



7201
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**CAMBIOS INSTITUCIONALES EN MEXICO: DE LA
REFORMA A LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA
(1970-1988)**

T E S I N A

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

**P R E S E N T A:
RAFAEL DE ANTUÑANO SANDOVAL**



MEXICO, DISTRITO FEDERAL

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS

- A Queta, mi madre, por su ejemplo.**
- A Damiana, mi esposa, por su inspiración.**
- A Rafael Alfonso y Luis Alberto, mis hijos, por su estímulo**
- A Norma, Víctor Manuel y Pedro Pablo, mis hermanos,
por su confianza.**
- A Mario Martínez Silva, Alfredo Castillo Rojas, Roberto Salcedo Aquino y Gildardo Campero Cárdenas, mis maestros-amigos, por sus enseñanzas**
- A Carlos F. Almada y Jorge Cárdenas Elizondo, mis jefes-amigos, por su profesionalismo**
- A Rina Aguilera y Ricardo Uvalle, mis amigos, por su paciencia y dedicación**

INDICE

	Pág.
PROEMIO	4
I. CONTEXTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA CONTEMPORANEA	6
A) <i>Hacia el Estado de bienestar: planteamiento general</i>	6
B) <i>El Estado de bienestar en México</i>	8
C) <i>El declive del Estado benefactor en México</i>	10
II. REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO	12
A) <i>El mejoramiento administrativo del Estado mexicano en la primera mitad del siglo XX</i>	12
B) <i>La administración para el desarrollo</i>	17
C) <i>La reforma administrativa de Luis Echeverría Álvarez</i>	19
D) <i>La reforma administrativa de José López Portillo</i>	23
III. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y MERCADO	29
A) <i>Preámbulo sobre la modernización</i>	29
B) <i>Modernización y cambio estructural en México, 1982-1988</i>	33
C) <i>La modernización administrativa de Miguel de la Madrid Hurtado</i>	36
D) <i>La modernización en la nueva relación del Estado y el mercado</i>	41
CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFIA	57
APENDICE	59

PROEMIO

"Uno escribe para decir algo que no sabe. Escribe para saber algo. Escribir es un proceso de conocimiento". Esta reflexión del chileno José Armando Donoso Yáñez (1887-1946), bien puede aplicarse a la elaboración de una tesina. La presente no es la excepción.

Claridad, sencillez y brevedad aunadas a la inspiración, lucidez, pasión y paciencia, que alude Weber para la transmisión del conocimiento científico, deben ser los atributos de una tesina y en éstos, precisamente, su grado de dificultad.

La palabra tesina, pues, no significa gramaticalmente el despectivo de tesis, ni representa académicamente un esfuerzo menor o simplista, aunque sí de síntesis. Con un contenido más conclusivo que descriptivo, la tesina no es una mera recopilación de datos, sino un trabajo analítico de observación e interpretación. Más que una hipótesis (suposición a comprobar), la sustancia de una tesina es la conjetura (presunción fundada). Ni mejor ni peor que una tesis tradicional, la tesina es un modo distinto de investigar.

Una tesis tradicional, en tal sentido, no siempre denota un mayor rigor académico. La medida de este último no debe ubicarse necesariamente en la extensión o método de la investigación, sino, mejor aun, en la vigencia del objeto de estudio, su actualidad y, sobre todo, la utilidad que su tratamiento aporte.

Hechas estas precisiones, la conjetura o presunción fundada que explora este ensayo con el tema *Cambios institucionales en México de la reforma a la modernización administrativa (1970-1988)*, es el hecho incontrovertible de que los distintos movimientos de mejoramiento administrativo emprendidos en México y en la mayoría de los países latinoamericanos, se han limitado, esencialmente, a experimentos con modificaciones de naturaleza estructural y a la aplicación de técnicas administrativas tomadas de otros países que han servido como paradigmas para lograr el desarrollo y la modernización.

No obstante las múltiples evidencias que sustentan esta conjetura, hay algunos aspectos que es necesario desagregar de dicha generalidad. Para tal efecto, este trabajo se divide en tres grandes apartados: I) Contexto de la reforma administrativa contemporánea; II) Reforma administrativa y desarrollo; y, III) Modernización administrativa y mercado.

En el primero de ellos se parte con un planteamiento general de la génesis que tuvo en el mundo el Estado de bienestar, así como su presencia, características y declive en México. El segundo aborda la estrecha relación que tuvo la reforma administrativa en México con el tema del desarrollo, sus influencias y resultados, y en el cual se particulariza respecto de las reformas administrativas durante los periodos gubernamentales 1970-1976 y 1976-1982. El tercero y último, inicia con un preámbulo sobre el concepto de modernización y la connotación coyuntural que éste ha tenido con el cambio estructural propuesto a partir de 1982; asimismo, se mencionan los intentos de modernización administrativa emprendidos en el periodo gubernamental de 1982-1988 para, finalmente, mencionar algunas aproximaciones respecto de la nueva relación entre el Estado y el mercado.

I. CONTEXTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA CONTEMPORANEA

A. Hacia el Estado de bienestar: planteamiento general

La percepción del Estado ha sido determinante en los distintos movimientos de mejoramiento administrativo. A fines del Siglo XIX y principios del XX los objetivos estatales estuvieron definidos por el papel tradicional del Estado liberal, es decir, por el ofrecimiento de seguridad y defensa de los bienes e intereses de los ciudadanos, así como por la existencia de un aparato de justicia que garantizara a estos plena libertad para desarrollar sus actividades particulares. De esta forma el Estado proporcionaba dicho aparato jurídico-institucional y los individuos y grupos de particulares representaban la razón de ser de ese sistema.

Esta concepción clásica del Estado *gendarme*¹ se vio alterada por varios acontecimientos, por una parte, con motivo de los esfuerzos de reconstrucción emprendidos después de la Primera Guerra Mundial y, por otra, a causa de la gran depresión de 1929. Se realizaban, asimismo, avances significativos en materia de legislación laboral y seguridad social. Estos hechos comenzaban a demostrar que "...los mayores problemas de EUA, Inglaterra, Alemania Federal, Japón y otros países, ya no se (podían) resolver en el marco del liberalismo..."²

Así es como la crisis económica y el desempleo en los países desarrollados propician la intervención del Estado convirtiéndolo paulatina y moderadamente de *gendarme* a *empresario*,³ esto es, de agente del orden público en agente movilizador de la economía, a través de grandes y crecientes inversiones en obras públicas, transporte, subsidios y créditos a las actividades privadas. Se trataba de la aplicación concreta de las teorías keynesianas.⁴

¹ Calificativo ideado por el liberalismo para darle al Estado el papel de agente del orden público, de quien también era encargado de velar que éste no se alterara. No debía intervenir en los asuntos privados a menos que fuera llamado. Su intervención violaba la libertad del individuo y podría dañar el orden natural que mantenía el equilibrio de todos sus procesos. "Su papel era mantener el mercado libre." Alfredo Castillo Rojas. "Estado Gendarme" en *Diccionario de política y administración pública*. A.F. p. 540.

² Andrés Serra Rojas. "El intervencionismo de Estado en la economía," en *Avances de Derecho Administrativo, Económico y Social*, p. 20.

³ Alejandro Carrillo Castro aclara que "...es imposible encontrar a tipos puros... de Estado. El ejercicio de funciones tales como *promover, servir, o dirigir*, no implica abandonar o desatender aquellas que le han sido asignadas..." y las cumple de un modo variable en mayor o menor medida. "La reforma administrativa en México" p. 61.

⁴ "Las consecuencias de las teorías económicas de Keynes se refieren, en especial, al papel de los gobiernos en los asuntos económicos. Para unos... Keynes es un socialista debido a su insistencia en la necesidad de que el Estado intervenga... para otorgar a un liberal apasionado y creyente convencido en el valor de la iniciativa y empresa privadas." Antonio Bayona Diego. "Keynes, John Maynard 1883-1946." *Diccionario de política*. Q.M., p. 419.

Sin embargo, mientras en los países desarrollados el intervencionismo estatal fue utilizado como una forma de fortalecer los negocios y el mercado, por medio de un régimen financiero sólido que favoreciera el desarrollo del comercio y de la industria,⁵ en los países subdesarrollados, particularmente los latinoamericanos,

El Estado se convierte en el principal industrial y en el inversor más poderoso. Además de proporcionar la base operativa para la industrialización y el desarrollo por medio de la construcción de la infraestructura y la provisión de transportes y comunicaciones... el Estado se presenta como el único inversor nacional con capacidad económica suficiente para implantar la industria pesada y desarrollar aquellos sectores básicos de la economía que, por motivaciones políticas, no (querían) dejarse en manos del inversor extranjero.⁶

En este sentido, los países desarrollados vieron en el intervencionismo estatal una forma de continuar su proceso de industrialización iniciado con muchos años de antelación. Los subdesarrollados, en cambio, tomaron el intervencionismo como una plataforma para lograr su desarrollo integral. El Estado de bienestar llega a los países desarrollados y subdesarrollados por el mismo camino, pero en sentido contrario. En los primeros, "Las infraestructuras (creadas por el Estado) fueron factor de progreso al que se unieron subsidios directos e indirectos para combatir los monopolios y garantizar la libre concurrencia",⁷ en los segundos, además de crear las infraestructuras necesarias (para un desarrollo hipotético), el Estado subvenciona y provee de medios económicos a las empresas privadas a través de sus organizaciones y mecanismos financieros, esto es, abarca, y en varios sectores monopoliza, todas las actividades de estos países provocando la llamada omnipresencia estatal.

Con este enorme despliegue de actividad, el Estado se ve obligado a paliar las consecuencias del subdesarrollo creando, por ejemplo, costosos sistemas de seguridad social y ampliando la estructura cuantitativa de la burocracia, con objeto de incorporar a numerosas personas que, de otra forma, no hubieran podido obtener ingresos suficientes para subsistir. El Estado de bienestar, empresario, planificador, empleador y de servicio, cuyo objetivo era lograr el desarrollo, lo que logró realmente fue atenuar, o si se quiere aplazar, la desocupación y la miseria. Estos magros resultados se vieron inscritos en lo

⁵ Andrés Serra Rojas, *Op. cit.*, p. 24.

⁶ Enrique J. Saravia, *La teoría general de la administración y la reforma administrativa*, p. 24.

