreto, ha llevado a considerar la importancia de las políticas públicas en la Administración Pública Mexicana como una forma de vincular la acción política y administrativa es decir, la política pública permite al gobierno contar con una sene de elementos que le apoyan en el difícil camino de dar solución a un problema social específico. Todo curso de acción debe seguir un proceso lógico y secuencial para lograr el objetivo final, por lo tanto hablamos aquí de las tres fases básicas para elaborar una política la formulación, implementación y evaluación mismas que aportarán al hacedor de política elementos para racionalizar el curso de acción que será definido.

Como podemos ver la política pública es una herramienta del gobierno en la medida en que le permite tomar conciencia de la magnitud de la problemática social a solucionar. Frente a este contexto, la política de Modernización surgió como una estrategia para dar cause a las acciones que requerian ser implementadas frente a la dinámica mundial que generaba todo un proceso de cambio que repercutia en nuestro país.

En este sentido, es importante abordar el contexto en el que surgió esta política, definiendo los eventos que de alguna forma influyeron en la formulación de la misma recordando la fuerte crisis que durante ese periodo viviamos. Esta política adquirió un carácter global por que abarcó todos los ámbitos: económico, político y social. También

es conveniente mencionar que a través de esta estrategia se detectó la necesidad de crear las condiciones para propiciar una apertura del país y terminar con una política proteccionista que en esos momentos no convenía al país.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que toda acción tiene un tiempo, es decir, cualquier decisión debe ser tomada oportunamente para dar solución óptima a la problemática presentada, de ahí, que sea pertinente contemplar la importancia de este factor en las acciones de gobierno y por lo tanto en el ámbito de políticas públicas, incluso la misma política de modernización se vio inmersa en este factor en la medida en que fue implementada en un periodo determinado por que la situación del país en ese momento así lo requería. Por lo tanto, se conceptualizarán las diferentes etapas en la elaboración de la política pública por ser la base metodológica para el desarrollo de la misma.

Para poder determinar la importancia de la Modernización en el ámbito de políticas públicas es necesario dar su concepción teórica así como definir sus objetivos. Finalmente no podemos dejar de lado la fase de evaluación ya que es importante visualizar los resultados cuantitativos o cualitativos de esta política, en este sentido se realizó un análisis retrospectivo de los alcances y limitaciones de la misma para posteriormente intentar llevar a cabo un análisis a futuro y determinar si esta política aún es funcional en todos los ámbitos.

El fin de este trabajo es analizar la importancia de la política de Modernización en México como factor de cambio en la implementación de las políticas públicas durante el sexenio pasado.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

L. RANCO TUDISCO

La problemática económica política y social que el país ha vivido durante los dos últimos sexenios, ha gestado la necesidad de cambio frente al Nuevo Orden Mundial (sujeto a las Leyes de mercado) que actualmente exige una apertura económica buscando que "la economía se ajuste a la nuevas realidades económicas y sociales y a las transformaciones mundiales de extraordinaria magnitud"¹; esta apertura tiene como fin equiparar nuestra economía con la de los países desarrollados y en esta medida lograr la inserción de México al nivel de la competencia internacional que actualmente existe. En este sentido, el Estado Mexicano como "La organización por antonomasia"² por ser el pilar de la estructura política y administrativa y agrupar todas las organizaciones que surgen al interior de la sociedad, ha sufrido una serie de cambios en la medida en que ésta se ha vuelto más compleja. Por todo esto el papel del Estado ha cambiado ajustándose a los requerimientos del entorno nacional e internacional, en este sentido ha pasado de ser "un Estado de bienestar hacia una configuración donde predomina el mercado"³ donde su intervención es limitada pasando a ser solo promotor y regulador en este proceso de inserción al Nuevo Orden Mundial de Mercado. Así pues podríamos retomar el concepto de Estado que cita Omar Guerrero donde lo considera no como producto final de la evolución de una serie de organizaciones políticas, sino una opción entre otras ya desaparecidas.

¹ *Glosario de Términos mas usuales en la Administración Pública Federal* SHCP pag 25

² Guerrero Orozco Omar, *Política Pública para la Reforma del Estado Moderno*. La Reforma del estado, colección Política y Administración. Tomo II Colegio Nacional de C.P. y A.P. México, marzo 1992, pag 48.

³ *Ibidem*, pag 43

El Estado es "una unidad de voluntad y unidad de acción, que mantiene vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del estado que no es otra cosa que su vida interna, representa una personalidad universal que se encuentra en medio de un torbellino de fuerzas y fenómenos que dan forma a la sociedad civil, sobre la cuál ejerce su acción"⁶. Es preciso aclarar que el Estado aún cuando sea "la organización política de un país"⁶, refleje su actuación a través del gobierno que es la representación del Estado mismo y que hace referencia al "proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado, en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad"⁶ es decir el gobierno agrupa "el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder"⁷. El Estado desempeña una serie de funciones para dar atención y respuesta a las demandas sociales en los diferentes ámbitos, en este sentido encontramos que existen las funciones políticas relacionadas directamente con el ciudadano en cuanto establecen sus libertades personales y políticas, sus derechos, promueven el desarrollo personal y la seguridad social, encontramos también las funciones en el ámbito económico encaminadas a fomentar la producción, regular el sistema monetario, promoción científica y de investigación y finalmente las funciones públicas relacionadas con conseguir los medios necesarios para que las instancias organizadas de la administración pública desempeñen sus funciones adecuadamente.

⁶ Guerrero Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP, 1989. pag.42.

⁶ Martínez Silva Mario, *Diccionario de Política y Administración*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, primera edición. pag 535.

⁶ *Ibidem*. pag 60

⁷ Bobbio Norberto, *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, 1985. pag 743.

Ahora bien, cuando el Estado comienza a buscar la forma idónea de manifestar su capacidad de dirección y cumplir sus fines hacia la sociedad, entonces hablamos de otra parte no menos importante de todo este marco, la Administración Pública como la actividad misma del Estado. Actualmente es compleja en su funcionamiento debido a los acontecimientos que rodean el ámbito gubernamental, esto quiere decir que las necesidades determinan los planes y programas a elaborar dentro del gobierno. La importancia de la Administración Pública ha sido definitiva conforme el Estado ha crecido y las Instituciones que lo conforman han llegado a ser más especializadas y diferenciadas; es a través de ella que el gobierno implementa una serie de acciones que buscan mantener la estabilidad y el orden nacional para dar un equilibrio al país, en suma engloba todo el marco administrativo y funcional del Estado a través del gobierno. Para Leonard White la Administración Pública es "Un sistema que para su funcionamiento requiere del esfuerzo cooperativo racional y por lo tanto del arte de la Administración"; es decir es sistema en tanto se apoya en un marco jurídico (leyes, reglamentos y normas, entre otros) a fin de aplicar la política del estado (racionalización de recursos materiales y humanos a través de dos variables: eficiencia y eficacia) y es la acción administrativa la que marca la pauta para cumplir con este objetivo. Esto hace referencia que efectivamente la Administración Pública es tan amplia que no puede definirse en forma aislada, de ahí que se allegue de instrumentos como planes, programas y políticas y con ello trate de resolver la problemática de interés nacional.

Es la ciencia básica de la estructura gubernamental ya que constituye el "conjunto ordenado y sistematizado de Instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a

las atribuciones que la Constitución confiere al Gobierno Federal, Estatal y Municipal^a aunado a esto, la Administración Pública representa el aparato administrativo a través del cual el Estado busca aminorar los conflictos conciliando las demandas e intereses de los diversos grupos que integran los sectores de la sociedad, es importante entender al conflicto como aquella situación donde los individuos y grupos compiten entre ellos por valores tales como poder, posición y control, entre otros.

Actualmente el papel de la Administración Pública es aún más relevante ya que además de lo anteriormente mencionado, funge como instrumento del Estado para promover el cambio estructural que el país requiere y es concebido como "el proceso que persigue iniciar un conjunto de transformaciones en la estructura económica y en la participación social, en el proceso de desarrollo a través de cambios de fondo que corrijan desequilibrios estructurales fundamentales del aparato productivo y distributivo, tales como: falta de ahorro interno, modernización del aparato productivo, adecuar el financiamiento a prioridades del desarrollo, fortalecer al Estado impulsando el sector privado y social, sanear las finanzas públicas así como preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional"^b todo lo cual es necesario para la integración económica nacional y el bienestar social del país

Una vez establecidos los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública que considero relevantes para abordar el tema también procederemos a adentrarnos a conceptos importantes en el marco de las políticas públicas, bajo el cual gira la presente investigación. Considero pertinente primero conceptualizar la política como "el curso

^a Glosario de Términos mas usuales en la Administración Pública Federal. SHCP pag 40.

^b Ibidem pag 81

intencional de acción que sigue un actor o conjunto de actores al tratar un problema, la política hace referencia a lo que se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere"¹⁰ es la política la herramienta que permite al gobierno canalizar sus acciones hacia la sociedad, hace referencia al conjunto de actividades que nacen de la polis es decir del Estado donde se interrelacionan los diferentes actores involucrados en la lucha por el poder.

Para Harold Laswell, la política es usada para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y la privada. Actualmente el aspecto de toma de decisiones ha cobrado relevancia en el ámbito público y aun cuando la participación del gobierno es limitada, se han buscado nuevas alternativas para optimizar las acciones gubernamentales frente a la solución de los problemas públicos; en este sentido estaríamos hablando de políticas públicas como una herramienta que el gobierno se allega para optimizar la toma de decisiones, es decir la política pública puede ser definida como "un curso de acción"¹¹ gubernamental que generalmente tiene como meta un beneficio social, es aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer frente a un problema determinado. Con la política pública se busca hacer eficiente el proceso de toma de decisiones a los hacedores de policy pero siempre apoyados en un buen esquema de análisis formulación e implementación

La política pública es "una estrategia de acción colectiva"¹² porque agrupa una serie de acciones que resultan de una decisión. Dos elementos son esenciales para la elaboración de una política pública: el diálogo y la discusión abierta ya que durante su

¹⁰ Aguilar Villanueva Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas* Editorial Porrúa, México 1992 pag 27

¹¹ *Ibidem* pag 26

¹² *Idem* pag 26

desarrollo (formulación, aceptación y puesta en práctica) intervienen una serie de actores políticos y gubernamentales que requieren conciliar sus intereses a través de una persuasión recíproca para que la política sea exitosa. Por lo tanto "una política pública así como realmente se decide y efectúa, es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores ya antes mencionados"¹³, involucra una acción colectiva desencadenando un conjunto de decisiones a adoptar y acciones a efectuar.

Es conveniente aclarar que una política pública no da al hacedor de Policy la decisión exacta para la resolución de un problema, pero sí constituye un apoyo en la toma de decisiones frente a una serie de alternativas. Podemos también hablar de política pública cuando el gobierno actúa en un rubro específico de la sociedad ya sea salud, educación, vivienda, entre otros; implementando determinadas acciones o bien cuando surge como un propósito general a realizar o se busca una situación social deseada. Finalmente puede contemplarse a "la política pública como producto y resultado de una específica actividad gubernamental"¹⁴. En este sentido surge la Política de Modernización como producto de una acción gubernamental en respuesta a la necesidad de cambio que demandaba la sociedad y Carlos Salinas le dio continuidad concretizándola en esta política pública que representó la primera propuesta formal en su proyecto de gobierno y constituyó su principal curso o línea de acción para responder a los retos que el país tenía frente al complejo contexto de competencia internacional e impregnó todos los ámbitos de la vida nacional convirtiéndose en una política de carácter global. Cuando un problema alcanza el nivel de crisis como en este caso y se coloca en los escalones más altos de la estructura gubernamental, entonces hablamos de que el problema ha dejado

¹³ Ibidem pag 25

¹⁴ Ibidem pag 23

de ser un simple asunto para ingresar como problema público en la Agenda de Gobierno que es aquella que "muestra cual es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre lo que se debe resolver"¹⁵.

Es decir cuando un problema se agenda es porque tendrá lugar la acción de los poderes públicos ya que ha tomado otras dimensiones, pasando de un simple tema a un problema público; en este sentido no debemos olvidar que una vez detectado y accedido el problema a la agenda (adoptado), el gobierno prioriza sus acciones bajo una estructura piramidal de asuntos o problemas públicos, es decir reordena su agenda para darle cabida al nuevo problema. Cabe mencionar que el acceso a la agenda depende de la relevancia que adquiere, por ello es importante concebir a la agenda como el "conjunto de problemas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar"¹⁶. Debe quedar claro que la formación de la agenda es "el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención sena y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública"¹⁷. Son muchos los factores que determinan que un problema se haga público por ejemplo la escasez de recursos, cuando el problema alcanza magnitud de crisis, cuando adquiere importancia global cuando en sus inicios era limitado.

En este sentido la política de Modernización se identifica con los dos últimos elementos de ahí su priorización como problema público ya que fue la "oferta política"¹⁸ de Carlos

¹⁵ Ibidem pag 55

¹⁶ Aguilar Villanueva Luis, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Estudio Introductorio* 3 Editorial Porrúa, México 1993 pag 29

¹⁷ Ibidem pag 30

¹⁸ *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari* Secretaría de la Presidencia FCE pag 369.

Salinas de Gortari frente a una sociedad en decadencia que requería de la reactivación, de una redefinición de fines y objetivos del desarrollo hacia una apertura de mercado ("conjunto de cambios en la esfera económica, política y social que han caracterizado los últimos dos siglos"¹⁹) la cual se organizó desde las estructuras de la Administración Pública. Es decir la política de Modernización surge como consecuencia de un problema público gestado a fines de 1988 que ingreso a la Agenda de Gobierno por ser resultado de una crisis de legitimidad, de una falta de reactivación económica y un rezago general de la sociedad. La modernización esta estrechamente ligada con el sistema económico, político y social por ello su análisis como factor de cambio, puede permitir encontrar los medios para influir sobre el sistema y encaminarlo hacia el desarrollo integral que es requisito impostergable en el actual contexto internacional. El actual proyecto modernizador implica cambios profundos en casi todas las esferas de la actividad social. Esto puede ser resultado del ya desgastado modelo de desarrollo económico que durante décadas guió las acciones de gobierno o bien por las presiones que a nivel internacional se están ejerciendo.

"De una manera u otra, los cambios que en la búsqueda de la modernización se están promoviendo, no se están dando de manera espontánea y muchos de ellos tampoco son producto de nuestro desarrollo histórico, sino que son cambios inducidos y algunos hasta impuestos para innovar y adoptar nuestras estructuras a la nueva realidad internacional"²⁰. La Modernización tiene como principios la concertación y el ejercicio moderno de la autoridad, empapando todas las esferas de la sociedad. No pueden dejarse de lado tres principios fundamentales definidos por Carlos Salinas de Gortari y

¹⁹ Bobbio Norberto, *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, 1985.

²⁰ Mendoza Huichán Ernesto, Política de Modernización y Negociación. Revista del Colegio pag 329

que son inherentes a la Modernización nacionalista, popular y democrática. Es decir, en este proceso de cambio deben respetarse y fortalecerse los lazos entre el gobierno y los actores sociales y de ésta manera mantener la estabilidad política sustentada en los principios antes mencionados. Así podemos definir a "la Modernización como la transformación de una sociedad tradicional o premoderna hasta que tenga los tipos de tecnología y organización social que caracterizan a las naciones avanzadas económicamente prósperas y relativamente estables en lo político"²¹. Para Carlos Salinas de Gortari, la Modernización era "una idea general de cambio en un marco de continuidad histórica y cultural, una orientación política y administrativa para liberar mecanismos sociales, políticos y económicos para el desarrollo futuro del país, en un contexto mundial marcado por tendencias similares"²².

En la época actual lo que se requiere y se demanda son cambios en valores tales como participación, contemplada como "la acción y compromiso que hace alusión a la actividad social que desempeñan unos individuos dentro del grupo del cual forman parte, esta participación supone una cierta coincidencia de las finalidades operativas del grupo, un sentimiento de responsabilidad personal y obligaciones creadas por el deber"²³, el compromiso es otro valor importante en tanto requiere de la disposición de la sociedad misma para afrontar cualquier problema y finalmente el tercer valor y no menos importante es la solidaridad que es "cohesión y concordia existente entre personas que confían plenamente unas en otras, de donde razonablemente parten para obtener objetivos en determinado orden: es dentro de las relaciones sociales una forma de

²¹ Germanni Gino, *Modernización*

²² *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Secretaría de la Presidencia, FCE, pag 377.