⁷ [Iurfern](#)

que se llamó, demagógicamente, "un proceso de desarrollo y modernización emprendido gracias a la acción preeminente, ordenadora y realizadora del Estado"

B. El Estado de bienestar en México

Quién mejor que uno de los artifices y operadores más importantes de la reforma administrativa en nuestro país, para dar un repaso, aunque sea muy apretado, de la génesis que tuvo el Estado de bienestar en México durante los últimos sesenta años, mismo que divide convencionalmente en ocho grandes períodos en los que se describe la *Evolución histórica de la capacidad administrativa institucionalizada a partir de la Carta Constitucional de 1917*.⁸ A través de este interesante recorrido histórico, Carrillo Castro entrelaza la creación de las más importantes instituciones públicas mexicanas, contextualizando los eventos políticos y económicos más sobresalientes de cada periodo. Y, citando la tesis profesional de un contemporáneo suyo, inicia diciendo que

Si bien la intervención del Estado Mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social se estableció *formalmente* en la Carta de 1917, el ejercicio real histórico de esta capacidad potencial ha dependido tanto de factores políticos como económicos internos y externos, que le han llevado a dictar, en cada época, medidas coyunturales y no siempre congruentes para la realización de reformas en materia agraria y laboral, así como para la creación o mejoramiento de instrumentos de política fiscal, monetaria o crediticia, o para el establecimiento de políticas de estímulo a las inversiones y al comercio. Todo esto de acuerdo con las distintas coyunturas que le ha planteado el contexto nacional e internacional.

Efectivamente, la tendencia de crecimiento progresivo y exponencial de las entidades públicas en México, a partir de la tercera década de este siglo hasta finales de los años setenta, así como la tendencia inversa de decrecimiento de las mismas, también progresivo y exponencial, observado de los años ochenta a la actualidad, en mucho se debe a coyunturas dadas más por el contexto internacional que nacional.

En lo interno, durante el primer momento (hasta los ochenta), *la capacidad administrativa institucionalizada* del Estado mexicano -como la llama Carrillo Castro- estuvo

⁸ Alejandro Carrillo Castro, *Op. Cit.*, p 77 (Ver apéndice al final de este ensayo)

⁹ Francisco Javier Alejo López, *Estadística de desarrollo económico de México 1920-1970*, citada por Alejandro Carrillo Castro *Ibidem*. Cabe hacer mención que cuando esto fue escrito los jóvenes Carrillo y Alejo eran promeritos académicos y empezaban una carrera pública sobresaliente y en ascenso. Actualmente, ambos continúan en el servicio público.

condicionada por varios factores, uno, pocos lo dudan, se origina en la necesidad histórica de darle solidez y legitimidad al Estado, a través de la creación de instituciones burocráticas orientadas a satisfacer crecientes necesidades sociales y con ello lograr su cometido, es decir, el bien común.

En lo externo, como ya se menciona, son la crisis y el desempleo en los países avanzados los que propician, coyunturalmente, la intervención del Estado en la economía. En otros términos, esta intervención, con vestimenta de benefactora, no implicó el fin del Estado liberal, más bien fue una respuesta distinta a las nuevas necesidades de los mercados internacionales dominados, obviamente, por los países desarrollados. Entonces como ahora, tanto el Estado de bienestar como el Estado "mínimo"¹⁰, surgen como formas idóneas para responder a los imperativos del mercado, su esencia fue y sigue siendo ampliamente liberal. En este sentido, la percepción del Estado, por parte de los dueños del capital internacional, es la que condiciona y promueve la visión o adopción de determinadas formas estatales en los demás países.

A pesar de ello, el Estado de bienestar en México tuvo ventajas fundamentales: la estabilidad y el desarrollo sostenido durante muchos años, aunque éstas fueran a revertirse irremediablemente. Efectivamente,

se sortearon (con el Estado de bienestar) los más delicados conflictos: se encauzó el desarrollo con estabilidad, lo cual permitió también, partiendo de un Estado fuerte, atender exigencias de la sociedad y de los gremios y sectores principales (clase obrera y organizaciones sindicales, clases medias en expansión campesinado, pequeños comerciantes, poblaciones marginales, educación, salud, vivienda, etcétera).¹¹

En este sentido, con el Estado de bienestar no se evitaron las grandes desigualdades sociales, pero durante décadas se realizaron esfuerzos significativos en inversiones sociales y creación de instituciones.

Asimismo, la política de bienestar en México lejos de abandonar la idea de Estado de Derecho, le trata de imprimir a éste un contenido económico y social. La Constitución Política de 1917, caracterizada, originalmente, por su alto contenido social y económico,

¹⁰ Algunos autores, como por ejemplo René Valarreal, ubica la aparición del Estado mínimo con el surgimiento de un movimiento conservador, el neoliberalismo, que postula "el regreso al paradigma de la economía clásica y el liberalismo del laissez-faire bajo el ropaje de la economía de la oferta y el Estado mínimo." Liberalismo social y reforma del Estado, p. 124.

¹¹ Victor Flores Olea, La espiral sin fin, p. 50.

sentó las bases jurídicas y de legitimación para la creciente intervención del Estado. Esta facultad de intervención en los procesos productivos y de prestación de servicios le permitió: "a) producir bienes de producción y de consumo, ya sea con fines de regulación de mercado, o bien reservándose la producción excesiva por razones estratégicas; b) comercializar directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación y redistribución de la riqueza; c) consumir obligadamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien para ejercer una acción reguladora de la economía, y d) redistribuir la riqueza material y cultural en su conjunto, en el sentido del desarrollo económico y social."¹²

C El declive del Estado benefactor en México

Hecho el diagnóstico de seis décadas, conocidos los problemas latentes y los errores cometidos, el Estado de bienestar en México alcanza su máxima expresión en la década de 1970 a 1980. Y, en efecto, tratando de aprovechar el equilibrio relativo de la economía, logrado por el desarrollo estabilizador,¹³ se pensó que estaban sentadas las condiciones para continuar creciendo, pero no a costa de seguir sacrificando a la gran masa asalariada y sin continuar dependiendo tanto del exterior

México debe fortalecer el contenido económico y social de sus instituciones. Por la Revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo subsisten grandes carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo.¹⁴

Así, se enfatiza en ampliar el mercado interno y en distribuir el bienestar, la educación y la técnica, en impulsar la capitalización del país, para alcanzar una marcha autosostenida; en progresar con recursos propios, con la participación sobre todo de los más favorecidos; se rechaza que en México sus medios de producción sean manejados exclusivamente por los organismos públicos, pero se aclara que el país "... ha superado también las teorías

¹² Alejandro Carrillo Castro, *Op. Cit.*, p. 50.

¹³ Según Enrique Quintana, el desarrollo estabilizador estuvo basado, esencialmente, por una política proteccionista que creó una industria ineficiente y causó un enorme déficit en la cuenta corriente. "Dichos y hechos del 1 de mayo", en *Reforma*, 2 de mayo de 1996, p. 24A.

¹⁴ Luis Echeverría Álvarez "Mensaje de toma de posesión", en *Los Presidentes de México ante la Nación (1821-1984)*, p. 925.

que dejaban por entero, a las fuerzas privadas, la promoción de la economía".¹⁵ Se da por hecho, asimismo, que el régimen mixto¹⁶ establecido en la Constitución presupone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento, y que la inversión extranjera no debe desplazar al capital mexicano.

En conjunto, de 1970 a 1980, se pretende integrar una nueva estrategia general de desarrollo orientada a preservar el crecimiento de largo plazo y a corregir el rumbo. Es así como se llega al convencimiento de que para lograr esa nueva estrategia resultaba inaplazable adaptar la maquinaria administrativa del gobierno con base en una programación racional (con Luis Echeverría) y, después, en la reorganización de la administración central y la sectorización de la paraestatal (con José López Portillo). De esta manera, la reforma administrativa no sólo se transforma en el medio para lograr el desarrollo económico y social, sino que se convierte en la estrategia misma para alcanzarlo.

Habremos de apoyarnos siempre en la Ley, modificándola cuando sea necesario, en la Administración, rectificándola cuando sea conveniente requerimos reorganizar la administración para organizar al país. Los fines que persigue la Reforma Administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad."

El Estado benefactor adquiere, entonces, la personalidad de administrador y cobra un auge inusitado -y, por supuesto, coyuntural- el interés por la administración pública.

Si bien no puede dudarse de las reivindicaciones y logros del Estado de bienestar, al haber respondido a exigencias sociales de mayor justicia distributiva para los asalariados y alcanzado bases sólidas de legitimidad a su favor, tampoco se puede dejar de reconocer que "los fines de la política de bienestar dan lugar a una expansión diferenciada de los organismos y empresas de la administración pública, a una creciente burocratización, a una centralización no siempre justificada de su operación y a la práctica de prebendas y relaciones patrimoniales que lesionan a la economía".¹⁸ Es por ello que

¹⁵ *Ibid.*, p. 927

¹⁶ Según Andrés Serra Rojas, "la economía mixta mexicana aspira a constituir un sistema intermedio entre la economía de mercado y la economía centralmente planificada y su extremo que es el colectivismo". Este autor sugiere que el sistema mixto representaba una transición que tendría que abrir nuevos caminos al intervencionismo del Estado. *Op. cit.*, p. 32.

¹⁷ José López Portillo, "Mensaje de toma de posesión", *Discursos Políticos*, p. 33

¹⁸ Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 83

la intensidad y extensión de la acción estatal, tanto en la economía como en la sociedad, altera la vida del mercado porque la política de inversión y gasto público es financiada por lo general con creciente déficit fiscal. Paradójicamente el bienestar social, objetivo último del estado, se convierte en causa de endeudamiento que trastoca la vida pública de la sociedad ¹⁹

En una carrera sin freno aparente, la acción estatal en favor del beneficio social no encuentra límites, produciendo lo que Uvalle denomina un *desbordamiento administrativo*, mismo que se continúa expresando en "... la multiplicación de organismos, dependencias, agencias, comisiones y empresas que, sostenidas con recursos monetarios públicos, consumen no siempre con racionalidad el excedente económico..."²⁰ Así, el gran objetivo, la nueva estrategia, esto es, el desarrollo, se topa con un dique difícil de superar: el agotamiento de los recursos financieros (endeudamiento externo y disminución del ahorro interno).

Es así como, paradójicamente, en la década de 1970-1980 el Estado de bienestar en México no sólo alcanza su máxima expresión, sino también un declive irreversible. La utilización discrecional de los recursos públicos, bajo el supuesto de su inagotabilidad, se realiza con amplia autonomía respecto de la sociedad.

La crisis de esos años da cuenta de cómo los mercados reaccionan en contra de la sobredilatada intervención del Estado en el sistema económico y son testimonio de cómo el desbordamiento administrativo limita la eficiencia gubernamental.²¹

II. REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO

A. El mejoramiento administrativo del Estado mexicano en la primera mitad del siglo XX.

Causa de atención más o menos constante ha sido el mejoramiento administrativo del sector público, tanto en países en vías de desarrollo como en las naciones más avanzadas, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y sociales. En México, la Constitución Política de 1917 impuso objetivos de carácter económico y social

¹⁹ *Ibid.*, p 84

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

al Estado y convirtió al gobierno federal en el instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población.