²³ Salustiano del Campo, *Diccionario de Ciencias Sociales*, Instituto de Estudios Políticos, UNESCO, 1979 pag 42.

garantía para la realización de algún objetivo de cuya efectividad todos los componentes de un grupo se hacen responsables²⁴. En el terreno político el término solidaridad hace alusión a la forma de lograr un equilibrio entre las funciones del gobierno y la competencia o participación de los ciudadanos en asuntos del mismo. Este valor fue uno de los principales elementos de la política Salinista ya que promovía la unidad de los Mexicanos frente a la crisis de legitimidad que el país estaba viviendo con el fin de recuperar la credibilidad perdida en la figura presidencial.

Para Salinas, la solidaridad era sinónimo de cooperación, cohesión y unión. Y en este sentido el fin último de esta política pública implementada por Salinas (Modernización) a partir de estos valores era repercutir en el beneficio social bajo un esquema de apertura económica para incentivar la inversión extranjera. "La Modernización es un proceso de cambio hacia nuevas formas de organización, en el que los diversos sectores deben participar para que el impulso modernizador se convierta en una fuerza transformadora, pero debe tenerse presente que a mayor participación, mayores serán las actividades de conflicto"²⁵. Bajo este esquema, la política misma se convierte en una área de conflicto político denominada arena, donde convergen una serie de intereses de los diferentes grupos sociales que participan a lo largo del proceso de elaboración; con todo esto, se abre un espacio de correlaciones de fuerzas donde "se suman o restan intereses, extienden o restringen alianzas, endurecen o flexibilizan posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian ventajas"²⁶. Como podemos apreciar, la arena política es un espacio a través del cual los diferentes individuos, encuentran la forma de competir para obtener

²⁴ *Ibidem* pag. 47.

²⁵ Andrade Sánchez Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. México, UNAM. María Harper y Row Latinamericana pag. 210, 240 y 241.

²⁶ Aguilar Villanueva Luis, *La hechura de las políticas. Estudio Introductorio*. Editorial Porrúa, México 1993 pag. 31.

mayores ventajas y posiciones, a fin de ser beneficiados a lo largo del proceso de formulación e implementación de la política.

En este sentido podemos hablar de arena política en cuanto la política misma de modernización fue una fuente de conflicto (elemento inherente al proceso mismo de la política pública en tanto esta es resultado de intereses y preferencias en juego) debido a que su postulado central era el cambio, que implicaba a su vez el rompimiento de esquemas tradicionales donde se encontraban grupos o actores que resultaban afectados en sus intereses y en este momento se suscita el conflicto

Esto nos lleva a conceptualizar la arena política como el área de política o actividad gubernamental donde convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas (actores políticos). No puede existir una política en general ya que la pluralidad de intereses y grupos en la sociedad conlleva a diferentes estructuras de poder donde se genera "cada arena, misma que tiende a desarrollar su propia estructura política, proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo"²⁷, son arenas reales de poder donde tienen lugar los conflictos de los diversos actores involucrados o afectados por el proceso mismo de policy. De acuerdo a la clasificación que hace Lowi en el texto de Aguilar Villanueva, considero que la Política de Modernización fue una política de tipo regulatoria en tanto generó una arena de conflicto pero a la vez se dio la negociación entre los grupos de poder involucrados que en éste caso fueron partidos políticos, sector obrero e industrial; la política regulatoria es "una arena relativamente turbulenta de intereses contrapuestos de grupo que se mueven en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a

²⁷ Aguilar Villanueva Luis, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Estudio introductorio 3* Editorial Porrúa, México 1993 pag 31

coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasiones de una Ley general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses²⁸.

²⁸ Idem. pag. 33.

CAPITULO II

CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN

EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN

2.1 Eventos económicos y políticos precipitantes de la Modernización en México durante el periodo 1988-1994

La crisis que el país vivía en los ochentas generó una serie de eventos que de alguna forma impulsaron la formulación de una política que buscaba dar solución a la compleja crisis global en el contexto del cambio y que fue conceptualizada por Carlos Salinas de Gortari como Modernización y representó la primera propuesta formal en su proyecto de gobierno. Esta política constituyó su principal línea de acción gubernamental para enfrentar y superar los retos que el país tenía frente al complejo contexto de competencia internacional sustentado en un marco de cambio. La propuesta de Modernización fue su "oferta política" frente a una sociedad en decadencia que requería de una fuerte reactivación en su estructura económica, y política.

2.1.1 Contexto interno

El contexto que dio lugar a la implementación de la Política de Modernización durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari se integró por eventos suscitados durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. En este sentido podemos hablar de la grave crisis económica y política en la que el país se encontraba, económica debido a la caída de los precios internacionales del petróleo, el insuficiente financiamiento externo, la devaluación y el creciente pago de la deuda externa, todo esto llevó a la necesidad de corregir el desequilibrio financiero del gobierno y reactivar el

sistema productivo con ahorro interno e iniciar la transformación del ya desgastado modelo económico de desarrollo que había seguido el país por 20 años bajo la política de Reordenación Económica donde la intervención del Estado en materia económica se redujo y se inició el proceso de desincorporación de empresas estatales así como la política de apertura comercial encaminada a incentivar las exportaciones mexicanas, asimismo se realizaron negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para atacar el problema de la deuda externa, con todas estas acciones, aparentemente se había logrado reactivar la economía, sin embargo "el 19 de octubre de 1987, tuvo lugar un evento determinante en la economía mexicana, el crac bursátil, que resultó en una fuerte devaluación e inmediatamente propició una disparada inflación y generó un ambiente negativo de desconfianza e incertidumbre en cuanto al curso que tomaría la economía nacional"¹.

Conjuntamente a esta problemática de índole económico se produjo una crisis política reflejada en la falta de credibilidad hacia la figura de autoridad presidencial, a la par de esta situación, se presentó una fuerte problemática a nivel electoral ya que con el proceso de Reforma Política, los espacios de participación política proliferaron denotándose una gran apertura que dio lugar a la intervención activa de diversos partidos en la contienda electoral, este fue un proceso institucional que nació como estrategia del gobierno para incentivar de alguna forma la participación pública de los diversos grupos sociales y recuperar un poco la legitimidad perdida, pero provocó el conflicto electoral antes mencionado. Esta pluralización de partidos de oposición generó una nueva realidad política de alianzas en la selección previa a la candidatura que más

¹ Fausto Burqueño Lomeli, *Economía en Crisis, Ensayos sobre México y América Latina* Instituto de Investigaciones Económicas UNAM pag 61

tarde ocuparía Carlos Salinas de Gortán y permitió a la oposición cobrar una fuerza electoral relevante intensificando sus actividades de proselitismo creando un ambiente de conflicto para el partido en el poder aseverando fuertes juicios respecto a la política económica que mantenía el gobierno aprovechando el momento de coyuntura política.

Aunado a esta problemática, se presentó un fenómeno político al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI) podríamos definirla como una problemática de democracia interna, un fuerza disidente agrupada bajo la llamada "Corriente Democratizadora" encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, la presencia de estos actores políticos provocó un fuerte conflicto desquebrajando de alguna manera la estructura y esquemas de dirección nacional del partido. Finalmente el grupo disidente se formalizó con el apoyo del PARM, PPS y el PFCRN como Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas "político con gran trayectoria en la Administración Pública"² y por el otro se le atribuía un carisma asociado con la figura paterna, "su fortaleza como candidato se basó en un movimiento político electoral de masas"³ "El movimiento cardenista fue el factor de unidad de la izquierda, que irrumpió exigiendo la primera modernización política: la del partido en el poder..."⁴, el PRI.

En este sentido y frente a la participación activa de los representantes de los diferentes partidos, las elecciones se dieron en un ambiente de correlación de fuerzas de oposición y "La campaña electoral, provocó nuevos reacomodos de las fuerzas políticas y sociales

² *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortán*, Secretaría de la Presidencia FCE pag 53

³ *La Jornada*, sec. el país, 11/julio/1988 pag 7

⁴ *La Jornada*, sec. el país, 26/junio/1988 pag 9

buscando crear las condiciones para una apertura democrática⁵. Otra fuerza electoral fue el PAN y una tercera el PRI representado por Carlos Salinas de Gortari que había iniciado una fuerte campaña bajo su propuesta de Modernización que ofrecía el cambio hacia nuevas formas de organización para iniciar el desarrollo del país, esta "pluralidad había llegado antes a la sociedad civil que a los partidos de oposición"⁶, ya que la sociedad misma era quien se organizaba y se manifestaba en un proceso de participación y apoyo a los diferentes partidos, es decir había una activa participación social, podríamos decir que se iniciaba una nueva cultura política donde los ciudadanos tomaron conciencia de la importancia del voto en un sistema plural de partidos. Esto nos lleva a concebir que existía un difícil panorama de competencia electoral, sustentada en elementos como "la culminación de una etapa mas en el proceso de unificación de las agrupaciones de izquierda en el país y el desprendimiento del partido estatal de militantes inconformes con la conducción económica seguida por el actual gobierno"⁷.

Este periodo fue "el mayor desafío electoral que el régimen priista haya experimentado"⁸ ya que la oposición representó una fuerte competencia para el mismo. No cabe duda que este fue un movimiento trascendente en el ámbito político del país, ya que representó la campaña electoral más intensa de la historia mexicana, que permitió el crecimiento de las fuerzas de oposición, generando un ambiente pluralista.

Todo este contexto generó un panorama difícil para el gobierno Salinista, primero para poder legitimarse y luego la difícil tarea de implementar su llamada política de

⁵ *La Jornada*, sec. el país, 25/junio/1988 pag. 7

⁶ *La Jornada*, sec. política nacional, 11/julio/1989 pag. 4

⁷ *La Jornada*, sec. el país, 28/junio/1988 pag. 15

⁸ *Este país*, Abril 1993, pag. 40

Modernización como respuesta a los retos que en la competencia a nivel internacional requería el país. La implementación de su política tuvo que ser sustentada bajo las bases de consenso y negociación (características propias de una política pública) ya que tuvo que concertar con los diferentes sectores base de nuestra sociedad como el obrero, el campesino y empresario. Fue el estandarte gubernamental durante la administración Salinista que se reflejaba como algo necesario e inevitable para iniciar un cambio profundo en las estructuras sociales, políticas y económicas como lo requería en ese momento el país para salir del rezago en el que se encontraba y alcanzar el crecimiento

Otro de los principales problemas dentro del difícil panorama que presentaba el país, fue la crisis del estado benefactor y paternalista, que por su magnitud había caído ya en la incapacidad de responder oportunamente a las demandas sociales. En este sentido surgió la Reforma del Estado como la propuesta política formal de Carlos Salinas de Gortari frente a la necesidad de un estado menos interventor y flexible, adaptable a los requerimientos de una sociedad compleja y envuelta en un proceso de cambio (modernización), toda esta situación requirió de negociaciones y acuerdos entre los diferentes sectores sociales. La reforma en materia económica fue el mecanismo mediante el cual se impulsó la Reforma del Estado, implicaba ubicar al estado con el compromiso de su origen revolucionario, a cumplir objetivos no alcanzados por la ineficiencia de las instituciones, carencia de recursos o métodos de acción. La apertura comercial y como consecuencia, la incentivación a la inversión extranjera fueron puntos de apoyo de esta misma reforma económica.

Todas estas reformas respondieron a un proyecto modernizador que buscaba fortalecer la posición de los sectores privados y los inversionistas frente al reto de la marcada

competencia de mercados externos exigentes, sin el respaldo del estado proteccionista inversionista. Este fue el contexto interno precedente a la administracion salinista y por lo tanto a la implementación de la Política de Modernización. Carlos Salinas de Gortari se enfrentó a un difícil panorama en lo económico y en lo político

2.1.2 Contexto externo

La crisis internacional a principios de la década de los 80's fue una de las más graves que sufrió el país; su impacto provocó desequilibrios de las relaciones económicas y políticas forzando a los diferentes países a ajustar sus esquemas de crecimiento. En este sentido, los países industrializados reforzaron las medidas de austeridad fiscal y monetaria a la vez que acentuaron las prácticas proteccionistas. La mayoría de los países latinoamericanos registró una fuerte caída del producto interno bruto en términos absolutos y una reducción de la tasa de inversión; también hubo serios problemas al exterior con las constantes devaluaciones, la disminución de las reservas internacionales, incrementos al servicio de la deuda y deterioro en la relación de los precios de intercambio.

Es claro que las grandes transformaciones a nivel mundial han acelerado consecuentemente la política y la economía mundial repercutiendo de alguna forma en las estructuras de los diferentes países que conforman el gran mercado mundial. Uno de los acontecimientos más relevantes que generó una serie de cambios económicos a nivel internacional, fue la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que produjo "el desequilibrio básico del mundo de la posguerra que representaba un

modelo de desarrollo alternativo y de poder, con ello las naciones involucradas se liberaron de formas impuestas durante la posguerra lo que a su vez provocó que las relaciones internacionales se dieran en un marco de inestabilidad global e intensificada vulnerabilidad a conflictos locales.⁹

Frente a tal panorama, se inició un proceso de transformación internacional, avanzando hacia la llamada globalización económica mundial "aumentando la competencia por los mercados y los recursos financieros; por un acelerado cambio de los procesos de producción a partir de nuevas tecnologías y por la integración de tres centros económicos internacionales: América del Norte, Europa y Japón y sus socios del pacífico que se miran como los futuros polos de desarrollo mundial"¹⁰. Considero pertinente antes de continuar, definir el término globalización para poder entender el proceso que el país ha seguido para responder a los retos económicos en términos de una política de apertura comercial derivada de la Modernización, en este sentido podemos hablar de globalización como "un concepto que intenta mostrar una tendencia inevitable: la creciente integración de las economías nacionales a la economía mundial por la vía de la desregulación"¹¹. El marco normativo de la globalización busca eliminar trabas y propiciar la mayor liberalización de los movimientos de capital y de las mercancías. La manera de participar en este proceso globalizador fue iniciada durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari bajo la política de Apertura Comercial concebida como un proceso integral en el que la liberalización del comercio exterior debía complementarse con una política de desregulación de mercados que permitiera agilizar las operaciones económicas,

⁹ Rebolledo Juan, *La reforma del estado en México*. FCE, México 1993 pag 62

¹⁰ Idem.

¹¹ Méndez Villareal Sofía, *El tratado de Libre Comercio y la Globalización*. Investigación económica, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM pag 33

aumentar la productividad y disminuir los costos de transacción de los diferentes sectores productivos eliminando las barreras generadas por la política de protección comercial, se buscaba eliminar todas las disposiciones jurídicas que obstaculizaban la competencia y el libre intercambio. Así mismo se incentivaron las inversiones extranjeras para fortalecer las relaciones económicas con los demás países. Se vislumbraba un modelo dinámico de participación por parte del país en el juego comercial a nivel mundial.

En este contexto México se ve obligado a plantearse el reto de transformarse para poder estar a nivel de la competencia mundial, por ello la política exterior mexicana inició el difícil proceso de cambio desde el pasado sexenio bajo la política de Modernización, se buscó tener una clara visión de los eventos internacionales que repercutían directamente al interior del país. Así pues "la política exterior mexicana buscaba ser una política basada en tres principios: la no intervención, la autodeterminación y la cooperación para el desarrollo. En resumen, reactiva, formal y defensiva"¹². Durante los últimos cinco años, la política exterior implementada en nuestro país a través de la Política de Modernización trató de ser activa y propositiva y se establecieron líneas generales de acción como la preservación de la soberanía, la apertura al diálogo político y la promoción de la cooperación internacional frente al contexto de competencia mundial. "Las prioridades de esta política se ajustaron a tres parámetros igualmente relevantes: las afinidades culturales y/o políticas con cada nación, la intensidad de los intercambios con diversas naciones y el potencial de intercambio que ahora representan los nuevos centros de poder económico"¹³.

¹² Rebolledo Juan, *La reforma del estado en México* FCE, México 1993 pag 63

¹³ *Ibidem*, pag 64

Lo que buscaba Salinas frente al contexto internacional, era insertar eficientemente al país a la fuerte competencia del mercado mundial mediante una transformación gradual de las estructuras internas en lo económico y en lo político. Sin embargo no todo este proceso ha sido fácil ya que se ha propiciado un fuerte descontrol entre lo que es y lo que debería ser esa globalización, ¿el porqué?, responde a la existencia de desajustes derivados de la crisis del modelo de desarrollo seguido desde la posguerra, aunado a la crisis de la deuda y las secuelas de intervencionismo de agencias internacionales en la política económica interna, estos son problemas que actualmente continúan en nuestro país por lo que ha sido difícil llegar a una total globalización y es importante ver si este ha sido favorable o no para México ya que si bien lo inserta al concierto de las naciones, probablemente lo hace económicamente dependiente de las naciones primermundistas (potencias como E.U., Alemania y Japón) volviéndose débil para resolver sus propios problemas y más aún para iniciar la recuperación económica, esto nos lleva a la reflexión de que México no puede depender a tal grado de las eventualidades de la cooperación económica para iniciar los cambios que se requieren en los diferentes ámbitos.

Otro suceso importante que se da simultáneamente a la globalización de la economía en este proceso de transformación mundial, es el hecho de la configuración de bloques económicos, pero esta situación es contradictoria, ya que en términos de globalización, donde se habla de apertura y oportunidad comercial a todas las naciones, es ilógico pensar en la formación de bloques que excluyan a otros países del intercambio comercial, por lo que ni la configuración de bloques, ni la globalización se han dado de manera absoluta. Lo que sí es cierto es que "actualmente existen tres ejes, polos o centros mundiales además de E.U., que detentan el poder económico y por lo tanto

político; por un lado los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) y por el otro Japón y los llamados Tigres del Sudeste Asiático (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwan y Singapur)¹⁴. En el caso de la CEE, se podría hablar de bloques en tanto se han intensificado los vínculos económicos entre los países que la integran con el fin de configurar un frente económico hegemónico y obtener influencia y peso a nivel internacional, pero de ninguna manera se forma un bloqueo al comercio con otros países. En el caso de los países asiáticos, el objetivo no es constituirse como bloque económico, sino introducirse a los principales mercados mundiales (entiéndase E.U. y Europa Occidental) y finalmente el tercer centro económico más importante, E.U. que busca ejercer la hegemonía absoluta hacia los países del continente americano a través de la conformación de la llamada zona de libre comercio y con esto reafirmarse como única potencia.

Es mejor visualizar a la economía mundial no como conjunto de bloques sino como un sistema tripolar donde la correlación de fuerzas representa un papel determinante y donde los países subdesarrollados están bajo la hegemonía de alguno de estos tres centros, pero lo primordial es que aún bajo esta situación de dominio económico, México aproveche los nexos económicos y pueda obtener beneficios particulares. Así, la mejor opción para los países dependientes (subdesarrollados) como el nuestro, es establecer canales o vínculos con los tres centros hegemónicos de la economía mundial para lo cual es necesario que estén conscientes de las ventajas y condiciones que se establecen en el trato y la negociación con los mismos.

¹⁴ Guillén Arturo, Bloques Regionales y Globalización de la Economía Comercio Exterior, Mayo de 1994 pag.380

El hecho es que actualmente la política de globalización de los mercados y la formación de las tres grandes regiones de desarrollo mundial ya mencionadas anteriormente obligan a México a formular mecanismos que le permitan vincularse eficientemente a los nuevos centros económicos. El gran cambio mundial constituye aún ahora el gran reto económico político e ideológico para el país. En lo político desapareció el equilibrio básico de poder y esta latente la bipolaridad este-oeste, por ende es indispensable para México fortalecer su relaciones con el exterior y de esta manera asegurar su viabilidad económica; en lo económico frente a la inestabilidad de los mercados financieros y el estancamiento de las mayores economías, es obvio que México se enfrenta a una gran competencia por el ahorro externo y que con la apertura comercial planteada por Carlos Salinas de Gortari, afrontará una mayor presión de las importaciones de productos extranjeros que no encuentran compradores en sus mercados.

Finalmente no podemos dejar de lado el tan nombrado Tratado de Libre Comercio (TLC), que fue uno de los elementos centrales de la estrategia de apertura comercial que emprendió México durante el sexenio pasado y surgió como un mecanismo para "garantizar" la reactivación de la economía mexicana que se encontraba estancada, por ello la necesidad de que se estableciera un convenio comercial con E.U. así como que México diversificara sus relaciones comerciales. La concretización de este tratado no fue fácil y las negociaciones se dieron bajo una problemática que obedecía al cambio de poderes y finalmente se culminó formalmente el 22 de Agosto de 1992, posteriormente los diferentes representantes comerciales de cada nación considerados como actores involucrados, firmaron el documento y se completó el proceso dando lugar al texto final del TLC, en el se hacía referencia a los aspectos de desgravación arancelaria, comercio de bienes y servicios, así como los requisitos que deberían cumplir las mercancías para

ajustarse al régimen arancelario. Sin embargo y a pesar de los términos iniciales del TLC, los beneficios reales sólo han sido para los E.U., sus exportaciones han aumentado considerablemente, esto refleja que los términos de las negociaciones o acuerdos no han sido del todo equitativas y en esta mentida México no ha tenido grandes ventajas, al contrario se ha visto sometido al poderío de uno de los bloques económicos más fuertes de la economía mundial como ya mencione anteriormente.

Esto nos permite establecer que "la estrategia de inserción internacional de todo país, no constituye nunca un fin en sí mismo, sino un medio para lograr sus propios objetivos económicos nacionales. En el caso de un país como México, estos objetivos implican, en primer término, la elevación del nivel de vida de sus habitantes, el fortalecimiento de sus sectores productivos y el avance paulatino hacia la superación de rezagos históricos. La medida en que los distintos compromisos y relaciones externas contribuyan al logro de estos objetivos básicos, es o debería ser el criterio para seleccionar y jerarquizar las acciones en el ámbito internacional. Este debería ser el enfoque para analizar las implicaciones concretas de un TLC con E.U."¹⁵, ya que aún con lo pactado, hay muchas disparidades que denotan las desventajas de México frente a E.U. con este tratado, por ejemplo las importaciones de México ascienden a 6.5% en tanto las de E.U. son de 5.3% es claro que con este acuerdo aparentemente negociado en beneficio de los tres países, E.U. está adquiriendo una posición de supremacía hegemónica. Podemos resumir que evidentemente el TLC "es parte de una estrategia geopolítica y económica estadounidense destinada a incrementar su competitividad internacional, consolidar su dominio regional e impulsar y estabilizar su crecimiento económico nacional"¹⁶.

¹⁵ Méndez Villareal Sofía, op.cit pag 42.

¹⁶ Méndez Villareal Sofía, op.cit pag 46.

Como hemos visto en este análisis del contexto tanto interno como externo podemos apreciar que al interior, el papel del Estado paternalista ha hecho crisis, pretendiendo ser ahora un estado sólo interventor con ciertas limitantes, si bien es cierto que se ha dado una apertura al sector particular por lo que ya no hay una tajante división entre lo público y lo privado, aún vemos que el estado mantiene cierta autonomía y poder sobre sectores claves como el económico y sus acciones siguen repercutiendo directamente en la sociedad misma. México ha sufrido una serie de cambios económicos, políticos y sociales para responder al reto de lo que fue la política de Modernización que finalmente tuvo como base sustentar el cambio que el país requería. En el contexto internacional, el mundo se debate entre tendencias contrarias: globalización y proteccionismo, es un choque de ideologías, una lucha contra el cambio abrupto que rompe con estructuras tradicionales, pero que finalmente constituya un nuevo orden mundial y aún con esta situación, es claro que México debe asumir los cambios mundiales como oportunidades para la modernización.

CAPITULO III

**ELEMENTOS GENERALES
PARA EL ANALISIS DE
LA POLITICA PUBLICA
EN EL CONTEXTO
DE LA MODERNIZACIÓN**

EL ELEMENTO GENERAL PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN

3.1. La relación del factor tiempo con la Política de Modernización

Para poder comprender la relevancia del factor tiempo es de vital importancia englobar todo lo que hace referencia al mismo, en este sentido se considerará la aportación de Andries Hoogerwerf en lo que denomina "Perspectiva temporal", de ahí que haya establecido cuatro dimensiones de las cuales consideramos pertinente hablar, porque la política de Modernización se ha visto inmersa en alguna de ellas y porque el factor tiempo cobra cada vez más importancia en proceso de las políticas públicas, por lo que a continuación hablaremos de ellas, implicándolas con dicha política

Conforme la sociedad se vuelve más compleja el ritmo de los acontecimientos es acelerado y los problemas para el gobierno aumentan debido a que las demandas crecen; en este sentido en el ámbito de la administración pública y por lo tanto en el proceso de política pública, el tiempo se está convirtiendo en un elemento importante, de ahí que se hable de **intensidad de la perspectiva temporal**. Podemos decir que la política de Modernización resultó de la intensidad conque se vivían los hechos durante ese periodo, como lo fue el conflicto político por la pluralización de partidos, la grave crisis de legitimidad en la figura presidencial y el desgaste del modelo de desarrollo, es decir la mayoría de las decisiones en ese momento, se ajustaban al cambiante ritmo de los acontecimientos y las políticas se orientaban hacia el momento presente.

Con ello no debemos olvidar hablar de las llamadas *zonas temporales* (presente, pasado o futuro) sobre las cuáles se orienta la política y son parte fundamental de la intensidad, en este sentido "la perspectiva temporal puede considerarse más intensa en función de su número de zonas temporales, su diferenciación e integración"¹. En general, los gobiernos se preocupan por los problemas presentes como mencionábamos anteriormente, pero una política onentada más hacia el presente "se caracteriza por la gestión, la dirección de la crisis y el oportunismo"² en tanto aquella que se orienta hacia el futuro es más renovadora, pero puede dejar pasar oportunidades presentes que de alguna u otra forma son buenas para su desarrollo.

Por lo tanto "cuando una política se orienta en mayor o menor medida a las tres zonas temporales, puede considerarse más intensiva a tal respecto la perspectiva temporal"³. En este sentido podemos decir que la política de Modernización se onentó hacia las tres esferas, no olvidando algunas acciones emprendidas por Miguel de La Madrid Hurtado como fueron el adelgazamiento de la Administración Pública planteado en su conocida reforma administrativa. Frente a esta situación, el tiempo de cambio social se hizo necesario y en este sentido la perspectiva temporal cobro relevancia en el proceso de formulación de la Política de Modernización, al considerar que ese era el momento oportuno para dar una orientación diferente al curso de los acontecimientos del país.

Dentro de este apartado de la intensidad de la perspectiva temporal, se encuentra un segundo aspecto denominado *horizonte temporal*, mismo que hace referencia al "punto

¹ Hoogewerf Andries, *Políticas y Tiempo: Consecuencias de las perspectivas para el Contenido, Procesos y efectos de las políticas públicas*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas v. 57 No 4 pag 97.

² Ibidem, pag 98.

³ Idem

en que se vuelve la vista hacia el pasado (ámbito retrospectivo) y hasta donde se llega en el futuro (ámbito prospectivo)"⁴, esto se relaciona directamente con los tipos de duración de una política, corto, mediano y largo plazo, aunque generalmente se obtiene más apoyo si la política es de corto plazo dado que los acontecimientos y los problemas aún están presentes, en cambio el hecho de que una política sea de largo plazo no implica que las acciones que se deriven de ella serán más eficientes porque contrariamente a esto, muchas veces la información es incompleta o incluso se carece de ella, o bien se involucran más actores; es decir cualquier situación ajena puede afectar el proceso de la política antes de su implementación, por ello es relevante considerar el horizonte temporal.

Un tercer aspecto no menos importante es la coherencia de la perspectiva temporal que se refiere al "grado en que se percibe una relación y la continuidad entre acontecimientos del presente, pasado y futuro"⁵. Consideramos que en todo proceso es necesario un seguimiento y más aún en el de las políticas públicas porque se relaciona directamente con la toma de una decisión frente a un problema social dado, esto implica que la continuidad es un elemento indispensable para relacionar sucesos que se dan en las diferentes zonas temporales y poder de alguna manera fortalecer el proceso de elaboración de la política pública. A raíz de lo anteriormente mencionado, podemos decir que la política de Modernización no respondió a una situación contingente, sino que desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se venían gestando algunas acciones de transformación como la reforma administrativa y la desincorporación. Con esta

⁴ Idem.

⁵ Ibidem, pag 99

situación, vemos ejemplificado el hecho de que en este caso si hubo una coherencia temporal en la medida en que hubo una relación entre dos zonas (pasado y presente).

Aunado a esto, es conveniente considerar el cuarto punto que es la periodización como otro elemento esencial para determinar el ritmo en la secuencia de los acontecimientos, es decir el hecho de que el tiempo pueda dividirse. "Existe una conexión entre la perspectiva temporal especialmente la percepción de la periodización del tiempo y la secuencia de los acontecimientos de un lado, y el nivel de ambición de una política del otro". Es decir, en la medida en que se presentan acontecimientos y se obtienen resultados óptimos, éstos despiertan ambiciones futuras

A nuestra consideración, la racionalidad de una política está vinculada de alguna forma con esta periodización, en tanto se de una secuencia correcta de las actividades que forman parte de su proceso de elaboración. En el marco de las políticas públicas, las periodizaciones suelen darse de dos formas: "cuantitativas (objetivas) y cualitativas (subjetivas)", las primeras hacen alusión a características que permiten medir un determinado periodo, por ejemplo épocas de estancamiento o desarrollo, en tanto las segundas son más difíciles de percibir dado que los parámetros de calidad dentro de un periodo se perciben mediante el matiz que adquiere el proceso de la política. Podríamos decir que en el caso de la formulación e implementación de la Modernización, si se dio una periodización cuantitativa en tanto se definieron tiempos en el diseño de objetivos y líneas de acción que fueron plasmados en un documento oficial como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, dando origen al proceso mismo de Modernización.

* Ibidem, pag. 101.

En el aspecto cualitativo podríamos decir que hubo desequilibrios y que la política no cumplió sus fines, esto nos demuestra que siempre es difícil el hecho de implementar una política nueva y más aún en condiciones de crisis económica y política, porque no todos aceptan de inmediato los nuevos planteamientos y objetivos, ya que muchas veces se afectan los intereses de los actores que intervienen en el proceso, fue el caso de la política Salinista, que si bien aún cuando habían existido acciones previas de transformación, no habían adquirido carácter de política global como ésta última y en este sentido tuvo carácter de negociación y concertación.

Con ello podemos mencionar que las condiciones durante los años 80's marcaron el tiempo de cambio social y fue la misma política de Modernización resultado de ello. En esta medida el ritmo de los acontecimientos "entendido como el tiempo al que se producen los acontecimientos"⁷ es más rápido y su duración es corta, por lo tanto la duración de una política es variable, puede ser de corto, mediano o largo plazo según lo marquen los mismos acontecimientos o necesidades y está en función del tiempo en el que se alcance el objetivo final; no olvidando que puede haber dos tipos de objetivos que igualmente responden a ciertas necesidades; como son: el "no recurrente, que se cancela tan pronto como se cubre y el permanente que debe perseguirse continuamente por lo que también se denomina repetitivo"⁸ y generalmente hacen referencia a problemas sociales de primera necesidad como son seguridad, salud y educación. "Cuando se persigue un objetivo permanente se requiere cierta flexibilidad de la política pública debido a las circunstancias cambiantes"⁹, ya que cualquier situación ajena puede

⁷ Hoogewert Andries, *Políticas y Tiempo: Consecuencias de las perspectivas para el Contenido, Procesos y efectos de las políticas públicas*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas v. 57 No 4 pag 104

⁸ Idem
⁹ Idem

afectar el proceso de la política antes de su implementación, por ello es conveniente considerar el horizonte temporal de una política concebido como "aquél que determina los momentos previstos en que se aplican los medios y también el ritmo con que se realizan"¹⁰. Así pues la distribución del proceso de la política en el tiempo y su duración no están específicamente determinados dadas las circunstancias cambiantes que rodean el ámbito mismo de la política que es "la duración del tiempo hasta el momento pretendido en que se logra el objetivo final"¹¹. Es el caso de la política de Modernización que fue a largo plazo, ya que su duración era de 6 años, sin embargo a nuestra consideración y de acuerdo a la concepción de Hoogerwerf, su ámbito fue interrumpido porque no logró cubrir todos los objetivos planteados a su inicio

Muchas veces las acciones se desfasan de la velocidad con que se presentan los acontecimientos y entonces la política resulta ineficiente porque las circunstancias cambian y la estructura y contexto de los problemas que dieron origen a la política también, por ello el diseño de la política no debe abarcar mucho tiempo porque se pueden incurrir en muchos vicios como el retraso o deficiencia en la información o falta de coordinación ni tampoco puede ser extremadamente apresurada porque la oportunidad de la política podría ser afectada en último aspecto la presión temporal es definitiva porque onila a que duden de la información que sustenta a la política y a una insuficiente participación de los afectados.