En el aspecto institucional, a partir de 1917 se llevó a cabo la primera transformación técnica del Poder Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente de la República: los departamentos administrativos. Esta figura jurídica se caracterizó por su enfoque y contenido técnico, pues no serían políticamente responsables ante el Poder Legislativo, ya que tendrían una función eminentemente administrativa al encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934) ²²

Así, el Departamento de Presupuesto de la Federación que funcionó de 1928 a 1932 y que, como ya se mencionó, dependía directamente del Presidente, estuvo encargado de estudiar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos ²³

Posteriormente, durante el periodo comprendido de 1935 a 1939, se crearon las llamadas *Comisiones de Eficiencia* encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos. Cada dependencia del sector público debía contar con este tipo de órgano dirigido por el titular del ramo respectivo

Fue hasta 1943 cuando con una visión un tanto integral, se crea la *Comisión Intersecretarial* a la que se encargó " . formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos." ²⁴

²² Alejandro Carrillo Castro, "La reforma administrativa en México", en A.F. Leemans (comp.) *Cómo reformar la administración pública*, p.207

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibid* p.208

En 1946 se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que tenía, entre otras, las funciones de órgano central de organización y métodos; sin embargo, esta dependencia careció del apoyo necesario para cumplir sus objetivos

En el periodo de 1950 a 1964 se hicieron algunos esfuerzos aislados de reforma en varias dependencias y entidades como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. "Estos intentos no repercutieron en el resto del Sector Público (ya que éste) sufrió un crecimiento de tipo incremental" ²⁵ Es en 1958, con las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuando la facultad de estudiar las reformas administrativas del sector público se transfiere de la Secretaría de Bienes Nacionales (cuyo nombre pasó a ser del Patrimonio Nacional) a una nueva Secretaría, la de la Presidencia "Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica²⁶ de la propia dependencia" ²⁷ Con este paso se marca, como se mencionará más adelante, el inicio de lo que habría de ser el proceso de reforma administrativa que predominó hasta 1982

Por otra parte, es importante mencionar *grosso modo* la influencia prominente que tuvo la asistencia o ayuda técnica exterior, principalmente estadounidense, respecto del mejoramiento administrativo durante algunos de los periodos señalados con anterioridad. La razón de esta ayuda técnica estadounidense no fue precisamente por razones altruistas ni a causa de un interés de intercambio desinteresado, sino por la cercanía estratégica con Latinoamérica durante la Segunda Guerra Mundial. En efecto, unos años antes, pero con mayor énfasis después de esa contienda bélica, es cuando se acrecienta el interés de los países triunfadores porque los países subdesarrollados mejoren sus administraciones gubernamentales y, con ello, logren su desarrollo

En 1949 empieza la asistencia técnica a los países subdesarrollados con una marcada prioridad, dando inicio al Programa Expansivo de Asistencia Técnica (ETAP), por parte de la recién creada Organización de las Naciones Unidas (ONU), en ese proyecto el apoyo de los Estados Unidos de Norteamérica fue sobresaliente, tanto en lo económico como en

²⁵ Ibidem

²⁶ Este último director era, a su vez, el presidente de la CAP, José López Portillo. Ibidem

²⁷ Ibidem

la provisión de técnicos; la aportación económica al programa estuvo a cargo de la Fundación Ford y la asistencia técnica la proporcionó la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). En los dieciocho años siguientes los Estados Unidos aportaron 130 millones de dólares y varios centenares de técnicos para colaborar en el mejoramiento de la administración pública de cincuenta y cinco países, entre los que figuraban varios latinoamericanos.²⁵

En México, años antes (por 1934), se inicia un movimiento en pro del mejoramiento administrativo del sector público, del que da cuenta en forma por demás elocuente Wendell Karl Gordon Schaeffer,²⁶ movimiento que fue iniciado cuando el maestro Gabino Fraga publicó sus cátedras sobre derecho administrativo que impartía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Gordon basa su investigación con la tesis de que

México carece de un sistema administrativo capaz de llevar al cabo efectivamente programas gubernamentales de gran envergadura. La inestabilidad del Poder Ejecutivo y la tradición de gobierno personalista en quienes lo ocupan han originado prácticas administrativas que fragmentan la responsabilidad, duplican la autoridad y exageran la importancia de la lealtad personal como cualidad esencial para nombrar funcionarios. La falta de coordinación y dirección centrales, la difundida incompetencia que acarrea tales prácticas impiden el desarrollo de un sistema administrativo eficaz. La planeación fiscal casi no existe. La formulación del presupuesto sigue siendo un trabajo mecánico que se relaciona muy poco con la elaboración de los programas de gobierno. El problema del personal se complica por la frecuencia de los cambios en las más altas jerarquías, combinados con la inflexibilidad de los sindicatos de servidores públicos en la base. La ausencia de una supervisión fiscal efectiva hace posible el peculado y el mal uso del puesto en todos los niveles de la administración.²⁷

En un subapartado de su trabajo, denominado *Influencia de los Estados Unidos en la Administración Mexicana*,²⁸ Gordon explica, aunque con algunas imprecisiones, la evolución que tuvo en nuestro país el estudio a nivel universitario de la administración pública, ubicándola en la entonces Escuela de Leyes, luego en la de Ciencias Sociales y, finalmente, en la Escuela Nacional de Economía, cuyo director era el Dr. Jesús Silva

²⁵ Enrique J. Saravia, *Op. cit.*, p. 18.

²⁶ La elocuencia de este investigador norteamericano se nota al afirmar que: "México no ha madurado, social, económica y políticamente es un país subdesarrollado." W. K. Gordon Schaeffer, "La administración pública mexicana", en Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros), p. 203 (Este trabajo fue publicado originalmente en la revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, vol. VII, num. 1, enero-febrero-marzo de 1955).

²⁷ Ibid., p. 201.

²⁸ Ibid., pp. 200-202.

Herzog y quien fue el enlace para que algunos egresados pasaran de la Universidad a las Secretarías de Estado. Cabe mencionar que, según Gordon, Silva Herzog era simultáneamente Director de Estudios Hacendarios de la secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es en 1943 cuando el Dr. Silva Herzog elige a uno de sus antiguos discípulos y colaborador, Gustavo Martínez Cabañas,¹² para iniciar un programa bilateral de cooperación, así, Martínez Cabañas entra en contacto con numerosos especialistas norteamericanos y “regresa convencido de que el país tiene mucho que aprender de los Estados Unidos y del movimiento general (de mejoramiento administrativo) en los países anglosajones.”¹³ Terminada la guerra, en 1945, se amplió la base de dicho programa y el proyecto se convirtió en una institución permanente de postguerra.¹⁴

Por último, Gordon afirma que “La influencia de los estados Unidos no se limita, pues, a la simple preparación de los mexicanos que reciben becas, sino que redundó también en la implantación de programas de instrucción dentro del mismo México.”¹⁵ Además, según el autor, a su regreso de Estados Unidos los becarios se incorporaban a la Dirección de Organización Administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para empezar a poner en práctica sus conocimientos.¹⁶

Fue al final de la segunda postguerra, entonces, cuando se empatan la asistencia técnica de la ONU -via la Fundación Ford y la USAID- con el programa de cooperación directa entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Así, después de varios años y otros tantos miles de dólares, los técnicos advierten que

- a) las herramientas que habían sido eficientes en los países industrializados resultan generalmente inútiles en los países asistidos, b) encuentran que el simple “trasplante” de teorías y métodos no produce los resultados esperados, c) descubren la presencia de

¹² Connotado e infatigable maestro quien, actualmente, continúa tan activo como en esos años, expandiendo en todo nuestro país no sólo sus conocimientos y experiencia, sino, lo más importante, su ánimo renovador.

¹³ Ibidem. Comentario por demás exagerado, ya que el maestro Martínez Cabañas ha abreviado su amplia cultura administrativa no sólo de los países anglosajones.

¹⁴ Acota Gordon que otros países latinoamericanos también participaron en ese programa, pero México y Brasil fueron los más activos. Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ El nombre correcto de esa unidad administrativa era Dirección Técnica de Organización y, efectivamente, formaba parte de esa dependencia creada en 1946 a raíz de la reorganización administrativa emprendida por el Presidente Miguel Alemán. Dicha Dirección tenía, entre otras funciones, la de elaborar el directorio del Gobierno Federal, así como estudios tendientes a racionalizar la administración pública federal, estas funciones fueron trasladadas, posteriormente en (1958) a la Secretaría de la Presidencia. Cabe mencionar que el primer titular de la Dirección Técnica de Organización fue, precisamente, Gustavo Martínez Cabañas.

tradiciones y valores hondamente arraigados que, por una parte, obstaculizan la reorganización administrativa y, por otra, explican y justifican muchas modalidades administrativas aparentemente absurdas, d) comienzan a valorar la influencia de las variables externas del sistema gubernamental, e) concluyen en la relatividad de las teorías hasta entonces consideradas de validez universal, f) comienzan a reflexionar sobre la propia realidad norteamericana para advertir la importancia de la idiosincrasia de su país en la estructuración y procedimientos administrativos, y g) surgen entonces nuevas concepciones y nuevas teorías de la administración más ajustadas a cada realidad concreta ¹⁷

Efectivamente, se comienzan a valorar las conclusiones de otras ciencias para encontrar una nueva teoría de la administración para los países subdesarrollados, con el convencimiento de que los objetivos de la organización gubernamental son muy diferentes en estos últimos países que en los más avanzados.

B. La administración para el desarrollo

La administración para el desarrollo, como su nombre lo indica, surge como un intento de los países Latinoamericanos por salir del subdesarrollo. Es una respuesta, y a la vez un rechazo, a la asistencia técnica referida -principalmente norteamericana- y, por lo tanto, notablemente ideologizada e influenciada por la planificación centralizada. Su contenido es eminentemente nacionalista y regionalista. La administración para el desarrollo

es, simplemente una valiosa perspectiva referida a los *medios* administrativos necesarios para alcanzar las metas del desarrollo político, económico y social. Se refiere, asimismo, a la necesaria *reforma* del sistema administrativo para convertirlo en instrumento de la modernización de la sociedad ¹⁸

Son varias las teorías que confluyen a su formación, mismas que "Comprenden un campo multidisciplinario encaminado a mejorar la acción administrativa y fortalecer la planeación y ejecución de los programas de desarrollo". ¹⁹ Martínez Silva clasifica en cuatro apartados dichas teorías: a) las que describen las insuficiencias de la administración pública conforme a los modelos burocráticos de los países desarrollados (enfatan que en el subdesarrollo la administración es imitativa, formalista, aglomerada, personalista, etc.); b)

¹⁷ Enrique J. Salavía, *Op. cit.*, p. 19

¹⁸ *Ibid.*, p. 21

¹⁹ Mario Martínez Silva, "La teoría de la administración pública", en *Diccionario de política*, A-F, p. 109

las de modernización administrativa, que formulan explicaciones acerca de las diferencias contextuales de la administración pública en los países subdesarrollados y sugieren medidas colaterales, no solo administrativas, para hacer a los organismos públicos más funcionales al desarrollo (enfatan en el modelo weberiano, el equilibrio político, en la creación de instituciones, etc.); c) las que formulan, con base en un enfoque de sistemas y de acuerdo con las condiciones del subdesarrollo, modelos de administración pública orientados a dirigir, estimular y controlar el cambio social (enfatan la importancia de las decisiones políticas, de la ideología y de la comunicación masiva para promover el desarrollo); y, d) las teorías marxistas, que conciben el subdesarrollo como un proceso dialéctico, resultado del desarrollo, y consideran que la administración pública subdesarrollada proporciona legitimidad, orden, seguridad e infraestructura a la explotación económica que realizan los extranjeros, sus asociados y los empresarios nacionales (enfatan en que el rompimiento de la dependencia es una condición para que la administración pública se transforme) ⁴⁰.