"El hecho de que el diseño de política esté sometido a presión temporal se debe también al ritmo creciente de distribución de la información y de ideas nuevas y viejas"¹². En

¹⁰ Ibidem, pag 105

¹¹ Idem.

¹² Ibidem, pag. 107.

periodos de crisis las decisiones frente a un problema son abruptas , ya que "uno de los riesgos esenciales de una crisis es la necesidad de decisiones administrativas en un corto periodo de tiempo"¹³. Ahora bien, con todas estas situaciones, los resultados de la política se manifiestan transcurrido algún tiempo por eso quienes elaboran la política, muchas veces se encuentran con los efectos de las políticas anteriores como fue el caso de la política de Modernización que aún se encontró con algunas políticas transformadoras implementadas durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado como la desincorporación y la descentralización que respondían a la llamada Reforma Administrativa.

Otra cuestión fundamental en la relación política y tiempo es el saber elegir el momento oportuno para actuar y que Hoogerwerf denomina "Medida del tiempo": el momento idóneo es cuando el sistema social se encuentra en una condición tal que la política será eficaz para solucionar el problema que se presente, es saber aprovechar las coyunturas entre diferentes periodos y buscar el momento para legitimar la política misma, este es el caso de la política modernizadora, donde se aprovecho el momento de crisis y cambio de sexenio para legitimarla porque "A menudo el momento adecuado, suele significar también el más correcto, desde el punto de vista de la legitimidad, es decir, el mejor momento para lograr apoyo y consenso "¹⁴ y en esta medida lograr aceptación social a una nueva política; de hecho la política de Modernización fue una política concertada.

Actualmente el tiempo juega un papel determinante en el proceso de las políticas públicas porque siempre es necesario considerar en que momento se puede

¹³ Idem.

¹⁴ Ibidem, pag 111.

implementar una política y bajo que condiciones, para que la política sea oportuna en la resolución del problema. Dado el momento de cambio en el que vivimos implica que los diseñadores de la política pública, estén al tanto de los acontecimientos o situaciones que pudiesen presentarse a lo largo de todo el proceso. Lo importante es saber hacer uso del tiempo y considerarlo un factor fundamental en las acciones que darán lugar a la misma política.

El tiempo está inmerso en todo ámbito, y más aún en el de la Administración Pública donde nacen, se formulan, implementan y evalúan las diferentes políticas públicas que buscan dar solución a problemas de envergadura social. Con lo anteriormente dicho, la perspectiva temporal cumple en cierto modo con una función racionalizadora ya que "la experimentación y uso más intensivo del tiempo forma parte de un deseo de actuación resuelta, eficaz y eficiente"¹⁵.

Con todo esto podemos concluir que "si todo permaneciera quieto no se podría hablar de tiempo"¹⁶ puesto que nada cambiaría, no habría una secuencia de acontecimientos, no existiría movilidad de actores a nivel político y social y por lo tanto no se presentarían situaciones problemáticas a nivel social, mismas que son el asunto de atención de la política pública; pero dadas las características del dinámico contexto en el que se desarrolla nuestra Administración Pública desde hace algunos años, es imposible que el gobierno permanezca estático y en este sentido el concepto mismo de tiempo hace referencia al cambio; por lo que abarcando este punto y el periodo que interesa abordar en la presente investigación, podemos decir que la política de Modernización 1988-1994

¹⁵ Ibidem, pag 113

¹⁶ Ibidem, pag 100

y el factor tiempo, se encuentran estrechamente interrelacionados en la medida en que los dos presuponen cambio y este es un aspecto relevante porque refleja la importancia de la perspectiva temporal en las acciones que se derivaron de esta política, ya que el ritmo de los acontecimientos durante ese periodo y las exigencias del ámbito internacional propiciaron que el tiempo fuera considerado como un factor importante en el proceso de la política

Ahora bien, la problemática detectada fue la necesidad de una reforma global que permitiera el cambio de una estructura ya desgastada del modelo de desarrollo y una reforma política reflejada en la reforma del Estado, sin embargo la ambición de la Política de Modernización quedó interrumpida por el cambio de sexenio y no se culminaron todas las acciones planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, desapareciendo expectativas futuras de éxito. Esto determina que "... la crisis actual es una crisis que, además de profunda y prolongada, tiene un carácter mundial ..."¹⁷ y que por tanto, el éxito de una política dependerá de las condiciones de los actores que la apoyan, de la información con que se cuenta, el grado de poder que genera y la intencionalidad, siendo en conjunto elementos determinantes para su óptimo desarrollo

Con todo lo anterior, puntualizamos que el hablar del tiempo como factor importante en el contenido, proceso (formulación, implementación, evaluación y control) y efectos de las políticas públicas, se debe a que generalmente éstas buscan dar solución a una problemática que se presenta en un momento determinado y en éste sentido se asocia con la decisión de seleccionar el momento oportuno para actuar; porque a través del

¹⁷ Burgueño Lomeli Fausto, *Economía en Crisis*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM México, 1991. pag 70

tiempo, se visualiza la secuencia, duración, ritmo y orden de los acontecimientos que rodean la problemática que genera la política pública. Es claro que en la sociedad moderna, el Gobierno regula todo tipo de procesos políticos y sociales fijando determinados tiempos, sin embargo la compleja administración pública muchas veces no logra elegir el momento adecuado para actuar, debido a que existe presión temporal frente a las acciones por hacer, lo que afecta la calidad del proceso de las políticas públicas y la política deja de ser oportuna.

3.2 Análisis conceptual de las etapas de Policy Pública

La hechura de las políticas es igual a la toma de decisiones, pero para llegar a ello es necesario todo un proceso secuencial ya que "la política pública es más compleja que una mera elección y no puede justificarse con decisiones singulares"¹⁸. En este sentido procederemos a conceptualizar las diferentes etapas que conforman este proceso y que de hecho están implícitas en el presente trabajo.

3.2.1 Formulación

Una vez que el problema ha sido detectado y agendado como público, entonces se procede a plantear formalmente los objetivos y seleccionar las acciones que conducirán a ellos; es aquí donde se habla de *formulación* como la etapa inicial en el proceso de la

¹⁸ Aguilar Villanueva Luis, *La Hechura de las Políticas*. Estudio introductorio. Editorial Porrúa. México 1992. pag 348.

política pública. Es decir a través de ella "se expresan en términos claros y precisos, el conjunto de decisiones políticas que orientarán una o varias acciones"¹⁹. Aunada a esta fase, encontramos el análisis que permite al hacedor de policy desarrollar su sentido común respecto a la información con la que cuenta y desarrollar nuevas alternativas, es "una disciplina de las ciencias sociales aplicadas que utiliza múltiples métodos de indagación y argumentación para producir y transformar la información relevante de policy que pueda utilizarse en los escenarios políticos para resolver problemas de policy.

A través de la formulación el hacedor policy, selecciona entre varias alternativas y define el curso de acción óptimo para la consecución de los objetivos planteados y que de alguna manera buscan dar solución a la problemática que se presenta, en este sentido cobra relevancia la toma de decisión como un elemento fundamental en la elaboración de la policy, ya que representa el momento de la elección. Es claro que en esta fase se busca "la solución alternativa más eficiente a un problema dado"²⁰.

La formulación de una política, lleva a cuestionarse que es lo que el gobierno quiere y en base a ello actuar, por lo que constituye el soporte de todo un proceso para lograr hacer algo frente a una problemática pública, en este sentido toda acción gubernamental debe tener un respaldo normativo en el seguimiento de la política misma; por lo que la constitución, leyes generales, planes globales de desarrollo, informes presidenciales y las comparecencias, constituyen este marco normativo de la política pública.

¹⁹ Ruiz Sánchez Carlos, *Manual de Elaboración de Políticas Públicas* UNAM

²⁰ Álvarez Eduardo, *Análisis de las políticas públicas* Serie de Temas de Coyuntura en Gestión Pública (CLAD, CDAI), 1993 pag. 15

Resumiendo, podemos decir que esta etapa es el primer paso de todo un difícil proceso para lograr determinar una línea de acción para la solución de una determinada problemática y son dos los aspectos que se deben tener bien claros: que es lo que se quiere, conocer como y donde va a actuar la policy

Ahora bien, de acuerdo al Plan nacional de Desarrollo 1989-1994, podemos extraer que la Política de Modernización dada a conocer como base para el desarrollo de nuestro país fue "Modernización nacionalista, democrática y popular"²¹, ya que con ella se buscaba una claudia y cambio en las estructuras económicas, políticas y sociales y así insertar a México en el nivel de competencia internacional que en ese momento existía debido a las grandes transformaciones mundiales que tan apresuradamente se daban. Es así que la formulación de la política de modernización tuvo lugar para responder a una problemática que se gestaba a nivel internacional pero que repercutía directamente a nivel nacional y era la exigencia de dinamizar al país e implementar un cambio global en todos los ámbitos, finalmente una vez detectado el problema se procedió a dar forma a toda esa idea y traducirla en objetivo concreto para posteriormente seleccionar los cursos de acción respectivos para la consecución del mismo. Todo esto tuvo el respaldo normativo que da seguimiento a una determinada política quedando plasmada en el documento oficial anteriormente mencionado y en el cual se definieron las líneas de acción (estrategias) a seguir para lograr ese cambio (objetivo).

²¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994* Secretaría de programación y Presupuesto 1989

3.2.2 Implementación

Una vez que se ha tomado la decisión, definido el curso de acción, establecido el objetivo y las metas, lo que se desea es poner en práctica esa decisión, llevar la acción a la realidad concreta y esto es la *implementación*; que en su significado más simple quiere decir llevar a cabo o a efecto. Es "la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas"²². En la implementación "se realizan las acciones que permiten materializar la solución prevista"²³, de ahí que esta etapa no pueda destigarse de la formulación, porque como mencionamos anteriormente es todo un proceso secuencial y lo iniciado en la primera fase repercute en las subsecuentes etapas. Esto es, en la formulación se definen las líneas de acción y en la implementación se busca aplicarlas a la realidad, es decir, materializarlas.

Es la implementación "el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva"²⁴. La dificultad de esta etapa es que al querer llevar a la práctica la política, se involucran diversos actores con diferentes intereses ya que "el proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos de la política y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den control"²⁵.

²² Aguilar Villanueva Luis, *La Implementación de las Políticas* Estudio Introductorio Editorial Porrúa México 1993 pag 45

²³ Alvarez Eduardo, *op.cit* pag 15

²⁴ Aguilar Villanueva Luis, *La Implementación de las Políticas* Estudio Introductorio Editorial Porrúa México 1993, pag 47

²⁵ *Ibidem* pag 63

A nuestra consideración esta fase es una de las más complejas porque es llevar a la práctica las acciones pensadas y esto implica que durante su proceso se encuentren obstáculos, ya sea por carecer de recursos o por actitudes de actores afectados en sus intereses y que de alguna manera entorpecen la acción misma; en fin, el hecho es que esta etapa "abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos"²⁸, lo que implica que existan intereses de por medio y si no existe negociación, puede darse el conflicto que obstaculizaría el desarrollo de la política, esto nos lleva a citar a Presman y Wildavsky cuando afirman que "la ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante".

La esencia de esta etapa es que los objetivos planteados previamente (etapa de formulación) se traduzcan en servicios públicos concretos, que den respuesta al problema que originalmente generó la política pública, ya que una cosa es el decir y otra el hacer. Ahora bien, es claro que cada política genera un proceso diferente de implementación por el contexto en el que se desarrolla fijando objetivos y metas previamente establecidos, pero lo que sí es cierto es que prevalecen dos elementos constantes independientemente del contexto donde se instrumenta la política y que muchas veces determinan su éxito o fracaso y son la magnitud de cambio que se requiere y el grado de consenso en las metas. La implementación genera de alguna u otra forma un cambio en el espacio o ámbito donde se instrumenta; en este sentido y de acuerdo a Levin, las políticas que generan grandes cambios, logran un bajo consenso en torno a las metas y viceversa, en tanto el cambio no es profundo, entonces se producirá un consenso alto.

²⁸ Ibidem pag 99

Como podemos ver, es esta fase compleja e importante a la vez, en este sentido la implementación de la política de modernización, implicó grandes cambios porque abarcó todos los ámbitos, económico, político y social y en este sentido como referimos anteriormente se utilizó el consenso como herramienta esencial de esta etapa, aunado a esto y dadas las difíciles condiciones en ese momento de crisis, la Modernización busco desde un principio de su implementación ser una política negociada.

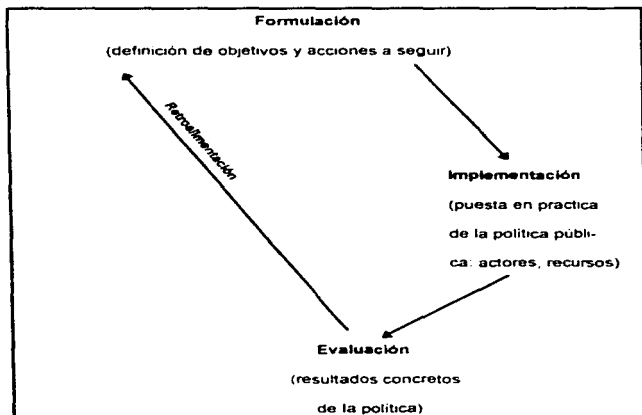
3.2.3 Evaluación

Esta última etapa, es la culminación del proceso de elaboración de la política pública, ya que analizar los resultados finales (cualitativos o cuantitativos) y definir entonces si la política fue exitosa o fracasó. Representa "el método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada y sobre su implementación y efectividad y se da con respecto; a los resultados obtenidos en el análisis del programa aplicado"²⁷.

La evaluación puede servir como pauta para una retroalimentación, así como para detectar los errores cometidos, qué acciones faltaron cumplir, si los recursos empleados fueron adecuados o no y en esta medida corregir o tomar otra nueva decisión, podríamos decir que la elaboración de una política pública es un proceso cíclico y esta última etapa sirve de referencia a la primera y así consecutivamente, ya que "los

²⁷ Subirats, Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia en la Administración* Madrid, Ministerio para las administraciones públicas, 1992, pag 139

resultados de la evaluación proporcionan la base empírica necesaria para el estudio de alternativas a las políticas presentes²⁶



La evaluación es una herramienta para "determinar los efectos reales de una política una vez que ésta ha sido aplicada"²⁹, y posteriormente apoyarse en ellos o utilizarlos en la formulación de otra. En el proceso de elaboración de las políticas públicas esta etapa representa un instrumento con el cual apoyarse en decisiones subsiguientes en la

²⁶ Ballart, Javier, ¿Cómo evaluar programas y Servicios? Ministerio de las Administraciones Públicas Madrid 1992 pag 46

²⁹ Ballart, Javier, *op. cit.* pag 45

elaboración de una nueva política, ya que "evaluar una política es poner en evidencia los efectos directos e indirectos (o la ausencia de efectos) de una acción sobre ciertas variables o grupos"³⁰.

La evaluación no es un proceso fácil porque se debe saber cuál es la mejor forma de medir los resultados y entonces se emplean las diferentes herramientas como son análisis de costo-beneficio, costo-eficiencia, monitoreo, o bien técnicas matemáticas como regresión lineal. El hecho de poder auxiliarse de estos elementos, nos da parámetros cuantificables para una mejor evaluación. La evaluación en esta investigación estara sustentada en los resultados de cuadros comparativos de los objetivos nacionales traducidos en líneas de acción de dos sexenios y en un monitoreo para determinar si la política de modernización fue factor de cambio y si hubo continuidad de esta estrategia en el presente sexenio

3.3 La política de Modernización del presidente Carlos Salinas de Gortari

Para poder entender qué aspectos se determinarán para la Modernización en el periodo salinista, es de vital importancia establecer que en el año de 1988, se vivía una crisis que representó el desgaste de todo un modelo histórico del desarrollo nacional, reflejado en el deterioro del crecimiento socioeconómico y la evolución política del país; es decir se estaban gestando dos fenómenos fundamentales, por un lado, "una profunda crisis en las estructuras de la economía nacional y su consecuente falta de correspondencia

³⁰ Cardozo Brum Minam, La evaluación de las Políticas Públicas Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones. Revista de Administración Pública México 1993 No. 84 pag 186

funcional con los nuevos requerimientos económicos y tecnológicos, y los niveles de evolución social alcanzados³¹ y por el otro, "la manifestación de una sociedad civil en busca de nuevas formas de participación y organización social y política"³²

Es claro que la naturaleza de esta crisis fue de índole económica, pero también reveló una crisis política reflejada en una precaria democracia en el proceso político de formación, distribución y ejercicio del poder, así como una crisis de legitimidad del Estado debido al "agotamiento de su capacidad para hacer funcionar a la Administración Pública"³³ y fue entonces cuando se comenzó a hablar de la llamada Reforma del Estado, donde al referirnos sobre reforma se hace hincapié a una serie de adecuaciones, modificaciones y cambios a fin de lograr una readaptación frente a determinada situación; es decir, modificar ciertos elementos que se encuentran desfasados o desgastados y readecuarlos a las nuevas exigencias del contexto actual y real. Todo esto, dando un resultado de transformación mundial que viene removiendo los esquemas tradicionales en la Administración Pública mexicana dando lugar a nuevos procesos de modernización, mismos que han provocado cambios en lo económico, político y social "... propiciando una nueva división internacional del trabajo que cubra nuevos imperativos de competencia y calidad" ³⁴

Con todos estos ajustes es clara la necesidad de buscar un nuevo modelo que de otra visión del mundo y se adapte a las necesidades actuales de una compleja realidad inmersa en un ámbito de constante transformación, es decir estamos como hemos

³¹ Nuñez de la Mora Ramón, *Reforma estatal y recreación democrática*. Examen no. 15, Agosto 1990
pág. 11

³² Idem

³³ Avalos Aguilar Roberto, *La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los paradigmas*
En busca de un nuevo paradigma. Revista de Administración Pública, no. 86, INAP, pag. 38

³⁴ Idem

venido gestando en un nuevo enfoque "en que se apoye la búsqueda del cambio en la Administración Pública"³⁵ y es conveniente conceptualizar nuevos paradigmas considerándolos como "el conjunto de presupuestos básicos que establezcan los intereses por los que se construyan las teorías y lo que se espera de ellas, es decir que problemas deben resolver y a qué campo de fenómenos deben aplicarse"³⁶. Y es en este contexto donde surge la política de Modernización como un elemento o aportación al nuevo modelo que busca responder a la problemática existente y a la necesidad de realizar un proceso de cambio social pero no de forma sino de fondo que implique modificar las relaciones de poder, intereses, ideologías y estructuras de organización. Por lo que a continuación hablaremos de conceptualización de la Política de Modernización del gobierno salinista, apoyándonos en otros autores.

3.3.1 Conceptualización

En un principio, el concepto de Modernización Salinista era vago, pero a lo largo del discurso político, esta comenzó a delinearse mas concretamente y se convirtió en la oferta política al cambio, conceptualizándose finalmente como "la estrategia para alcanzar los objetivos nacionales y aprovechar la gran transformación mundial"³⁷. Salinas hablaba de una Modernización popular y nacionalista, "Popular porque el bienestar del pueblo era el propósito sencillo y trascendente de la Modernización en México y Nacionalista porque estaría fincada en nuestra identidad nacional en la solidaridad entre los mexicanos y en sus instituciones y no en modelos ajenos"³⁸, se

³⁵ Ibidem, pag 40

³⁶ Ibidem, pag 42

³⁷ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y

Presupuesto, pag XII

³⁸ Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Secretaría de la Presidencia FCE, pag 27

planteaba una modernización conciliadora, de consenso democrático sustentada en torno a dos ejes principales: mantener los principios de tradición histórica del estado mexicano y los cambios necesarios para adecuar dichos principios a las nuevas condiciones y demandas sociales, así como a las nuevas circunstancias y perspectivas mundiales. En consecuencia, la modernización de México, se identificó como el paso a una nueva etapa de "desarrollo económico intensivo (basado en la elevación continua de la productividad del trabajo y la competitividad internacional) con la asimilación de la nueva tecnología y la adecuación de nuevas formas de regionalización y regulación prevalentes a nivel mundial"³⁹, tratando de desarrollar un nuevo tipo de relación entre la sociedad civil y el estado.

La política de Modernización, representó "una idea general de cambio en un marco de continuidad histórica y cultural, una orientación política y administrativa para liberar mecanismos sociales, políticos y económicos para el desarrollo futuro del país, en un contexto mundial marcado por tendencias similares"⁴⁰ y fue considerada por Salinas como una política activa hacia el exterior. Es decir, por un lado se presentaba como un proceso inevitable para enfrentar las exigencias de un complejo y cambiante contexto internacional y por otro era necesario para realizar un cambio profundo en las estructuras económicas, políticas y sociales del país. Fue una política de carácter global que repercutió sin lugar a dudas en la Administración Pública, proponiendo una transformación institucional para que las diferentes instancias captaran mejor las demandas sociales. Es el "proceso de dirigir y gobernar conscientemente las

³⁹ Nuñez de la Mora Ramón, *op. cit.* pag 11

⁴⁰ *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Secretaría de la Presidencia FCE pag 370

consecuencias sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y la complejidad de las organizaciones dentro de la sociedad"⁴¹.

Esta estrategia fue una propuesta de cambio que impregnó todos los ámbitos del país, en la búsqueda del nuevo modelo o enfoque para analizar las situaciones frente a la crisis estructural que se vivía en ese momento y representó "además de la ruptura con esquemas demostradamente desgastados, el uso, aprovechamiento y desarrollo que el propio ingenio plantea como mecanismos de control e integración evolutiva"⁴². La necesidad de cambio, actualmente constituye un elemento definitivo para poder integrarnos a los esquemas internacionales, pero para ello es necesario iniciar un cambio en las estructuras internas del país lo que implica modificar actitudes cerradas, formas de pensamiento y concientizar a la misma sociedad civil dando apertura a la participación en este proceso, ya que "las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas en la medida en que éstas han de enfrentarse a problemas esenciales para los cuales no existe globalmente una solución constante y en este sentido la Modernización busca introducir nuevos aportes que ponen en relieve tendencias generales a la evolución o al desarrollo existentes en la capacidad de la sociedad para adaptarse a un entorno en expansión"⁴³.

A manera de enriquecer este apartado de conceptualización de la Modernización, considero pertinente citar algunas premisas que en torno ella realiza Roberto Avalos Aguilar, en su artículo Modernización de la Administración Pública: trascendencia y proyecciones en el ámbito municipal.:

⁴¹ Guerrero Omar: El Estado en la era de la Modernización Plaza y Valdéz, México 1992 pag 20

⁴² Avalos Aguilar Roberto, op.cit. pag 43

⁴³ S N Eisenstadt, Ensayo sobre el cambio social y la Modernización Madrid, editorial Tecnos, 1970 pag 44.

- 1. El reconocimiento de una necesidad de eliminación, de cambio y de innovación, de todas aquellas condiciones rezagadas
- 2. La racionalización de los procesos que sean todavía funcionales y adecuados a los fines actuales
- 3. La incorporación de nuevos medios que faciliten las tareas de los fines propuestos
- 4. La construcción de modelos organizativos y capaces de lograr autorregulaciones y adecuaciones futuras
- 5. La capacidad para la aplicación de los medios científicos y tecnológicos favorables al control y comprensión que pretende la Modernización
- 6. Lograr congruencia entre fines y medios que no vayan en detrimento de la pérdida de objetivos
- 7. Adoptar un carácter realizable y verificable en el tiempo y en el espacio
- 8. Un máximo de simplificación y racionalidad en la promoción y control de los fenómenos

Así pues, "la política de modernización se puede considerar como una forma de enfrentar los complejos problemas actuales del país y como una decisión con la cual, se dice de manera oficial, se pretende sustituir la ficción por el realismo"⁴⁴, ya que es frecuente que se plasmen acciones muy optimistas para resolver alguna problemática social pero pueden quedar sólo en teoría, desviándose entonces de la aplicación a la situación real. En este sentido se generan cambios inducidos para alcanzar dicha

⁴⁴ Mendoza Huichán Ernesto, Política de Modernización y Negociación. La revista del Colegio pag 320

modernización, es decir el ritmo y sentido de las acciones del gobierno adquieren una nueva orientación hacia la búsqueda de ese cambio con el fin de adaptar nuestras estructuras a la nueva realidad internacional, de ahí nuestra reflexión de concebir a la Política de Modernización como un factor de cambio "hacia nuevas formas de organización, en el que los diversos sectores de la sociedad deben participar para que el impulso modernizador se convierta en una fuerza transformadora, pero debe tenerse presente que a mayor participación, mayores serán las posibilidades de conflicto"⁴⁵

Con esto es importante visualizar que Modernizar "es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que encierra ciertos aspectos específicos, tales como: la modernización social, la modernización económica y la modernización política"⁴⁶. Es decir, debe desarrollar las capacidades en la sociedad civil para enfrentar el reto y el cambio y así, la modernización, "se convierta en una concepción que entienda al cambio en términos de evolución"⁴⁷.

Con lo dicho anteriormente, podemos tratar de establecer un concepto personal acerca de la Política de Modernización definiéndola como un proceso de cambio que implica una Reforma de Estado, para adecuar las estructuras económicas, políticas y sociales del país a las nuevas formas de organización que se gestan a nivel internacional cuyo éxito radicará en la capacidad misma del Estado y consecuentemente de la Administración Pública para adaptar dichas estructuras al nuevo esquema que exige una transformación

⁴⁵ Andrade Sánchez Eduardo, introducción a la Ciencia Política México, UNAM-Harta Harper y Row Latinoamericana pag 210, 220 y 241

⁴⁶ Guerrero Omar, *El Estado en la Era de la Modernización* Plaza y Valdéz México pag 12

⁴⁷ Ibidem, pag 21.

gradual pero continua porque nos desenvolvemos en una atmósfera de constantes movimientos y una exigente dinámica mundial

3.3.2 Postulados y Objetivos

La formulación de una política de envergadura nacional, como lo fue la Política de Modernización, conlleva a ubicar los objetivos y líneas de acción en un marco oficial, de ahí que sea el Plan Nacional de Desarrollo quien sustente y agrupe todos estos postulados, en esta medida, podemos establecer que la estrategia de modernización impregnó toda línea de acción gubernamental, de ahí su relación directa con los objetivos mismos del Plan por lo tanto podemos decir que fueron cuatro los objetivos definidos:

- **Soberanía**, reflejada en el postulado: Defensa de la Soberanía y la promoción de los intereses de México en el Mundo
- **Democracia**, contemplada en el postulado: Ampliación de la vida democrática
- **Económico**, contemplado como Crecimiento y reflejado en el postulado: La Recuperación Económica con Estabilidad de precios
- **Social**, definido como Bienestar y reflejado en el postulado: Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población

Estos fueron los objetivos que marcaron el camino para la implementación de la estrategia de modernización durante el periodo 1989-1994. Es claro que al final de la investigación, en el capítulo de evaluación, se verán los resultados reales de estos postulados pudiendo determinar si la modernización fue un factor de cambio o no

3.4 Las políticas públicas en el contexto de la Modernización

Cuando se habla de política pública, se hace referencia a un curso de acción. Es "un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido..."⁴⁸ que generalmente es traducido en las líneas de acción o directrices nacionales que se emprenden con la finalidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad civil y se plasman formalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, uno de esos lineamientos fue la *modernización*, que se constituyó como política global durante el periodo 1989-1994, convirtiéndose en la *Política de Modernización* e implicando cambios profundos en todas las esferas del país :económica, política y social. Esta política, generó una serie de acciones, que desplegaron a su vez políticas secundarias como respuesta a las necesidades de cambio que se demandaban en ese momento. A continuación procederemos a establecer que tipo de políticas se derivaron del modelo modernizador.

⁴⁸Aguilar Villanueva Luis, *La Hechura de las Políticas*. Estudio Introductorio. Editorial Porrúa México 1992. pag.25

3.4.1 Negociación

Dada la naturaleza y alcance de la política de modernización y su repercusión en todos los ámbitos, se consideró como fuente de conflicto, lo que llevó a utilizar la negociación ya que ésta puede ser entendida como "un mecanismo a través del cual se definen y establecen los términos o condiciones de un posible canje para lograr un acuerdo"⁴⁹, por decirlo mas simple es la herramienta que media frente a la situación de conflicto, ya que fue una política que se derivó de la política de Modernización por el contexto mismo de conflicto y crisis de credibilidad que vivía el país durante 1988, además de que por ser una política de carácter global, tuvo una amplia repercusión social. Por ello frente a los cambios que se están realizando en nuestra sociedad, nos obligan a prepararnos para manejar con mayor efectividad el conflicto, y el instrumento para apoyarnos es la negociación, ya que nos conducirá al logro óptimo de los mismos.

Dicha política de negociación buscó conciliar intereses entre los diferentes actores que participaron en la política salinista que fueron partidos y cámara de diputados, es decir, surge como una herramienta para lograr conciliar intereses en torno a la implementación de la política de Modernización, así como para ser un instrumento de legitimación frente a una sociedad carente de credibilidad en la figura presidencial. Esta negociación era necesaria porque se debía entablar relación entre el ejecutivo y la sociedad civil para lograr compromisos y acuerdos en el contexto de la política de Modernización. Pero es también claro que fue realizada para responder a las exigencias del contexto internacional.

⁴⁹ Huichán Mendoza, op.cit. pag.333.

Es importante conocer qué se negocia y para qué, porque en esa medida se logrará alcanzar los objetivos previstos. Es así que, "la política de negociación es una decisión que se puede entender como una estrategia que adoptan los actores políticos, para guiar el proceso de la política pública en el que se encuentran inmersos o en el que van a participar"⁵⁰. Se convierte en guía para orientar las acciones de los participantes en el proceso político, es uno de los enfoques para explicar cómo se formulan e implementan las políticas⁵¹.

Por lo que al entender que "la negociación es un mecanismo que el ser humano utiliza como un medio para solucionar o prevenir conflictos, ésta debe seguir las siguientes razones:

- ◆ Los individuos o grupos tienen diferentes preferencias políticas, intereses y puntos de vista.
- ◆ Los individuos o grupos son lo suficientemente poderosos y numerosos como para no ser ignorados.
- ◆ Los individuos o grupos no tienen la suficiente fuerza para imponerse, o en su estrategia resulta conveniente la negociación.
- ◆ Los individuos o grupos consideran que alguna solución a sus diferencias es mejor que ninguna⁵².

Es decir, que la negociación es un elemento importante principalmente en la etapa de implementación sobre todo para conciliar intereses de los diversos actores (individuos o

⁵⁰ Huichán Mendoza , op.cit pag 334.

⁵¹ Huichán Mendoza , op.cit pag 335.

⁵² Huichán Mendoza , op.cit pag 340.

grupos) que alguna forma se involucran en este proceso de elaboración de política pública, es incluso una estrategia entre los mismos grupos para lograr sus propósitos.