A esta última tendencia pertenece la llamada *teoría de la dependencia* ⁴¹ que continúa teniendo grande influencia en algunos sectores, sobre todo en el medio académico y en uno que otro partido político. A pesar de la crítica expresada como un ejercicio de congruencia, no deja de ser interesante que Edmundo Flores nos recuerde que esa teoría fue propuesta por Theotonio dos Santos, Enzo Faletto y André Gunder Frank, con base en las ideas del economista argentino Raúl Prebisch que estuvo al frente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ⁴². Le faltó mencionar a Helio Jaguaribe y a Mario Furió, quienes también formaban parte de ese influyente grupo durante los años sesenta.

La administración para el desarrollo se convirtió, pues, en el basamento teórico (con su enfoque *socio-global*) de la reforma administrativa durante esos años en Latinoamérica (1970-1980). La reforma administrativa representa la estrategia más generalizada en los

⁴⁰ ibid. . pp 109-110

⁴¹ A la que sataniza recientemente Edmundo Flores (tal vez con un afán reivindicativo o acomodaticio) denominándola *el opio del tercer mundo*, pero reconociendo su vigencia y acuerdo en su contenido, excepto, según él, por el supuesto desdén de esta teoría por la ciencia y la tecnología. Tal vez se olvidó que cuando esta teoría estaba en pleno apogeo él era, ni más ni menos, director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, uno de los primeros organismos creados por Luis Echeverría, simpático y promotor cauteloso de dicha tendencia. " Mi desacuerdo no se refiere al hecho por demás obvio, de que la explotación de los países coloniales y neocoloniales ha creado patrones de dependencia cultural, política y tecnológica que a la larga han generado obstáculos formidables para el desarrollo industrial de tales naciones. " Edmundo Flores, "El opio del tercer mundo", en Excelsior, 5 de diciembre de 1995, p. 10-A.

⁴² ibidem

países que integran América Latina para incrementar la capacidad del sector público en el cumplimiento o logro de los objetivos del desarrollo a través de sus organizaciones.⁴³

Según Gildardo Campero, la experiencia de reforma administrativa en la región, antes de la introducción de la planificación del desarrollo, condujo a caracterizarla como un esfuerzo cuyo foco de atención estuvo centrado casi exclusivamente sobre los elementos formales del sistema administrativo. Su orientación estratégica fue "procesalista", procedimental y técnica; esto es, particularizaba en los medios por sobre los fines, propendió al mejoramiento del "orden" de la administración haciendo énfasis en el razonamiento legal y en la creación o simplificación de rutinas y procesos. Administración fue sinónimo de orden, y el mejoramiento *por se* de los métodos, fue el propósito de la reforma.⁴⁴

Con el impulso tomado por la planificación socio-económica en esa década, y los obstáculos administrativos encontrados para llevarla a cabo, se acuñó el término de *planificación administrativa*, para integrar un esfuerzo de reforma administrativa con los planes globales de desarrollo, y así la reforma tendría una nueva razón de ser y una utilidad claramente comprendida.⁴⁵

En resumen, la administración para el desarrollo y su pretendida relación con la planificación socio-económica, propiciaron las condiciones *ad hoc* para que en México, durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, la reforma administrativa se convirtiera en instrumento privilegiado para la consecución de los objetivos estatales.

C. La reforma administrativa de Luis Echeverría Álvarez

Con lo asentado hasta ahora puede entenderse el porqué, durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, se hizo tanto énfasis en una *programación racional*. El número de dependencias y entidades de la administración pública federal sumaban para entonces un total de 822 (entre secretarías y departamentos de Estado, 21; organismos descentralizados, 123; empresas de participación estatal mayoritarias, 247; minoritarias,

⁴³ Gildardo Campero Cárdenas, "Las experiencias de la reforma administrativa en América Latina" en Segundo ciclo del curso académico 1979-1980, Asociación Mexicana de Ciencia Política, p. 1

⁴⁴ Ibid., pp. 5-6

⁴⁵ Ibidem

65; comités, comisiones y consejos, 197; y fideicomisos, 169).⁴⁶ A estos habría de sumarse, a principios de sexenio, "...la creación de la Comisión de las Zonas Áridas, el establecimiento de un fondo de Nacional Financiera para promover la descentralización industrial; la transformación del Instituto Nacional de la Vivienda en un organismo promotor de la comunidad; la constitución del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Instituto Nacional de Comercio Exterior".⁴⁷ Además, en el transcurso de este período presidencial, el Estado adquirió un número considerable de empresas privadas, aparente o realmente en quiebra, con el fin de no dejar sin empleo a los trabajadores que laboraban en ellas; así, el Estado benefactor y empresario era dueño de hoteles, panaderías, fábricas de bicicletas y de "línea blanca", etc., provocando los efectos ya explicados de un gran déficit fiscal y un profundo y largo endeudamiento.

A pesar de este crecimiento progresivo y exponencial, como ya se denominó antes a este fenómeno, la reforma administrativa se centró, básicamente, en el sector central;⁴⁸ es decir, en las secretarías y departamentos administrativos y, entre éstas, se destacó la preeminencia de tres de ellas, la Secretaría de la Presidencia (encargada, entre otras funciones,⁴⁹ del manejo de las inversiones públicas); la de Hacienda y Crédito Público (responsable del presupuesto público), y la del Patrimonio Nacional (a la que le correspondía el control de las adquisiciones y de los bienes muebles e inmuebles del gobierno federal, destacando el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal).⁵⁰ En el caso de esta última dependencia, era obvio que no tenía la capacidad institucional suficiente para llevar a cabo el control operativo de todo el sector paraestatal, por lo que su papel fue limitado y marginal y más político que técnico.

Ante este amplio y creciente universo de instituciones era preciso sentar las *Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal*, mismas que se formalizaron el 28 de enero de 1971. "Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia"⁵¹ la creación

⁴⁶ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa*, p. 98.

⁴⁷ Alejandro Carrillo Castro, "Capacidad política y administrativa del Estado" en *Política y administración pública*, p. 118.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 119.

⁴⁹ Entre esas otras funciones a esta Secretaría le correspondía, a través de la Comisión de Administración Pública primero, en 1965, y de la Dirección General de Estudios Administrativos después, a partir de 1971, la promoción y coordinación de las reformas administrativas (macro y micro) del sector público federal. Véase Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa*, pp. 102-106.

⁵⁰ A estas dependencias se les denominaba "el triángulo de la eficiencia".

⁵¹ En ese entonces no se había hecho la diferenciación formal entre dependencia (secretarías y departamentos de Estado) y entidad pública (organismos descentralizados, empresas de participación, fideicomiso, etc.).

de Comisiones Internas de Administración (CIDA's), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (UOM's) y con la asesoría de las Unidades de Programación (UP's), para vincular así a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto".⁵²

Cabe mencionar que, salvo algunos casos excepcionales de cambios estructurales, la reforma administrativa promovida por Luis Echeverría fue eminentemente "procesalista" y ordenadora al buscar, como ya se mencionó, la programación como pilar.⁵³ En este sentido, la influencia de la corriente de la administración para el desarrollo es evidente ya que

... para muchos, una reforma administrativa es una ley o varias leyes que modifican el organograma, cambian funciones o simplifican procedimientos. En realidad, un proceso de reforma administrativa podría iniciarse en esa forma, pero su objetivo final no se cumple por decreto, sino a través de un *proceso de cambio* que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personas y dirigentes.⁵⁴

Así, la reforma administrativa es concebida en este periodo " como un proceso sistemático que requiere una *programación* y una instrumentación similares a las que se emplean para planificar el desarrollo económico."⁵⁵

Sin embargo, paradójicamente, no se contaba entonces con un plan global de desarrollo que permitiera llevar a cabo una programación adecuada, y se reconocía que la ausencia de dicho elemento implicaba no contar con un punto preciso de referencia para la instrumentación de la reforma administrativa. Este vacío se justificó con el argumento de que ésta, en México, habría de ser considerada, en una primera instancia, "... como un proceso que coadyuve al establecimiento mismo del sistema de programación; el cual, al quedar implantado, debe orientar a su vez el sentido de los programas de reforma".⁵⁶

Así es como empiezan a procurarse las bases de un orden más racional, definiéndose los ámbitos de la reforma, el microadministrativo, a cargo de cada titular de las dependencias

⁵² Alejandro Carrillo Castro, La reforma administrativa p. 105

⁵³ En los sentencias, por ejemplo, se llevaron a cabo esfuerzos para la implantación del presupuesto con orientación programática, con objeto de ir preparando el terreno para un presupuesto por programas.

⁵⁴ Gonzalo Martínez, "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo", en Aportes para una administración pública Latinoamericana, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1975. Citado por Gilzardo Campero Cárdenas, Op. cit., p. 5

⁵⁵ Alejandro Carrillo Castro, La reforma administrativa p. 111

⁵⁶ Ibidem

y, el macroadministrativo, a cargo de la Secretaría de la Presidencia. Asimismo, comienza a visualizarse la necesidad de definir sectores convencionales para coordinar en forma más adecuada las actividades del sector público. De tal forma que "... el programa global de Reforma Administrativa (se orientó) ... a la previsión de los cambios que se (requerían), a nivel de a) instituciones, b) sistemas de apoyo administrativo, y c) sectores de actividad".⁵⁷

Por otra parte, el gobierno de Echeverría se vio en la necesidad de asumir una actitud reivindicatoria para legitimar el Estado mexicano o, en palabras de María del Carmen Pardo, "... para recuperar la legitimidad que (éste) había perdido en la crisis de 1968."⁵⁸ Esta recuperación, como ya se mencionó anteriormente, la trató de lograr al aumentar la capacidad institucional del Estado, a través de "... el saneamiento de las finanzas estatales, la reducción de la dependencia con el exterior, la diversificación de las exportaciones y el aumento del gasto público",⁵⁹ en los primeros tres años de su gobierno.

En este sentido, Flores Olea identifica -con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 1990- al gobierno de Echeverría como uno de los que logró un mayor porcentaje histórico destinado al gasto social, para educación, por ejemplo, las mayores cifras se producen en la década de los sesenta y en los setenta.⁶⁰

Sin embargo, este aumento no tuvo como contraparte una adecuada política de reforma fiscal que permitiera al Estado equilibrar sus ingresos y sus gastos, de manera que, ante la imposibilidad de allegarse recursos internos, se recurrió cada vez más al crédito externo.⁶¹

El criterio fundamental de la reforma administrativa echeverrista fue tratar de asociarla a reformas de tipo social, político, económico y cultural, con el fin de relacionarlas con los objetivos del gobierno: crecimiento económico, distribución equitativa del ingreso e independencia externa.

⁵⁷ *Ibid.* p. 113

⁵⁸ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, p. 96. Al respecto, Víctor Flores Olea argumenta que "No es exagerado decir que el poder público (en México) después del movimiento (de 1968), en lo general ha tenido cuidado de atender, con un espíritu más negociador que represivo, varias de las demandas que han formulado los diversos sectores sociales de las áreas urbanas de mayor relieve". Víctor Flores Olea, *Op. cit.*, p. 60.

⁵⁹ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, p. 98.

⁶⁰ Víctor Flores Olea, *Op. cit.*, p. 51.

⁶¹ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, p. 98.

Los instrumentos utilizados, para tal propósito, fueron, como ya se mencionó, las CIDA's, las UOM's y las UP's. Estos tres instrumentos de reforma fueron penetrando, no sin algunas resistencias, en las actividades del sector público a través de múltiples reuniones, manuales administrativos diversos y directrices generales dictadas por la Secretaría de la Presidencia.

Los objetivos de la reforma se definieron para incrementar la eficacia y eficiencia de las instituciones de gobierno, mejorando sus estructuras y sistemas de trabajo; aprovechar al máximo los recursos del Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas instituciones; generar una conciencia de servicio en el personal público, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable; y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo.⁶²

Por último, se establecieron programas que integraron el plan global de reforma: 1) instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa; 2) reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación; 3) racionalización del gasto público; 4) estructuración del sistema de información y estadística; 5) desarrollo del sistema de organización y métodos; 6) revisión de las bases legales de la actividad pública federal; 7) reestructuración del sistema de recursos humanos; 8) revisión de la administración de recursos materiales; 9) racionalización del sistema electrónico de datos; 10) reorganización del sistema de contabilidad gubernamental; y 11) macrorreforma sectorial y regional.⁶³

D. La reforma administrativa de José López Portillo

La reforma administrativa durante este periodo gubernamental fue, en mucho, la continuación de una experiencia acumulada por más de diez años. En efecto, desde los años sesenta un grupo multidisciplinario de jóvenes⁶⁴ egresados de la Universidad

⁶² Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa*, p. 131

⁶³ *Ibid.*, pp. 132-134

⁶⁴ El cuidado de la edición del primer manual de organización del Gobierno Federal estuvo a cargo de tres de esos jóvenes: Alejandro Carrillo Castro, Alfredo Castillo Rojas e Ismael Viadiu. En el mismo se asienta que dicho manual "Es el resultado de un primer análisis del estado actual de la Organización Administrativa del Gobierno Federal y forma parte de las tareas de reforma administrativa. Entre los años de 1947 a 1956 se editaron algunos manuales, con el nombre de Directorio del Gobierno Mexicano. Sin embargo, no ha existido hasta ahora una publicación que en forma continua se encargue de presentar estos datos". *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1959-1970*, Secretaría de la Presidencia (Comisión de Administración Pública), p. XV Ver colación del mismo

Nacional, es incorporado a la Comisión de Administración Pública, creada en 1965 y dependiente de la Secretaría de la Presidencia; dicho órgano, heredero de lo que fue la Dirección Técnica de Organización de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947), se encargó de elaborar estudios, metodologías y diagnósticos de reforma que fueron aplicándose y enriqueciéndose, en 1971, por la Dirección General de Estudios Administrativos de la mencionada Secretaría de la Presidencia y, en 1976, por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.⁶⁵

La continuidad y el apoyo político que tuvo la reforma administrativa en ese sexenio al parecer no fue producto, como pudiera suponerse, de un plan preconcebido, permanente y sistemático para seguir con el proceso de reforma del período anterior, se dio porque el funcionario que fuera Presidente de la Comisión de Administración Pública en 1965, habría de convertirse en Presidente de la República de 1976 a 1982. Así es como se reagruparon a su alrededor, y en otras dependencias, varios de sus antiguos colaboradores, quienes, para entonces, ya contaban con grados de especialización y experiencia significativos.

Si la reforma de Luis Echeverría fue más "procesalista" que estructural y estuvo orientada básicamente al sector central, la de López Portillo fue de cierta manera más integral, al abarcar una reorganización completa, tanto de la administración pública central como de la paraestatal, así como en la profundización de los procesos de programación, presupuestación y coordinación. López Portillo rompe el "triángulo de la eficiencia" (Hacienda, Presidencia y Patrimonio) y decide, de acuerdo con sus mismas palabras, "administrar la abundancia con un sentido común sistematizado"

No se trataba de una simple reestructuración administrativa, sino de una decisión política que pretendía dar respuestas más eficaces para que influyeran en ampliar el apoyo de la burocracia y la ciudadanía a los programas de gobierno. Entre los aspectos importantes de las decisiones aparece la coordinación del sector paraestatal que adquirió dimensiones insospechadas.⁶⁶

⁶⁵ Desaparecida la Secretaría de la Presidencia, la Coordinación General de Estudios Administrativos, es ubicada, jerárquicamente, como dependencia directa del Ejecutivo Federal, logrando con ello el apoyo político necesario para emprender una reforma a fondo y con menores resistencias que en el pasado.

⁶⁶ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, p. 82

Efectivamente -como lo explica Carrillo Castro-, "... si las reformas de la administración pública se hubieran circunscrito al ámbito de las secretarías de Estado y a los departamentos administrativos, hubiera quedado sin revisión la mitad del problema ya que, además de lo impresionante de su número (900 en 1976), la importancia de las entidades paraestatales (radicaba) en que más de la mitad del gasto público se erogaba por esa vía " 67

La reforma administrativa instrumentada por López Portillo arranca, formalmente, el mismo mes de su toma de posesión, diciembre de 1976, con la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La peculiaridad de este ordenamiento era, precisamente, el haber fundido, en uno solo, otros dos instrumentos jurídicos caducos y desarticulados que ya no respondían, después de múltiples y variadas modificaciones, a las exigencias políticas y administrativas del país: la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Aunque esta última no fuera abrogada hasta 1986 por la Ley Federal de Entidades Paraestatales

Como un signo fatal que ya forma parte de la tradición sexenal de México, López Portillo inicia su gestión en un país convulsionado por la crisis 68. Así, el *desarrollo compartido* de Echeverría tiene un alto costo, al no haber podido romper el círculo vicioso "inflación-devaluación-inflación" presente durante el *desarrollo estabilizador* de los sesenta. A este círculo vicioso habría de sumarse, desde entonces, otro todavía más funesto, el de la "desconfianza-corrupción-desconfianza", vigentes ambos hasta nuestros días 69.

Ante este panorama, López Portillo cree tener su buena solución no sólo para cubrir el alto costo referido, sino para tratar de recuperar la confianza perdida, y decide, con gran optimismo, administrar "el cuerno de la abundancia" petrolizando la economía. Con ese ánimo, respaldado por el petróleo, puede explicarse el porque 70... propuso cambios importantes para la estructura administrativa, los cuales podrían también significar riesgos

67 Alejandro Carrillo Castro, La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos, p. 66.

68 Ese signo fatal es la tendencia de los últimos presidentes de México de aferrarse a "una buena solución" hasta que esta se le convierte al país en su próximo problema.

69 Si bien la desconfianza del pueblo mexicano, respecto a la honestidad de sus gobernantes siempre ha existido, no es sino a partir de 1968 en que se "... desvaneció o desafino la solemnidad de la autoridad, desacralizó el ejercicio del poder, exigió mayor participación y voz en las decisiones, fomentó la autonomía de grupos, conciencias y militancias" Víctor Flores Olea, Op. cit., p. 58.

frente a problemas económicos y de legitimidad, ya que los períodos de desajuste no son los más propicios para modificar patrones de relación política”⁷⁰ López Portillo no sólo modifica dichos patrones sino que los profundiza, al tratar de resolver los fuertes enfrentamientos que se dieron durante el sexenio anterior con algunos medios de comunicación (Excélsior y Televisa, principalmente), así como con el sector empresarial que exigía al gobierno espacios perdidos

La participación del Estado en la economía -diversa y abundante- genera conflictos y enfrentamientos con el sector privado; el cual argumento que la tendencia a ampliar la participación estatal favorecería que incluso se llegaran a invadir campos de actividad que tradicionalmente había cubierto la iniciativa privada”⁷¹

En cuanto a los irritados empresarios, por demás acostumbrados y atendidos a la generosidad del gasto público y a la laxitud de un tímido e ineficiente régimen fiscal, con Echeverría “... desafiaron abiertamente al gobierno y crearon en 1974, el Consejo Coordinador Empresarial, que como organismo unificador podría incluso presentar una posición más fuerte”⁷²

Como contrapartida, durante la administración lopezportillista se generó una amplia literatura en favor de la empresa pública, mesas redondas⁷³, seminarios, “maestrías”, etc., pulularon en el medio académico y gubernamental. Sin embargo, a decir de Jorge Ruiz Dueñas:

los responsables de las empresas públicas defienden la presencia de (éstas), pero no siempre precisan con claridad cuál es su función y en que se diferencian de las empresas privadas. En ocasiones, tampoco definen qué entienden por eficiencia, productividad y rentabilidad; recogen las palabras del sector privado y, replegados, tienen dificultades para ilustrar a la opinión pública sobre el papel de las empresas inscritas dentro del marco de funcionamiento del Estado”⁷⁴

⁷⁰ María del Carmen Parido Op. Cit., p. 101

⁷¹ Ibid., p. 100

⁷² Ibidem.

⁷³ En una de ellas, José Chanos Nieto (con su precisión característica) argumentó “La Asociación Latinoamericana de Administración Pública (presidida entonces por Andrés Caso Lombardo) nos ha convocado a una mesa redonda sobre las Empresas Públicas en América Latina, cuya denominación nos impedirá participar a los mexicanos; en tanto, jurídicamente el concepto de empresa pública carece de consagración”. José Chanos Nieto, “Insuficiencia del marco jurídico de la denominada administración paraestatal en México”, en Revista Latinoamericana de Administración Pública Num. 8-9, ALAP, México, 1979, p. 159.