Un elemento clave en la negociación es la concertación para armonizar intereses diversos, lo ideal es que el gobierno cuide el interés de las mayorías, asegurando que exista en los foros respectivos una representación adecuada de los intereses que pudieran ser los más afectados. "Concertar es convencer, es lograr el reconocimiento del interés común y el justo equilibrio deseado mediante el diálogo y la negociación. El avance en la consecución de los objetivos del desarrollo demanda una mayor participación social. En el combate a la inflación, la concertación ha mostrado su eficacia para que la sociedad, motivada por el consenso y expresada su responsabilidad en compromisos claros, sume esfuerzos para obtener resultados significativos en la realización de sus metas"⁵³.

3.4.2. Democracia

Para lograr el cambio era necesario lograr un avance democrático. La democracia fue una línea de acción necesaria que debería seguir la modernización misma para enfrentar los retos que se presentaban, es el respeto a nuestros principios e historia. Recaía en cuatro lineamientos: la renovación institucional de la vida política, impartición de justicia y seguridad ciudadana y conservación de los mecanismos de participación y organización social. El consenso fue una herramienta a la política de democracia y la búsqueda del consenso democrático fue a partir del pluralismo.

⁵³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de la Presidencia.

El Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática fue uno de los objetivos de modernización que el Ejecutivo Federal propuso para promover, mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. "La democracia es el gobierno de la mayoría a través de representantes designados por la voluntad ciudadana en elecciones libres"³⁴. En nuestra Constitución, el concepto de democracia es "un conjunto de normas de convivencia, expresión del consenso nacional y visión de la sociedad que deseamos perfeccionar y el gobierno está comprometido a impulsarla, a corregir faltas, y fortalecer virtudes, a ofrecer las garantías que hagan posible la libre expresión de las ideas, y a asegurar que la lucha por el poder tenga lugar dentro del orden legal"³⁵. El hablar de extensión de la democracia, no equivale a la ampliación del estado, sino a buscar nuevas formas de organización que fortalezcan el carácter democrático de toda la sociedad.

"La auténtica democracia no se manifiesta sólo en época de elecciones, sino que se construye todos los días en el ejercicio responsable de la autondad, en la participación de la sociedad con los representantes por ella elegidos, exigiéndoles el cumplimiento de las obligaciones contraídas"³⁶. Y en este sentido, la modernización política, buscaba propiciar esos espacios de participación.

El país requiere del fortalecimiento de estas organizaciones, que representan un elemento fundamental para lograr una verdadera cultura democrática y son instrumentos efectivos de expresión ante sociedad y gobierno e instancias útiles para la concertación.

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de la Presidencia.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

La política de democracia propuesta para lograr la modernización, no perseguía sólo cambios globales, mas bien en las actitudes y conductas para hacer posible una cultura de igualdad, que al preservar lo mejor de las tradiciones y valores se constituya en fuente de renovación permanente.

3.4.3 Apertura Económica

Las exigencias del complejo contexto internacional, presentaron un panorama difícil para la economía mexicana basada prácticamente en una economía cerrada, por lo que se hizo necesario darle un nuevo giro, y en este punto, surgió la política de apertura comercial para orientar la acción política al exterior y perfilar una nueva forma de manejar las relaciones internacionales, buscando de manera concertada el apoyo económico y reactivar las estructuras productivas ya desgastadas. Cabe decir que esta fue una política importante en materia de modernización porque aún cuando el cambio haya sido gradual si hubo modificación en las relaciones de México hacia el exterior apoyándose en una política de apertura comercial. Asimismo podemos mencionar que esta apertura también se dio al interior del país buscando apoyo de la iniciativa privada, es decir se rompió un poco el esquema de la tajante división entre lo público y lo privado.

CAPITULO IV

PROSPECTIVAS DE LA MODERNIZACIÓN



En el presente capítulo abordaremos la etapa de evaluación, como ya mencionábamos antes, esta fase es la culminación de todo el complejo proceso de elaboración de una política pública y debe ser considerada como un apoyo en la elaboración de políticas futuras. Dado el carácter global de la política de Modernización, resultó difícil definir parámetros que permitieran evaluarla, por lo que el control dentro de la evaluación de esta investigación, fue a "criterio, debido a que la situación se ajusta a situaciones de objetivos claros pero con resultados no medibles"¹. De ahí, que para poder evaluar los resultados reales de la política de Modernización nos auxiliamos de un método o herramienta de investigación contemplado en la evaluación: el monitoreo, ya que consideramos importante llevar esto a la práctica con alumnos a nivel licenciatura, para poder tener un concepto actual de Modernización y saber si fue factor de cambio o no.

Así mismo, fue necesario realizar un examen retrospectivo², para visualizar si hubo un seguimiento de objetivos y líneas de acción de un sexenio a otro y posteriormente determinar donde se generaron cambios, para ello nos auxiliamos de una serie de cuadros que se podrán apreciar en el desarrollo de este apartado.

¹ Cardoso Brum Myriam, Políticas públicas. Revista de Administración Pública. Citado por Hofstede Gert, "Management Control of Public and Not For Profit activities" international Institute for Applied Systems, Analysis Austria, 1980.

² Es el análisis de los efectos reales presentes o pasados. Ballart Javier, ¿Cómo evaluar programas y servicios? Ministerio de las administraciones públicas, pag. 46.

4.1. Viabilidad de la Política de Modernización en la actual administración

Para iniciar nuestro primer punto de este capítulo, consideramos importante desarrollar de manera global los aspectos que se consideraban como prontos en la gestión pública de dos sexenios: Salinas y Zedillo

Soberanía, Seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.	Zedillo
Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra vida Democrática	Por un estado de Derecho y un país de Leyes Desarrollo democrático
Acuerdo Nacional para la recuperación Económica con estabilidad de precios	Crecimiento económico
Acuerdo Nacional para el Mejoramiento productivo del nivel de vida	Desarrollo social

Este cuadro general fue elaborado para apreciar cómo se manejaban los objetivos planteados por la política de modernización en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 durante el sexenio de Salinas y posteriormente hacer una comparación con los objetivos definidos de los objetivos por en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en esta medida definir cuáles de ellos continúan en la misma dirección de la política antes mencionada.

A través del análisis descriptivo de este cuadro podemos establecer de manera general que los objetivos de la política de modernización planteados por Salinas, fueron más específicos en tanto los de Zedillo fueron desglosados a detalle, claro ejemplo de ello es que el primero sólo, engloba en un sólo Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática los rubros de estado de derecho y la política de Democracia en tanto el segundo contempla la democracia con dos apartados, el desarrollo democrático y el

estado de derecho, ahora bien los dos contemplan al nacionalismo como línea de acción sólo que Salinas lo contempla en el objetivo de democracia y Zedillo en el de soberanía.

Aunado a esta información, podemos contemplar que la gestión pública durante el periodo 1989-1994, implementó la política modernización a través de la negociación de ahí que sus objetivos hayan sido agrupados bajo el término de acuerdos buscando en una acción compartida entre sociedad y gobierno, pero de alguna forma esta fue la manera de legitimarse frente a una sociedad carente de credibilidad. Esto nos refleja que existe similitud entre los diversos objetivos generales de los sexenios, sin embargo cada uno es reflejo del contexto que se vive en cada momento específico de la acción gubernamental, de ahí que Salinas haya dado más peso a las líneas de acción económica en tanto Zedillo da ahora más importancia al objetivo democrático retomando los postulados de Salinas. Con todo esto podemos decir que dado el panorama de crisis generado a fines del sexenio pasado, ha sido difícil continuar con la misma estrategia de modernización ya que es difícil generar un cambio cuando no hay una estabilidad económica y política del país.

4.2 Visualización de la Modernización en el panorama actual

En este apartado, hablaremos del análisis de la política y sus efectos probables lo que hemos tratado de dar el seguimiento a los objetivos para determinar la eficacia o impacto de la política en estudio, lo primero que podemos determinar es que actualmente la estrategia de la presente administración no es conceptualizada propiamente como modernización, ni es la base del programa de acción de Zedillo, aunque en algunos

puntos llega a hablar de transformación como es el caso de la apertura política que planteaba la modernización salinista.

Carrera: Administración

SEXENIO BALINAS				
SOBERANIA	SI	%	NO	%
1	63	32.3	132	67.7
2	116	59.5	79	40.5
3	93	47.7	102	52.3
TOTAL	272	139.5	313	160.5
DEMOCRACIA	SI	%	NO	%
1	52	26.7	143	73.3
2	67	34.4	128	65.6
3	40	20.5	155	79.5
4	72	36.9	123	63.1
TOTAL	231	91.8	406	201.5
SOCIAL	SI	%	NO	%
1	70	35.9	125	64.1
2	67	34.4	128	65.6
3	26	13.3	169	86.7
4	119	61.0	76	39.0
TOTAL	212	108.7	373	191.3
ECONÓMICO	SI	%	NO	%
1	93	47.7	102	52.3
2	112	57.4	83	42.6
TOTAL	205	105.1	185	94.9

SEXENIO ZEDILLO				
SOBERANIA	SI	%	NO	%
1	76	40.0	117	60.0
2	93	47.7	102	52.3
3	72	36.9	123	63.1
TOTAL	243	124.6	342	175.4
DEMOCRACIA	SI	%	NO	%
1	97	49.7	98	50.3
2	98	50.3	97	49.7
3	95	48.7	100	51.3
4	70	35.9	125	64.1
TOTAL	360	134.9	322	215.4
SOCIAL	SI	%	NO	%
1	73	37.4	122	62.6
2	67	34.4	128	65.6
3	13	6.7	182	93.3
4	164	84.1	31	15.9
TOTAL	244	125.1	341	174.9
ECONÓMICO	SI	%	NO	%
1	164	47.7	31	52.3
2	98	57.4	97	42.6
TOTAL	262	105.1	128	85.0

Carrera Ciencias Políticas y Admon. Pública

SEXENIO SALINAS				
SOBERANIA	SI	%	NO	%
1	30	25.0	90	75.0
2	69	57.5	51	42.5
3	61	50.8	59	49.2
TOTAL	160	133.3	200	166.7
DEMOCRACIA	SI	%	NO	%
1	53	44.2	67	55.8
2	28	23.3	92	76.7
3	48	38.3	74	61.7
4	19	15.8	101	84.2
TOTAL	148	121.7	334	278.3
SOCIAL	SI	%	NO	%
1	30	25.0	90	75.0
2	33	27.5	87	72.5
3	19	15.8	101	84.2
4	87	72.5	33	27.5
TOTAL	139	140.8	221	259.2
ECONÓMICO	SI	%	NO	%
1	51	26.2	69	35.4
2	87	95.9	33	18.9
TOTAL	138	122.1	102	52.3

SEXENIO ZEDILLO				
SOBERANIA	SI	%	NO	%
1	13	10.8	107	89.2
2	51	42.5	69	57.5
3	30	25.0	90	75.0
TOTAL	94	78.3	266	221.7
DEMOCRACIA	SI	%	NO	%
1	72	60.0	48	40.0
2	58	48.3	62	51.7
3	55	45.8	65	54.2
4	49	40.8	71	59.2
TOTAL	234	195.0	246	205.0
SOCIAL	SI	%	NO	%
1	57	47.5	63	52.5
2	53	44.2	67	55.8
3	13	10.8	107	89.2
4	92	76.7	28	23.3
TOTAL	158	179.2	202	220.8
ECONÓMICO	SI	%	NO	%
1	51	42.5	69	57.5
2	52	51.7	58	48.3
TOTAL	113	94.2	127	105.8

Haciendo un análisis de los resultados obtenidos del monitoreo reflejados en el cuadro anterior, podemos inferir que se dio seguimiento a algunos objetivos como el caso del económico basado principalmente en lograr el crecimiento a través de la estabilidad y recuperación económica debido al impacto de la crisis de 1982, ahora bien actualmente el objetivo es el mismo pero ahora sobre la base de ahorro interno por el contexto mismo de que no contamos con reserva económica para reactivar la capacidad productiva.

En cuanto al objetivo de **democracia**, la política de modernización dejó asentadas las bases para la apertura política que actualmente se ve reflejada en la pluralización de partidos y el interés de la sociedad por poder participar en ello. Salinas consideraba que la sociedad debía participar activamente en asuntos públicos para ello necesitaba fortalecer el marco normativo de las relaciones estado-sociedad para lograr una auténtica democracia, sin embargo el final caótico del sexenio cortó las líneas de acción encaminadas a ello como lo eran, además de la apertura electoral, la llamada modernización de la administración pública que era considerada como un objetivo democrático para lograr la eficiencia en la función pública, de estas líneas, Zedillo retomó sólo la de apertura electoral y participación. En este sentido podemos decir que si hubo continuidad de la estrategia de modernización ya que si bien esta apertura no se dio durante el sexenio pasado si sentó las bases para lograrlo, muestra de ello es la inclinación de la gente a pensar que Zedillo es el que inició la política de apertura electoral.

Basándonos en los datos presentados, podemos decir que en el sexenio pasado no se lograron cubrir en su totalidad las líneas de acción para el objetivo de **soberanía** que la

modernización pretendía, la única línea que se dio fue la apertura cultural porque las condiciones de ese momento exigían que el país proyectara autonomía frente a las relaciones problemáticas de los países en la dinámica internacional y con Zedillo esta línea se ha quedado estancada ya que en este momento es necesario fortalecer internamente al país y después buscar la promoción externa. Finalmente el objetivo social contemplado como uno de los mas difíciles por estar dirigido a satisfacer las necesidades básicas de la población, no tuvo el resultado que se esperaba mediante la modernización, ya que el fin de sexenio marcó un periodo critico y simplemente los resultados del cuadro el porcentaje de negativa de cambio fue de 191.3% respecto a la afirmación de cambio que fue de 108.7%.

Los objetivos contemplados por la modernización en el sexenio pasado han sido factor de cambio en muy pocos aspectos y dado el panorama de crisis generado a finales del sexenio es claro que ahora es mucho más difícil seguir la misma línea de acción.

Metodología del modelo cuasiexperimental

Definición operacional

En este estudio los objetivos de acción gubernamental para la modernización, se definen por el porcentaje obtenido por el grupo encuestado: a menor porcentaje, menos prevalecerá un objetivo, a mayor porcentaje más prevalecerá un objetivo.

Soberanía: reforzamiento de nuestros valores.

- *seguridad nacional:* medidas que refuerzan la seguridad del país frente al exterior.

- *cultura*: promoción cultural en el extranjero.
- *posición de México a nivel internacional*: papel que ha tenido nuestro país en la dinámica mundial.

Democracia: Apertura a la participación social en el ámbito económico y político.

- *participación social*: participación activa de los ciudadanos en asuntos públicos.
- *reforma electoral*: apertura a la competencia electoral.
- *modernización de la administración pública*: simplificación administrativa y eficiencia en servicio de las dependencias gubernamentales.

Social: Cobertura en los rubros de necesidades básicas a fin de lograr equidad en el nivel de vida.

- *instituciones de salud pública*: eficiencia en la prestación del servicio.
- *educación*: cambios en materia educativa.
- *pobreza extrema*: reducción del índice de pobreza extrema

Económico: rubro que representa la base del desarrollo del país para el bienestar de la sociedad.

- *modernización económica*: propiciar la política de apertura comercial.
- *productividad*: desarrollar la capacidad productiva mediante la inversión extranjera.

Población

Para seleccionar la muestra se eligieron algunos alumnos de la Licenciaturas de Ciencias Políticas y Administración Pública y la de Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México por considerarse representativas del área a la que hace referencia esta investigación, es decir, el gestionar una política durante un determinado periodo. La población total constó de 315 alumnos

Muestra

La muestra quedó constituida por 315 alumnos de ambos sexos del séptimo al último semestre de las carreras, quedando conformada de la siguiente manera:

• Ciencia Políticas y Administración Pública	120
• Administración	<u>195</u>
	315

Tipo de estudio

Fue un estudio que respondió a una evaluación *expost*⁶, ya que fue una búsqueda sistemática empírica, en la que el evaluador no tiene control directo sobre la variable (política de modernización), porque ya acontecieron sus manifestaciones. Así mismo se

⁶ Hace referencia a la evaluación de los efectos provocados por la política, planeados o no. Cardoso Brum Myriam. Políticas públicas. Revista de Administración Pública pag 167.

considera un estudio exploratorio por llevarse a cabo cuando el investigador evaluador, intenta una primera aproximación al fenómeno y para ver cómo se relaciona con ciertos eventos. Y finalmente podemos calificarlo como un estudio descriptivo, porque cuando se realiza, se obtiene mayor conocimiento del tema, pero sólo pretende describir dicho fenómeno como se presenta en la realidad. Es de campo, porque su principal característica consiste en que se realiza en el medio natural que rodea al individuo y puede o no ser experimental.