⁷⁴ Jorge Ruiz Dueñas, Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana (análisis de una década 1970-1980), p. 20

A pesar de los esfuerzos realizados, la defensa por las empresas públicas empezaba a perderse paulatinamente ante una ciudadanía más atenta a la calidad de los servicios proporcionados por éstas, pero, sobre todo, por la enorme y casi insostenible carga fiscal que representaban. Pocos pensaban en el gobierno, incluido el Presidente -tal vez por estar entretenido en las fastuosas reuniones de la República-, que el Estado de bienestar tocaba su fin y que la reforma administrativa que lo sustentaba, a pesar de haber sido la más integral de los últimos tiempos, iba a ser la última del milenio. Pocos se percataban, asimismo, de la percepción del Estado, por parte de los países del "Norte", empezaba a cambiar, al ritmo que lo hacían el comercio y las relaciones internacionales.

López Portillo, quien se autodenominó el último presidente revolucionario, fue también -a decir de Flores Olea-, el primer presidente tecnócrata, aunque en un sentido de transición, ya que con De la Madrid y Salinas " los tres surgen de los principales organismos financieros del Estado Secretaría de Hacienda y Secretaría de Programación y Presupuesto (si bien López Portillo no tuvo la misma relación orgánica con esas dependencias que sus sucesores) : sus gobiernos comienzan a ser calificados como tecnocráticos, en el sentido genérico de (lo) que es la relación de medios a fines -la eficiencia, la racionalidad, la preparación sistemática y programada de acciones y decisiones (,) sobre todo en materia económica" 75

En efecto, la primera etapa de reforma administrativa, 76 esto es, la reorganización estructural 77, estuvo sustentada en la ya mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en otras tres nuevas leyes la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la General de Deuda Pública, y la correspondiente a la Contaduría Mayor de Hacienda, esta última del órgano legislativo. El cambio institucional más significativo de esta etapa fue, por una parte, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, misma que absorbió de la de Hacienda y Crédito Público todo lo relativo a la

75 Victor Flores Olea, *Op. cit.*, pp. 165-166

76 En general, la reforma administrativa se define (Carrillo Castro) como "el proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado " Antonio Dayona Diego, "Reforma Administrativa", en *Diccionario de política* N.Z. p. 349

77 "Por su parte, Caden afirma que la reorganización es sólo un aspecto de la reforma administrativa, la cual es parte (a su vez) de una reforma social y de la persistente discusión sobre la cultura en la sociedad" *Ibidem*

programación, ejecución y evaluación del gasto público, dejando en aquella lo correspondiente en materia de ingresos o captación fiscal.⁷⁸

Por otra parte, una segunda vertiente de dicho cambio institucional fue la sectorización o agrupamiento⁷⁹ de las empresas paraestatales, organismos descentralizados, fideicomisos e instituciones nacionales de crédito, las cuales fueron integradas con base en la naturaleza o ámbito de actividad de sus funciones y asignadas a una "cabeza" o coordinadora de sector, representada por cada secretaria de Estado.

La sectorización tenía el propósito de depurar el sector paraestatal y evitar así la duplicación y la dispersión de actividades que elevaban los costos inutilmente. De acuerdo con la nueva ley orgánica se dio a Programación y Presupuesto la facultad de someter a la consideración del Ejecutivo las propuestas de fusión, liquidación y disolución de entidades paraestatales.⁸⁰

La integralidad de la reforma administrativa de López Portillo consistió en conjuntar, en un todo coherente, todos aquellos aspectos que incidirían en el logro de los fines estatales. Se definieron cinco grandes objetivos de reforma, a cada uno de los cuales correspondería un número determinado de programas que sumaban veinte.

En resumen, el primer objetivo era organizar al gobierno para organizar al país, para lo que era necesario reformar la administración pública centralizada; la coordinación sectorial de la administración pública paraestatal, la desconcentración administrativa territorial; la simplificación de trámites y el mejoramiento de los servicios públicos y, por último, las bases jurídicas de la administración pública federal. El segundo gran objetivo era adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, lo que requería reformar el sistema de planeación, programación y presupuesto, los sistemas de financiamiento y ejecución del presupuesto, de contabilidad gubernamental; de auditoría y control, de estadística e informática; de evaluación, de recursos materiales y de comunicación social.⁸¹

⁷⁸ Esta división estructural y funcional provocó tales conflictos de coordinación que, antes de finalizar el primer año de gobierno, el Presidente de la República se vio precisado a aceptar la renuncia de ambos Secretarios de Estado. Para ampliar sobre este aspecto, ver María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, pp. 102-108.

⁷⁹ La sectorización es un "Modelo de organización administrativa, basado en la división de las actividades por sectores, para compatibilizar y orientar los criterios de planeación económica y social, contribuyendo a un eficiente manejo del área de administración de un gobierno." Jorge Rebolledo Méza, "Sectorización" en *Diccionario de política*, N.º 2, p. 470.

⁸⁰ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, pp. 107-108.

⁸¹ Presidencia de la República, *La administración pública del Estado Mexicano*, p. XIX.

El tercer objetivo era establecer un sistema de personal que garantizara los derechos de los trabajadores, pero también el desempeño honesto y eficiente de sus funciones; para ello, se instrumentó un programa que reformara los sistemas de administración y desarrollo de personal. El cuarto gran objetivo pretendía contribuir al fortalecimiento de la organización popular y el federalismo, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, en este sentido, los programas de reforma se orientaron a una mejor coordinación de los poderes legislativo y judicial con el ejecutivo, a los procesos electorales y al fortalecimiento del federalismo. El quinto y último objetivo de la reforma administrativa fue mejorar la administración de justicia en el ámbito y competencia del ejecutivo federal.⁸²

Al final del sexenio lopezportillista, a pesar de la clara concepción e intencionalidad de esta reforma para concretar los procesos de desarrollo económico y social, volvió a presentarse el signo fatal: las buenas soluciones pronto se convertirían en los siguientes problemas a resolver. Desde el punto de vista administrativo, el tiempo alcanzó y en mucho rebasó una reforma tan ambiciosa.

III. MODERNIZACION ADMINISTRATIVA Y MERCADO

A. Preámbulo sobre la modernización

Al hablar de modernización se habla de cambio social y éste se relaciona, esencialmente, con el cambio cultural generado a través del contacto cultural y el invento

La invención suele considerarse como una nueva combinación de elementos ya existentes dentro de una cultura determinada, sean materiales o inmateriales (máquina de vapor, ideas, valores, etc.). Una de sus características es ser acumulativa, otra, estar vinculada a una fuerte necesidad, lo que explica por qué las guerras mundiales favorecen los inventos. El cambio social unido a las invenciones parece avanzar por ciclos de gran actividad (neolítico, Renacimiento, revolución industrial, etc.). Sin embargo, los inventos son casi estacionarios en el tiempo y es la conjugación de alguno de ellos con otros factores (como la apertura de nuevas rutas y de nuevos mercados) lo que ha aumentado su impacto sobre la cultura de las sociedades afectadas.⁸¹

Algunos otros factores favorecen el cambio social como, por ejemplo, cuando hay un declive de la autoridad o cuando se presenta una gran decadencia de la moral tradicional;

⁸² *Ibidem*.

⁸¹ Jean Cazeneuve, y David Victoroff, *La sociología*, p. 43.

por otra parte, en las sociedades industriales o modernas el cambio es actualmente casi continuo, ya que las modificaciones técnicas y tecnológicas afectan los aspectos no materiales de la cultura.

En lo que concierne al contacto cultural, los estudios sobre la *aculturación*, como un subproducto de la modernización, se han multiplicado recientemente a propósito de los cambios profundos que se producen en las sociedades arcaicas, primitivas o tradicionales, bajo la influencia de la civilización de los países modernos, industrializados.⁸⁴

Por otra parte, surge la interrogante acerca de la dirección del cambio social, por lo cual muchos autores no han podido evitar la confusión entre cambio y progreso. En el caso de la modernización también sucede. No es raro, por ello, que aquellos ocupados en el análisis de este proceso de cambio se ubiquen en posiciones extremas en cuanto a considerar el problema. Algunos de ellos opinan que el concepto de modernización es "... vago, inclusivo y etnocéntrico (y que) los valores modernos parecen descripciones de los supuestos valores occidentales".⁸⁵

Esta percepción crítica no es casual, ya que el concepto de modernización ha sido - aunque cada vez con menos vigencia, pero presente al fin- uno de los principales instrumentos analíticos de la sociología y la ciencia política estadounidense, para la realización de numerosos estudios comparativos. Así, más allá de variaciones terminológicas, la visión fundamental que permite reconocer el uso del concepto es que la modernización de las sociedades del mundo subdesarrollado es un proceso de tránsito desde la *tradicón* a la *modernidad*, entendiéndose por ésta la réplica o modelo de características económicas, de estructura social, psicosociales y de organización política de las sociedades noroccidentales contemporáneas.⁸⁶

Por ello la advertencia de algunos autores, en el sentido de que " este vocablo, tan utilizado en los tiempos recientes, encierra trampas y ambigüedades casi nunca

⁸⁴ *Ibid.*, p. 16

⁸⁵ Nilda Soto, *Modernización y desarrollo social*, p. 31

⁸⁶ Isabel Chávez Zamora, "Modernización", en *Diccionario de política...*, O-M, p. 636

aclaradas.”⁸⁷ Y, precisamente, con un afán aclaratorio, Flores Olea acota su significado histórico y cuestiona la utilización indiscriminada de este concepto, al decir que

... el término (modernización) se refiere a un vasto proceso histórico de Occidente que afirma al hombre como centro del universo y la historia, desprendido de las concepciones teológicas o míticas que lo convertían en prolongación de estas instancias: la voluntad divina, el gobierno de la naturaleza, fuerzas sobrenaturales incomprensidas.⁸⁸

En un sentido general este autor identifica, efectivamente, al proceso de modernización con el desarrollo de la ciencia y la técnica, así como con la aplicación de éstas en la producción, a raíz del surgimiento de la sociedad industrial. Su cuestionamiento respecto al uso o abuso del concepto es cuando se aplica en forma ocasional o coyuntural, para justificar o dar origen a una doctrina *ad hoc* que poco o nada tiene que ver con la modernización, y que no distingue entre esta corriente histórica de varios siglos con algunas modificaciones o cambios parciales en la organización económica de un país.⁸⁹

La modernización es, en efecto, un producto histórico y cultural inacabado, permanente. "... es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en la Europa occidental y en la América del norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX, se extendieron después a otros países de Europa, y en el siglo XIX y XX a la América del Sur y a los continentes asiático y africano".⁹⁰ Así, las sociedades modernas o en modernización proceden de una gran diversidad de sociedades premodernas diferentes.⁹¹ Por ello, al comparar varios países -o distintas regiones dentro de un mismo país-, se encuentran desigualdades profundas en todos los aspectos de las relaciones económicas, sociales y culturales.

En este sentido, Eisenstadt aclara que los procesos de modernización tienen diferentes puntos de partida que han condicionado los perfiles específicos de desarrollo, pero que, a

⁸⁷ Victor Flores Olea, Op. cit., p. 23

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ Ibid., p. 24

⁹⁰ S. N. Eisenstadt, Modernización, Movimientos de protesta y cambio social, p. 11

⁹¹ Ibidem

pesar de estas variaciones, hay muchas características comunes que pueden constituir la médula principal de la modernización de una sociedad.⁹²

Dichas características comunes se dividen en: a) los aspectos sociodemográficos de las sociedades, y b) los aspectos estructurales de la organización social. Los primeros fueron definidos por Karl Deutsch con el término *movilización social* entendida como " el proceso mediante el cual las grandes agrupaciones de viejos vínculos sociales, económicos y psicológicos se desgastan y se rompen, y las personas quedan libres para absorber nuevas pautas de socialización y de conducta" Deutsch, explica Eisenstadt, indicó

que algunos de sus índices principales son la exposición de aspectos de la vida moderna en demostraciones de maquinaria, construcciones, bienes de consumo etc. la respuesta a los medios de comunicación de masa el cambio de residencia, la urbanización, el abandono de los terrenos agrícolas, la alfabetización, el aumento del ingreso *per capita*, etc.⁹³

En cuanto a los segundos, o sea, las características estructurales de la organización social moderna, se encuentran "1) el desarrollo de un nivel muy elevado de diferenciación, de recursos libres que no están comprometidos con ningún grupo fijo, asignativo (de parentesco, territorial, etc.); 2) el desarrollo de tipos de organización social especializados y diversificados; 3) la creación de identificaciones de grupo amplias no tradicionales, nacionales y aun supranacionales, y, 4) el desarrollo, en las principales esferas institucionales, de roles especializados y de mecanismos de mercado en la vida económica, actividades electorales y de partido en la política y diversos mecanismos y organizaciones burocráticas en la mayor parte de la sociedad."⁹⁴

Si bien todos estos aspectos sociodemográficos y estructurales se encuentran presentes en las sociedades modernas y, algunos de ellos, en las que están en proceso de modernizarse, surgen nuevos problemas como, por ejemplo, la diferencia entre los primeros y los segundos, esto es, el grado de variabilidad de los órdenes sociales

⁹² *Ibid.*, p 12

⁹³ *Ibid.*, p 13

⁹⁴ S N Eisenstadt, Ensayos sobre el cambio social y la modernización. Citado por Gildardo Camero y Ceci Loureiro, "Ensayo sobre la modernización de la administración pública", Revista de política y administración pública, No 5, p 53

modernos, así como las relaciones entre la crisis de los órdenes sociales y culturales de tipo tradicional y el surgimiento de los órdenes modernos.⁹⁵

B. Modernización y cambio estructural en México, 1982-1988

Si hablar de modernización es referirse al cambio social, así como al tránsito de la *tradicción* a la *modernidad*, en el caso de México no es distinto. Tampoco lo es la dificultad, recién señalada y que rebasa los límites de este ensayo, de identificar con toda precisión las múltiples y complejas variables que distinguen una sociedad moderna de una tradicional o en proceso de modernizarse

En este sentido, basta mencionar que en estricto rigor, "... el proceso de modernización en México arranca con el movimiento de Reforma, en el siglo pasado, continúa bajo el porfirismo y da un enorme salto adelante con la Revolución de 1910".⁹⁶ Como lo señala este mismo autor, se trata del tránsito de la sociedad mexicana de una fase rural a otra eminentemente urbana.⁹⁷ Las peculiaridades de esta última son, coincidiendo con Deutsch y Eisenstadt, la industrialización y la migración creciente del campo a las ciudades, mismas que han modificado en forma significativa la historia social, política y cultural del país; esto es,

Han cambiado las relaciones de trabajo, de producción y consumo, la vida familiar, las ocupaciones profesionales y las diversiones, la información política y la relación de la ciudadanía con la autoridad y los partidos políticos, la mentalidad de los empresarios y de los hombres de poder, la sensibilidad de muchos mexicanos, sus relaciones consigo mismos y con los habitantes de otros lugares, así como las actividades de los jóvenes y su percepción del mundo.⁹⁸

En este orden de ideas, si bien es innegable que México inició su proceso de modernización el siglo pasado, y continúa inmerso en él, también es cierto que existen grandes dudas -como se mencionó sucede en todo cambio social- respecto de su dirección, es decir, si este proceso de cambio ha sido sinónimo de progreso, de verdadero

⁹⁵ *Ibid.*, p. 54

⁹⁶ Victor Flores Olea: *Op. cit.*, p. 13

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ *Ibidem*

desarrollo. En ello radica, precisamente, uno de los puntos más importantes, si no el que más, del debate nacional a partir de 1975.

En efecto, es a finales de 1975 cuando la capacidad institucional del Estado mexicano es cuestionada a causa de los problemas económicos derivados de la elevada inflación, la recesión, la devaluación del peso en 1976, el enfrentamiento abierto entre el gobierno y el capital privado, la fuga de capitales, entre otros factores.

La respuesta a esta problemática fue repuntar la economía con base en un recurso que, por sí sólo, se pensaba, sacaría al país de la crisis: el petróleo. Con esa confianza se utilizó el crédito externo que alcanzaría, a finales de 1982, la cantidad de 72.000 millones de dólares. En un sexenio, 1976-1982, una grande ilusión se convertiría en una terrible pesadilla, ya que

El estado de bienestar que prometía oportunidades para todos a través de educación pública, seguridad social y empleo, no pudo sostenerse después de que Estados Unidos abandonó el tipo de cambio fijo y los árabes incrementaron el precio del petróleo.¹⁹⁰

La economía mexicana, saturada de deuda externa, no encuentra más paliativos que el recorte presupuestal y la nacionalización de la banca.

En 1982, inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, el país se debatía, nuevamente, en una profunda crisis que ya para entonces se reconocía como "estructural". A decir de Ricardo Uvalle, no se trataba de una crisis coyuntural o pasajera, sino de carácter histórico que marcaba el rompimiento de fórmulas de acumulación y la necesaria depuración del proceso económico.¹⁹⁰

Así, se pensó que dicha crisis estructural sólo era posible resolverla con una solución equivalente: *el cambio estructural*. Obviamente, no sin razón, hubo gran escepticismo por parte de algunos sectores, una vez más se buscaba la forma de legitimar el ejercicio del poder público. Sólo que para entonces ya no era suficiente evocar la reforma de un aparato administrativo tan extenso y oneroso. Era necesario ir más a fondo. En su toma de posesión, Miguel de la Madrid expresa las condiciones en que recibe al país:

¹⁹⁰ Mecano Schettino, "El neoliberalismo mexicano", en EL UNIVERSAL Domingo 21 de enero de 1996 p. 7

¹⁹² Ricardo Uvalle Barrones, La administración pública en el cambio estructural p. 15

México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año (1982) el cien por ciento, un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión, el rezago de las tarifas y los precios públicos pone a las empresas del Estado en situación precaria, encubre ineficiencia y subsidia a grupos de altos ingresos, el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero ¹⁰¹

La propuesta de De la Madrid fue, pues, el cambio estructural y la modernización. "Elo (implicaba) que la reordenación de la sociedad (debía) empezar por el sistema económico hasta alcanzar los ámbitos político, social y cultural" ¹⁰² La urgencia era, como lo señala Uvalle, introducir algunas modalidades en el patrón de acumulación, ya que la economía no respondía con eficacia a los retos del contexto internacional. ¹⁰³ De tal forma, empieza a entronizarse la economía y el interés por los mercados externos por sobre la administración pública y el mercado interno. En otras palabras, la estrategia de desarrollo basada en la reforma administrativa cede su lugar al cambio estructural para "... reorganizar, con un sentido de productividad y eficiencia, la vida de la sociedad y del Estado" ¹⁰⁴

El objetivo esencial del cambio estructural era abandonar la centralización excesiva que, según se argumentaba, ya había cumplido su misión histórica. Para ello, se requería preparar una nueva etapa que impulsara las actividades económicas a través de la sociedad, misma que, con la suma de sus propias capacidades, fuera el motor de la recuperación. Así, surge el argumento de que el cambio estructural debía darse "con más sociedad y menos Estado"

El cambio estructural se apuntaló con importantes reformas constitucionales que modificaron la relación Estado-sociedad. Entre estas reformas destacaron las del Artículo 25 constitucional, mediante el cual se precisó que corresponde al Estado, ya no la rectoría económica sino la del desarrollo nacional, el Artículo 26 incluyó la modalidad de la planeación democrática que hace participativa y corresponsable la acción de la sociedad en su conjunto, asimismo, el Artículo 28 delimitó las áreas estratégicas y prioritarias. Las primeras son aquellos bienes o servicios considerados como innegociables e

¹⁰¹ Miguel de la Madrid Hurtado, "Mensaje de toma de posesión", diciembre de 1982

¹⁰² Ricardo Uvalle Barrones, La administración pública . p. 16

¹⁰³ Ibidem

¹⁰⁴ Ibid p. 17

intransferibles por considerarse sustanciales al Estado -acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo, petroquímica básica, electricidad, entre otros. Las segundas, si son susceptibles de que el Estado las promueva con la participación del capital privado y social.

C. La modernización administrativa con Miguel de la Madrid Hurtado

En 1982, la crisis en México no era otra que la originada por una economía cerrada, pero más que eso subvencionada y sobreprotegida. Era, como ya se mencionó, la crisis irreversible del Estado de bienestar que obligó a reconsiderar la actividad estatal en la noción del cambio estructural. Era, asimismo, la crisis del estatismo, de la centralización y de la burocratización extrema, cuyos efectos devastadores se reflejaban en la creciente deuda externa, el enorme déficit fiscal y la caída del crecimiento económico

Por ello, "El proyecto modernizador de Miguel de la Madrid buscó corregir errores y desviaciones de la administración pública, pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización"¹⁰⁵. Efectivamente, este programa modernizador representó, en un principio, el ingrediente que orientaría los trazos del cambio estructural.¹⁰⁶

Sin embargo, la estrategia del cambio estructural fue definida para atenuar la crisis heredada de los dos sexenios anteriores. Se trataba, al parecer, de combatir una crisis "ajena". Para entonces, la crisis económica "propia" -generada, entre otros aspectos, por el irrefrenable aumento de la deuda externa y la inflación- aún "... no alcanzaba proporciones alarmantes, no se mencionaba (explícitamente) la desincorporación de entidades paraestatales..., que se convirtió en uno de los programas prioritarios de Miguel de la Madrid."¹⁰⁷

¹⁰⁵ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, p. 128

¹⁰⁶ Ricardo Uvalle Berrones, *La administración pública*, p. 18.