Muestreo

Es aleatorio simple ya que cada miembro que forma parte de la evaluación tiene la misma probabilidad de ser seleccionado. Es estratificado porque resulta sencillo obtener la lista de los participantes.

El instrumento utilizado como parámetro de evaluación, fue una lista de trece puntos enfocados a los cuatro objetivos nacionales: Soberanía, Democracia, Económico y Social. Estas preguntas representan algunas líneas de acción que se consideraron relevantes o más representativas de cada objetivo por ello a continuación, presentaremos las presentaremos mediante un cuadro.

¿Crees que se han realizado suficientes para velar nuestra seguridad nacional frente al exterior?

¿Hemos tenido suficiente control en el extranjero?

¿El papel de México ha sido satisfactorio en la división mundial?

¿Has ejercido una clase superior a la competencia electoral?

¿Las elecciones han tenido mayor participación en asuntos políticos?

¿Consideras que las libertades garantizadas por las instituciones políticas han mejorado?

¿Crees que las oficinas administrativas han sido simplificadas?

De acuerdo a la práctica económica nacional, ¿Consideras que se han desarrollado suficiente?

¿Se está haciendo el máximo aprovechamiento por las instituciones de salud pública?

¿Crees que los resultados al interior del sistema político?

¿Crees que el trabajo educativo es tan importante en un problema político?

¿Consideras que la administración pública es política de espíritu humano?

¿Crees que la inversión extranjera ha favorecido el desarrollo de la capacidad productiva de nuestro país?

CONCLUSIONES



A raíz de las transformaciones que se gestaban a nivel mundial en el año de 1988 y dadas las difíciles condiciones que vivía el país, se hizo necesario tomar en cuenta el marco de contingencias e incertidumbre derivado de la crisis que en ese momento afectaba a la sociedad mexicana, esto llevó a formular una estrategia que se implementará en todos los ámbitos de la vida nacional (de ahí su carácter de política global). Así surgió la modernización como un curso de acción gubernamental para adaptar al país a las nuevas exigencias económicas internacionales que marcaban la necesidad de cambio.

En todo este proceso de cambio, la Reforma del Estado fue factor clave por ser este el órgano rector del desarrollo del país, sin embargo, podemos visualizar a raíz de los acontecimientos económicos y políticos del sexenio pasado, que los resultados obtenidos hasta ahora con la Modernización del Estado han sido paulatinos, ya que si bien el papel de éste en materia económica ha cambiado, dejando de ser proteccionista abriendo sus puertas al mercado internacional, además de ya no participar como propietario en áreas que no son relevantes ni estratégicas para lograr el desarrollo económico como fue el caso de la venta de empresas paraestatales que llevó a cabo.

Otro aspecto que podemos concluir es que tratando de cumplir con el objetivo fijado en el Plan Nacional de Desarrollo que planteaba hacer del estado un promotor y orientador

del desarrollo económico nacional. Salinas a través de la modernización, inició una serie de acciones de negociación frente a los desequilibrios económicos que el país vivía hacia el exterior, de ahí el impulso que se dio a la política de apertura comercial para incentivar la inversión. Lo que es claro es que el Estado a través del gobierno, aún concentra el poder de decisión económico y político pero también es cierto que se han dado cambios como la apertura a la participación social en asuntos públicos como las elecciones, que aún cuando el gobierno toma la última decisión la opinión pública es escuchada.

Todo esto nos lleva a pensar que los acontecimientos y las acciones en un periodo determinado se dan en una forma secuencial por lo que tienen un punto de inicio y un fin, de ahí que el tiempo debe ser un factor importante a considerar en el proceso de toma de decisiones y por lo tanto en la elaboración de una política pública. En este sentido podemos decir que la política de Modernización fue resultado de las situaciones contingenciales derivadas de la crisis que en ese momento vivía el país, donde las condiciones de rezago económico y social obligaban al gobierno a formular una nueva estrategia que reactivara las estructuras ya desgastadas que marcaban el rezago del país frente a las exigencias económicas internacionales. En base a los resultados obtenidos en la presente investigación, podemos concluir que los objetivos de la política de modernización, se ajustaron al contexto que el país vivía en ese momento (importancia de la temporalidad), por lo que es importante considerar que algunas líneas de acción de los objetivos plasmados no fueron completadas en su totalidad, ya que encontramos que al dar seguimiento a los cuatro objetivos básicos: Soberanía, Democracia, Económico y Social se le da más importancia a una determinada línea de acción.

El hecho es que durante ese sexenio la modernización sentó las bases de la política de apertura en todos los sentidos, económico, político y social. Con ello podemos concluir que la política de modernización se dio, pero es claro que no todos sus objetivos produjeron los resultados esperados, por ejemplo en cuanto a la democracia, podemos concluir que si se logró visualizar un cambio (modernización) por lo menos en lo que respecta a la política de apertura electoral ya que representó la transición de una casi nula participación y desinterés de la sociedad en los procesos políticos a un clima de confianza para la participación organizada. Sin embargo la reforma económica, tuvo más peso que la reforma política (democracia) y se reflejó en una total apertura comercial, industrial y financiera entre otras para incentivar la inversión nacional y extranjera así como la privada (directa e indirecta) para reactivar la capacidad productiva del país, sin embargo en la presente gestión (Zedillo), no se han realizado muchas acciones en torno a esta línea, debido a que el país se encuentra desestabilizado.

Así mismo, es importante determinar que la gestión de esta política fue inicialmente dada bajo los términos de negociación, ya que como política global involucraba a una serie de actores de los diferentes sectores y por lo mismo generó conflicto debido a la diversidad de intereses que fluían a lo largo del proceso de su elaboración, en este sentido es importante determinar que la etapa de implementación es la más difícil porque implicó llevar a la práctica lo definido teóricamente. El primer punto de esta política fue la reforma del Estado por ser este el órgano rector de la Administración Pública y en este sentido la modernización, buscaba transformar al Estado para adaptarlo al país a los requerimientos de un contexto internacional insertado en un marco de cambio continuo.

El seguimiento de las etapas que conforman el proceso de elaboración de una policy, nos llevan a determinar que la implementación es una de las fases más difíciles ya que en ella toman parte los afectados por la política en sus intereses particulares, es el momento de la dificultad de llevar a la práctica lo planeado. En este caso la formulación de la política de modernización se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y se implementó al inicio de la gestión presidencial con una fuerte problemática económica política y social, donde había demasiados intereses de por medio y la oposición al cambio era contundente, resultado del temor de una sociedad golpeada por la crisis y carente de credibilidad. Sin embargo Salinas utilizó herramientas como el diálogo y la concertación social para acercarse a las masas y lograr un mayor acercamiento y apoyo de ellas, legitimado de alguna forma la aceptación a su política de modernización.

Ahora bien con lo ya mencionado, podemos considerar que la Modernización si generó cambio en algunos objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, sin embargo no todas las líneas de acción que daban causa a ese objetivo se completaron ya sea por causas internas o externas, por lo mismo no pudo consolidarse el objetivo principal de esta estrategia que era lograr el crecimiento sobre las bases de una estabilidad económica. Es el caso de la pobreza extrema que aún con programas sociales no se redujo y es un problema que hasta la fecha sigue latente.

Actualmente no se habla propiamente de modernización, pero si bien es cierto se busca el cambio y de hecho se ha dado seguimiento a algunas líneas de acción implementadas por Salinas como la apertura política y ciudadana, en este sentido pienso que actualmente la estrategia gubernamental no es conceptualizada como modernización,

sino como crecimiento, pero siempre bajo el esquema de cambio porque nuestro país esta inmerso en un contexto internacional de constantes transformaciones que de alguna manera exigen al país desarrollar su capacidad económica y política para superar el rezago, esto es un proceso muy difícil que no puede darse de un momento a otro por las mismas condiciones de inestabilidad que nuestro país vive además de que nunca se completan al cien por ciento todas las acciones planteadas al inicio de un sexenio, esto provoca que se interrumpa el proceso hacia el cambio.

BIBLIOGRAFÍA



- GUILAR Villanueva Luis, *La Hechura de las Políticas*. Estudio Introductorio Editorial Porrúa México 1992.
- AGUILAR Villanueva Luis, *La Implementación de las políticas* Estudio Introductorio. Editorial Porrúa, México 1993
- AGUILAR Villanueva Luis, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Estudio Introductorio 3 Editorial Porrúa, México 1993
- ANDRADE Sánchez Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*. México, UNAM. Harla Harper y Row Latinoamericana
- BALLART Javier, *¿Como evaluar programas y servicios?* Ministerio de las Administraciones Públicas Madrid 1992
- BOBBIO Norberto, *Diccionario de política* ed. Siglo XXI, 1985
- BURGUENO Lomeli Fausto, *Economía en Crisis*. ensayos sobre México y América Latina. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM
- *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari Vol 1*. Presidencia de la República, FCE.
- *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari Vol 2* Presidencia de la República, FCE.
- CROZIER Michel, *Estado Moderno Estado Modesto*. FCE, 1989.
- DE LA CONCHA Gerardo, *La Filosofía Clásica de Estado Moderno* Estudios Políticos.
- ETZIONE Amitai, *Los cambios sociales* FCE, 1974.

- **Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal** SHCP
- **GUERRERO Orozco Omar. *Modernización y Administración Pública* Fundamentos Teóricos de Lapalombara, Eisenstadt y Apter.**
- **GUERRERO Orozco Omar. *El Estado en la Era de la Modernización* Plaza y Valdez. México 1992**
- **GUERRERO Orozco Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP, 1989.**
- **GUERRERO Orozco Omar. *Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno* La Reforma del Estado. Colección Política y Administración. Tomo II Colegio Nacional de C.P. y A.P. México, marzo 1992**
- **MARTÍNEZ Silva Mano. *Diccionario de Política y Administración* Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, primera edición**
- **NAIM Moisés. *Un marco conceptual para el análisis de la Implementación de las políticas públicas*. Politeia, Caracas no 8 1979**
- **Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo*, 1988-1994. Presidencia de la República.**
- **Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo*, 1995-2000. Presidencia de la República.**
- **RUIZ Sánchez Carlos. *Manual de elaboración de Políticas Públicas*. 1991-1992. FCP y S. UNAM.**
- **SALUSTIANO del Campo. *Diccionario de Ciencias Sociales*. Instituto de Estudios Políticos, UNESCO, 1979.**
- **S.N. Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la Modernización*. Editorial. Tecnos, Madrid 1970.**

- S.N. Eisenstadt, *Modernización, Movimientos de protesta y cambio social*, Amorrotu editores.
- SUBIRATS Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*. INAP, Madrid, 1989.
- UVALLE Berrones Ricardo, *La calidad de la Administración Pública Moderna*. Estudios Políticos pag 101.

HEMEROGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva Luis, *Política Pública y Gobierno del Estado*. Revista del Colegio Año II . No. 4, México, octubre 1990.
- ÁVALOS Aguilar Roberto, *La crisis de la Administración Pública y su relación con la caída de los Paradigmas: En busca de un nuevo Paradigma*. Revista de Administración Pública, no. 86, INAP.
- CARDOZO Brum Minam, *La evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones*. Revista de Administración Pública. México 1993. No. 84.
- Este país, Abril 1993.
- GUERRERO Omar, *El Estado majestuoso ante la privatización*, La revista del Colegio.
- GUILLÉN Arturo, *Bloques regionales y globalización en la economía*. Comercio exterior, mayo 1994.
- HOOGERWERF Andries, *Políticas y Tiempo : consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol 57, No. 4, diciembre 1990, España.

- MENDOZA Huichán Ernesto, *Política de Modernización y Negociación*. Revista del Colegio. Año II. No. 4, octubre 1990
- MÉNDEZ Villareal Sofía, El tratado de libre Comercio y la Globalización. Investigación económica, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM.
- NUÑEZ de la Mora Ramón, Reforma estatal y recreación democrática. Revista exámen. pag 11-13.
- La Jornada, secc. el país. 1/julio/1988. pag. 7
- La Jornada, secc. el país. 25/junio/1988. pag. 7
- La Jornada, secc. política nacional. 11/julio/1989. pag. 4.
- La Jornada, secc. el país. 28/junio/1988. pag. 9, 15.

ANEXOS

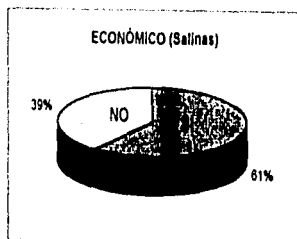
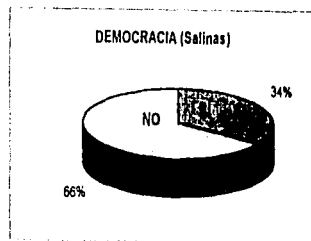
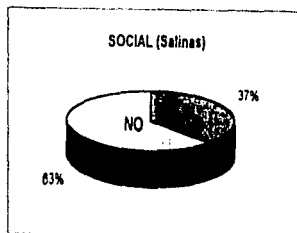
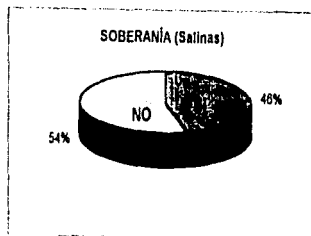
CONCENTRADO DE RESPUESTAS POR DISEÑO

DISEÑO SALINAS									
SOBERANIA	SI	SI	Subtotal	%	NO	NO	Subtotal	%	TOTAL
	273	186	453	48.7	313	200	513	54.3	948
DEMOCRACIA	SI								
	231	146	377	33.8	406	334	740	68.2	1117
SOCIAL	SI								
	212	138	351	37.1	373	221	594	62.9	948
ECONÓMICO	SI								
	208	238	443	60.7	188	102	297	39.3	730

CONCENTRADO DE RESPUESTAS POR DISEÑO

DISEÑO ZEDILLO									
SOBERANIA	SI	SI	Subtotal	%	NO	NO	Subtotal	%	TOTAL
	243	94	337	38.7	342	266	608	64.3	948
DEMOCRACIA									
	360	234	594	51.1	322	246	568	48.9	1162
SOCIAL									
	244	188	402	42.8	341	202	543	57.8	948
ECONÓMICO									
	262	113	375	69.8	128	127	255	40.8	630

CONCENTRADO DE RESPUESTAS POR SEXENIO



SOBERANIA (Zedillo)



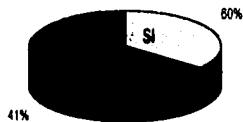
SOCIAL (Zedillo)



DEMOCRACIA (Zedillo)



ECONÓMICO (Zedillo)



**ANEXO DE OBJETIVO POR
CARRERA Y SEXENIO**

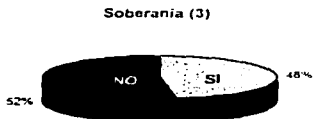
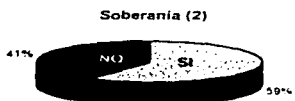
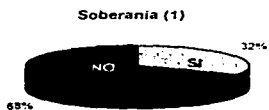
Carrera: Administración

		SEXENSO SALINAS			
SOBERANIA		SI	%	NO	%
	1	63	32.3	132	67.7
	2	116	59.5	79	40.5
	3	93	47.7	102	52.3
TOTAL		272	139.5	313	160.5
DEMOCRACIA		SI	%	NO	%
	1	52	28.7	143	73.3
	2	67	34.4	128	65.6
	3	40	20.5	155	79.5
	4	72	36.9	123	63.1
TOTAL		231	91.5	499	251.9
SOCIAL		SI	%	NO	%
	1	70	35.0	125	64.1
	2	67	34.4	126	65.6
	3	26	13.3	169	86.7
	4	119	61.0	76	39.0
TOTAL		282	143.7	376	194.4
ECONOMICO		SI	%	NO	%
	1	63	47.7	102	52.3
	2	112	57.4	83	42.6
TOTAL		205	105.1	185	94.9

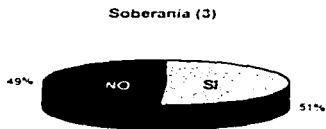
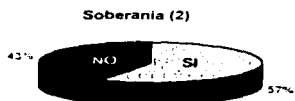
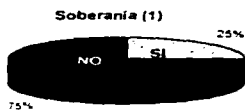
Carrera: Ciencias políticas y administración Pública

		SEXENSO SALINAS			
SOBERANIA		SI	%	NO	%
	1	30	25.0	90	75.0
	2	69	57.5	51	42.5
	3	61	50.8	58	49.2
TOTAL		160	133.3	199	165.7
DEMOCRACIA		SI	%	NO	%
	1	53	44.2	67	55.8
	2	28	23.3	92	76.7
	3	46	38.3	74	61.7
	4	19	15.6	101	84.2
TOTAL		146	121.7	334	278.2
SOCIAL		SI	%	NO	%
	1	30	25.0	90	75.0
	2	33	27.5	87	72.5
	3	19	15.6	101	84.2
	4	67	55.8	33	27.5
TOTAL		139	116.9	221	185.2
ECONOMICO		SI	%	NO	%
	1	51	42.5	69	57.5
	2	87	72.5	33	27.5
TOTAL		138	115.0	102	85.0

Carrera: Administración
Sexenio Salinas



Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Salinas



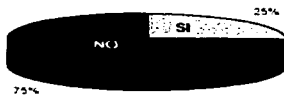
Carrera: Administración
Sexenio Salinas

Social (1)

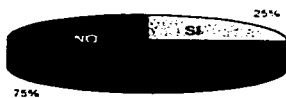


Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Salinas

Social (1)



Social (2)



Social (2)



primera parte

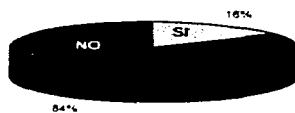
Carrera: Administración
Sexenio Salinas

Social (3)



Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Salinas

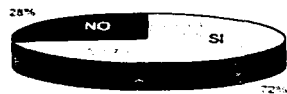
Social (3)



Social (4)

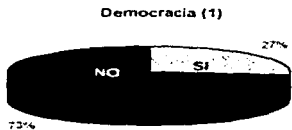


Social (4)

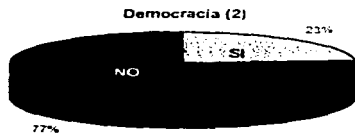
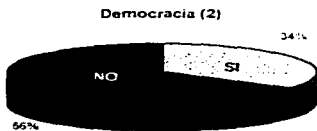
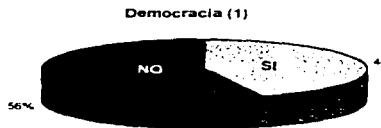


concluye

Carrera: Administración
Sexenio Salinas

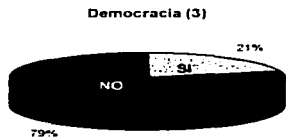


Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Salinas

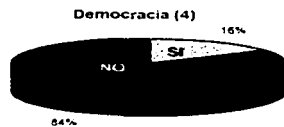
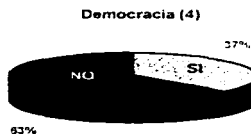
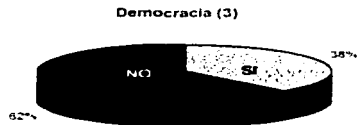


primera parte

**Carrera: Administración
Sexenio Salinas**

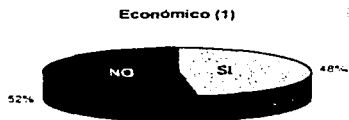


**Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Salinas**

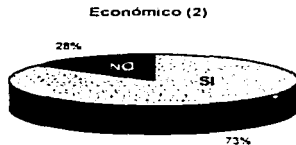
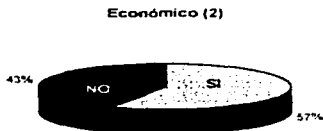


concluye

Carrera: Administración
Sexenio Salinas



Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Salinas



Carerra: Administración

SEXENIO ZEDILLO					
SOBERANIA	SI	%	NO	%	
1	78	40.0	117	60.0	
2	93	47.7	102	52.3	
3	72	36.9	123	63.1	
TOTAL	243	124.6	342	175.4	
DEMOCRACIA	SI	%	NO	%	
1	67	49.7	68	50.3	
2	98	50.3	97	49.7	
3	95	48.7	100	51.3	
4	70	35.9	125	64.1	
TOTAL	368	134.9	322	215.4	
SOCIAL	SI	%	NO	%	
1	73	37.4	122	62.6	
2	67	34.4	128	65.6	
3	13	6.7	182	93.3	
4	164	84.1	31	15.9	
TOTAL	244	125.1	341	174.9	
ECONOMICO	SI	%	NO	%	
1	164	84.1	31	15.9	
2	98	50.3	97	49.7	
TOTAL	262	134.4	128	65.6	

Carerra: Ciencias Políticas y Admon. Pública

SEXENIO ZEDILLO					
SOBERANIA	SI	%	NO	%	
1	13	10.8	107	89.2	
2	51	42.5	69	57.5	
3	30	25.0	90	75.0	
TOTAL	94	78.3	266	221.7	
DEMOCRACIA	SI	%	NO	%	
1	72	60.0	48	40.0	
2	58	48.3	62	51.7	
3	55	45.8	65	54.2	
4	49	40.8	71	59.2	
TOTAL	234	195.6	246	205.6	
SOCIAL	SI	%	NO	%	
1	57	47.5	63	52.5	
2	53	44.2	67	55.8	
3	13	10.8	107	89.2	
4	92	75.7	28	23.3	
TOTAL	186	179.2	262	226.8	
ECONOMICO	SI	%	NO	%	
1	51	42.5	69	57.5	
2	62	51.7	58	48.3	
TOTAL	113	94.2	127	105.8	

Carrera Administración
Sexenio Zedillo

Soberanía (1)



Soberanía (2)

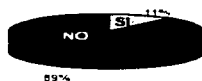


Soberanía (3)



Carrera Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Zedillo

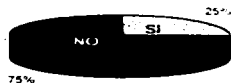
Soberanía (1)



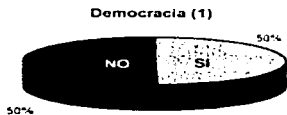
Soberanía (2)



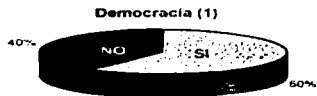
Soberanía (3)



**Carrera: Administración
Sexenio Zedillo**



**Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Zedillo**



Democracia (2)



Democracia (2)

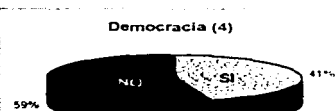
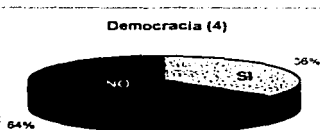


primera parte

Carrera: Administración
Sexenio Zedillo

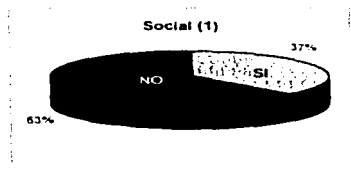


Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Zedillo

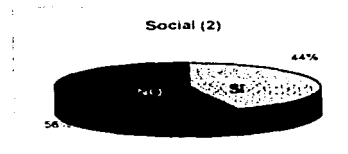
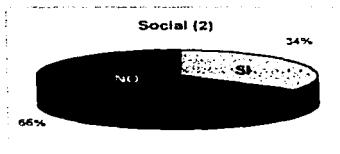
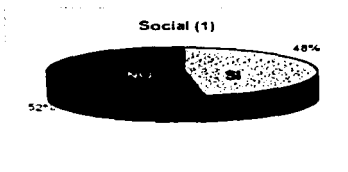


concluye

Carrera: Administración
Sexenio Zedillo

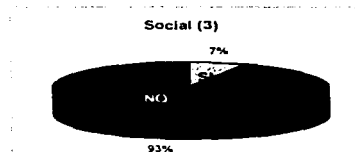


Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Zedillo

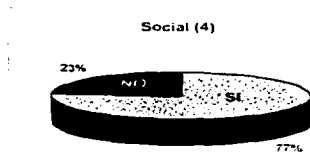
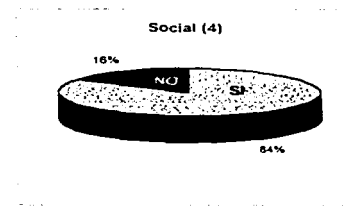
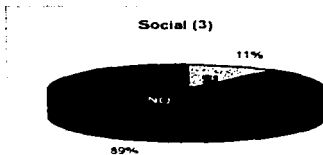


primera parte

Carrera: Administración
Sexenio Zedillo



Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Zedillo



concluye

Carrera: Administración
Sexenio Zedillo

Económico (1)



Carrera: Ciencias Políticas y Admon. Pública
Sexenio Zedillo

Económico (1)



Económico (2)



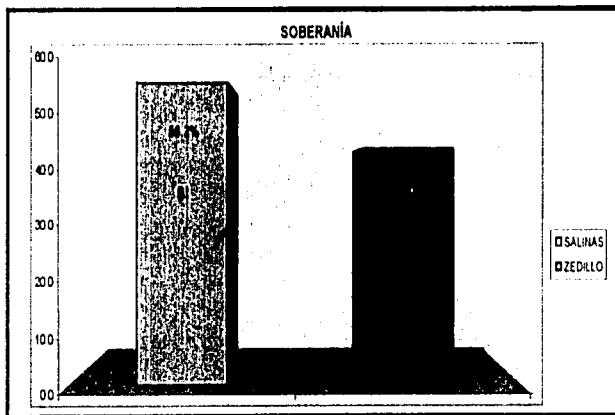
Económico (2)



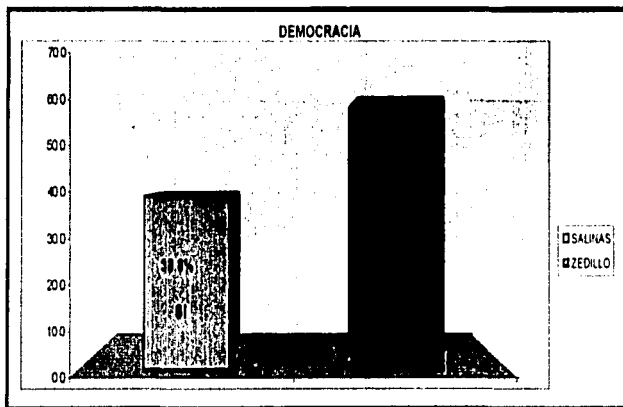
COMPARATIVO DE SERVICIOS POR TIPO DE RESPUESTA Y OBJETIVO

SALIDAS DESLLO				SALIDAS DESLLO				SALIDAS DESLLO				SALIDAS DESLLO			
		SI	SI			SI	SI			NO	NO			NO	NO
BOBERANIA				TOTAL	%	%				TOTAL	%	%			
		432	537	788	88.2	43.8				813	888	1 121	48.8	84.2	
DEMOCRACIA															
		577	884	871	38.8	81.2				748	888	1 388	88.8	43.8	
SOCIAL															
		381	482	783	48.8	83.4				884	843	1 137	82.2	47.8	
ECONOMICO															
		443	378	818	84.2	48.8				287	288	842	83.0	47.8	

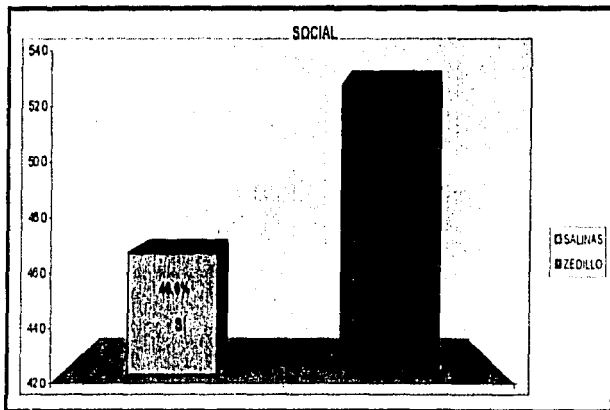
GRAFICA 1



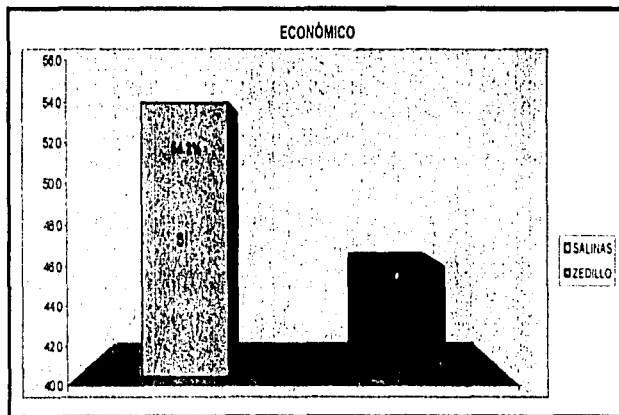
GRAFICA 2



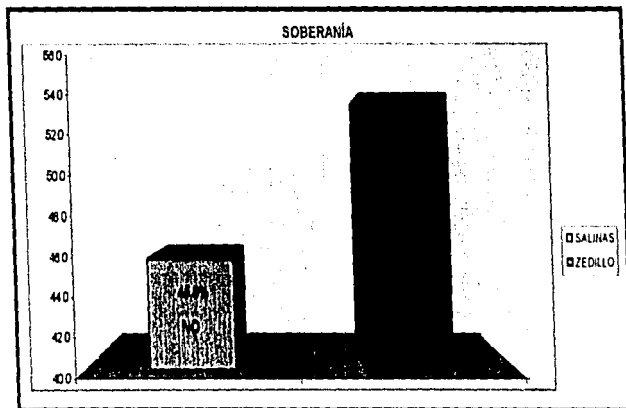
GRAFICA 3



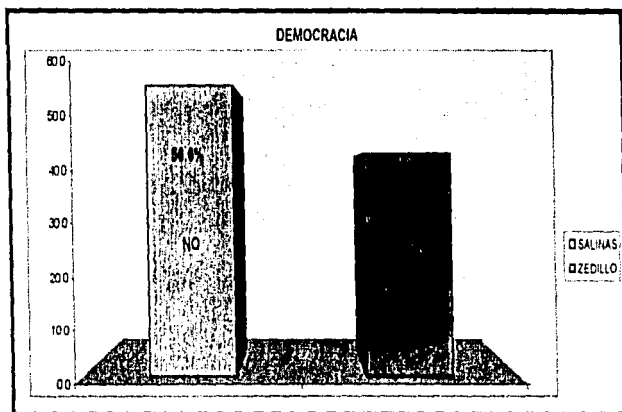
GRAFICA 4



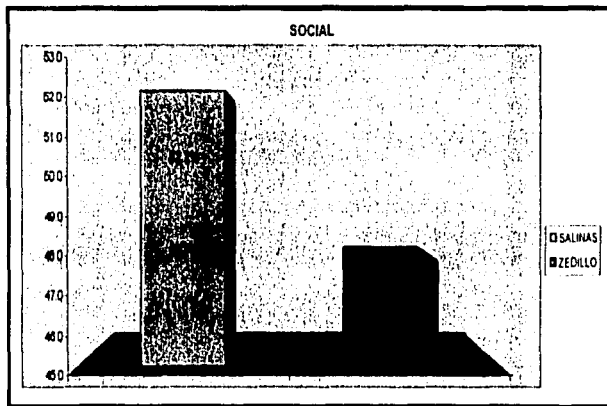
GRAFICA 5



GRAFICA 6



GRAFICA 7



GRAFICA 8