¹⁰⁷ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, p. 141

Esa desincorporación estuvo enmarcada en lo que se denominó el "redimensionamiento del sector público", ¹⁰⁸ y fue la antesala de lo que sería más adelante el desmantelamiento del Estado de bienestar

Nuevamente, la percepción de lo que debía ser el Estado iba a imponerse desde el exterior. La crisis acumulada representó la coyuntura para empezar a adoptar el modelo imperante, desde muchos años antes, en los países desarrollados: el controversial *neoliberalismo*. ¹⁰⁹

En los países centrales, el neoliberalismo surgió como una visión de la economía, la sociedad y el individuo que proponía el abandono, por ineficientes, corruptos y corruptores del Estado interventor y del Estado de bienestar. La nueva política proponía reducir la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos. ¹¹⁰

Era, pues, el momento propicio para iniciar en México -aunque con casi diez años de retraso, respecto de Estados Unidos y Europa occidental- una serie de cambios institucionales que le permitieran al país entrar de lleno a la *modernidad*. Solo que para entonces el modelo llamado neoliberal ya empezaba a demostrar, fatalmente, sus grandes insuficiencias en aquellos países. Aun así, " las necesidades (de México) fueron confirmadas por las exigencias del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, para quienes los ajustes y la reorientación de la economía resultaban condición *sine qua non* de la negociación de la deuda externa" ¹¹¹

La modernidad aludida debía sacudirse de un pesado aparato estatal que había terminado " . . . por crear (a la vez) un aparato productivo ineficiente, bastante corrupto e incapaz de generar por sí mismo las divisas que necesitaba para su reproducción" ¹¹² Se

¹⁰⁸ Por "redimensionamiento" se entiende la revisión y ajuste de procesos, estructuras y personal de las dependencias y entidades públicas. La base de este programa fue, precisamente, la delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias, con la que cada Secretaría (cabeza de sector) formuló sus propuestas de fusión o supresión de organismos descentralizados y la desincorporación de empresas públicas.

¹⁰⁹ No hay un acuerdo fundamental en cuanto a la definición del término «neoliberalismo». Por ejemplo, cuando se rompió el esquema clásico del liberalismo con la creciente intervención del Estado, se habló de neoliberalismo (Ver Andrés Serra Rojas, *Op. cit.*, p. 20). Igualmente, como lo demuestra una innumerable literatura, en la actualidad se denomina neoliberalismo a la recuperación de las ideas decimonónicas de extrema libertad individual pero sobre todo económica. Por tanto puede asumirse que cada vez que el liberalismo adquiere una nueva forma se habla, convencionalmente, de neoliberalismo.

¹¹⁰ Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario*, pp. 28-29. Según este autor el neoliberalismo se trató de una ideología manufacturada en las grandes universidades norteamericanas y puesta en práctica en Gran Bretaña con Margaret Thatcher y en los Estados Unidos con Ronald Reagan. Asimismo distingue los propósitos teóricos de este modelo con sus resultados reales.

¹¹¹ Víctor Flores Olea, *Op. cit.*, p. 26. México firmó, recuerda este autor, una "carta de intención" con el Fondo Monetario Internacional a mediados de 1986.

¹¹² Lorenzo Meyer, *Op. cit.*, p. 28.

trataba de modificar radicalmente el esquema. Ya no sería el Estado, a través de la administración gubernamental como instrumento y de su reforma como su estrategia, el promotor del desarrollo; a partir de entonces "... la empresa privada garantizaría el desarrollo de México, luego el Estado no debía obstaculizar sus esfuerzos." ¹¹³ Así, "La perspectiva del mercado predomina en la estrategia del desarrollo y uno de los temas de debate es el efecto del tamaño del sector público sobre el desempeño macroeconómico."¹¹⁴

En este contexto, con Miguel de la Madrid "Quedó desplazada la idea de reformar la administración (pública) y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos."¹¹⁵

María del Carmen Pardo explica, en este aspecto, que la nueva tendencia por modernizar la estructura y funcionamiento del aparato administrativo estuvo orientado en los sentidos siguientes: a) la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor el 29 de diciembre de 1982, misma que significó algunos cambios estructurales en el aparato administrativo para *retomar el rumbo del desarrollo*, ¹¹⁶ pero, sobre ello, para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad en la honradez de sus funcionarios. Esto último, era la tesis básica en el programa del nuevo gobierno, para lo que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; b) la reestructuración interna de la Presidencia de la República con la creación de la ya mencionada Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, como un nuevo elemento para la toma de decisiones presidenciales, cuyas funciones eran, entre otras, coordinar asuntos de las dependencias que integraban los gabinetes. Asimismo, se crearon las Direcciones Generales de Comunicación Social y de Asuntos Jurídicos; c) con el argumento de la necesidad de reducir el gasto público a lo estrictamente indispensable, para lograr los objetivos de la reordenación económica del gobierno se fusionaron y

¹¹³ Victor Flores Olea, *Op. cit.* p. 26.

¹¹⁴ Benjamin García Páez, *Modernización del Estado y empresa pública* p. 19. Este autor señala que dicha estrategia de desarrollo estuvo basada en un sector público estructuralmente ineficiente y en un sector privado debilmente competitivo.

¹¹⁵ María del Carmen Pardo, *Op. cit.* p. 127. Cabe mencionar que los archivos, expedientes, personal y mobiliario de esta Coordinación fueron trasladados a la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes creado formalmente, el 19 de enero de 1993 (*Diario Oficial de la Federación*) p. 5.

¹¹⁶ Con esta reforma se creó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, retomando algunas atribuciones de la del Patrimonio con respecto a la regulación de los recursos no renovables. A la Secretaría de Hacienda se le añadieron funciones como el cálculo de los ingresos de las entidades del sector paraestatal y coordinar el sistema bancario nacional. A la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se le cambió de nombre al de Desarrollo Urbano y Ecología, quedando como la autoridad tanto en materia de ecología como en la política inmobiliaria de la administración pública federal. Por último, a Salud y Asistencia se le facultó para coordinar los servicios médicos del IMSA, ISSSTE, DIF, y los institutos nacionales de salud.

desaparecieron varias coordinaciones y comisiones,¹¹⁷ que dependían directamente del titular del Poder Ejecutivo y que representaban cierta duplicidad de funciones; d) en 1983 las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito, realizándose una transformación significativa del sistema bancario nacional, creando las condiciones para la renovación posterior del decreto nacionalizador de la banca;¹¹⁸ y, e) la formalización del programa de simplificación administrativa en 1984, con la que se pretendió acercar a la ciudadanía con el gobierno.¹¹⁹ Los resultados de este programa fueron superficiales y dispersos. De la Madrid, en la primera y última reunión que se realizó para evaluar el programa, en 1985, reconoció sus logros aunque consideró que éstos eran insuficientes.¹²⁰

Así, la modernización administrativa a partir de entonces quedó reducida a esfuerzos aislados de reestructuración, provocando que aquella fuera perdiendo su carácter autónomo, esto es, pasó a formar parte de otros elementos que procuraban hacer eficiente el aparato productivo del Estado, con el fin de hacer frente a los problemas de la crisis económica

En este sentido, el paso inicial que quiso darse de la reforma a la modernización administrativa, en el sentido de superar inercias que retrasaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales, no encontró el camino, se perdió.¹²¹ En efecto, y en particular desde 1985, los cambios institucionales emprendidos -tanto en la legislación, como en la estructura orgánica de algunas dependencias o en el conjunto de la administración pública-, ya no fueron *incrementales* como en los sexenios anteriores, sino predominantemente *reductivos*. Las condiciones económicas del país y otros factores de carácter externo así lo exigían. Sin embargo, la propia crisis precipitó algunos cambios como

¹¹⁷ Sistema Nacional de Evaluación, Proyectos de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Comisión Intersecretarial para la Planeación de la Vivienda, Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano. Ya que estos organismos incidían directamente en el beneficio social y que su desaparición podía inquietar a la opinión pública, se insistió en que sus funciones permanecieran en el marco de una estrategia global.

¹¹⁸ Las fusiones de algunos bancos y la revocación de concesiones permitieron la formación de grupos bancarios de mayor capacidad de captación de recursos y de infraestructura.

¹¹⁹ Paradójicamente fue en ese sereno que se crearon, en el marco de un pretendido servicio civil de carrera, nuevos niveles jerárquicos en todas las dependencias del Ejecutivo: direcciones y subdirecciones de área, con las cuales no sólo se incrementó el número de unidades administrativas, sino se alejó aun más al ciudadano del gobierno.

¹²⁰ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, p. 178-130.

¹²¹ Según Campero, la modernización administrativa comprende parámetros distintos a los de la reforma en su acepción tradicional. Mientras ésta se interesaba en promover la eficiencia de los medios para la consecución de los fines -con una orientación eminentemente "procesalista", la segunda, por el contrario, se ocupa en buscar la "innovación" y persigue la eficacia -con una significación básicamente "teleológica". En este último sentido, la modernización administrativa tiene como imperativo la redefinición de los propios fines, y es en función de ello, que se organiza a la administración transfiriendo o creando instituciones. Gildardo H. Campero y Cecil Loureiro, *Op. cit.*, p. 54.

el acelerado proceso de desincorporación de cientos de entidades públicas,¹²² para resolver problemas urgentes o de coyuntura; estos cambios "inmediatistas" empezaron a causar graves problemas como la falta de consensos, de apoyo político, etc.

Por otra parte, si atendemos algunas consideraciones eminentemente teóricas, quedarían varias y serias dudas respecto de si la modernización administrativa enunciada por Miguel de la Madrid iba por buen camino y la crisis la desvió, o acaso no se tuvo una concepción clara de la misma o, tal vez, no existió una mejor preparación para llevarla a cabo. Así, mientras los planteamientos conceptuales de Campero consideran a la modernización administrativa con un contenido distinto al de la reforma, María del Carmen Pardo profundiza en el concepto, a través del análisis de corrientes o tendencias producto de razones históricas concretas. Por ello aclara que éstas no implican explicaciones totales para comprender la evolución de la administración pública ni respecto de su mecanismo interno. Así, nos dice que

La modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias.¹²³

En este sentido, la modernización administrativa es un proceso más amplio referido al Estado, mismo que "... negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental."¹²⁴ Con esto puede entenderse el porqué, como ya se ha mencionado, las reformas administrativas de distintas magnitudes representaron esfuerzos modernizadores en búsqueda de mayor legitimidad estatal.¹²⁵

Desde esta perspectiva, la reforma administrativa se convierte en un proceso "menor" encargado de operaciones rutinarias o microadministrativas como, por ejemplo, elaboración y aplicación de procedimientos, manuales administrativos, técnicas de organización, etc. Es decir, la reforma administrativa como encargada de darle forma a lo que existe. La modernización administrativa, en cambio, es inscrita dentro de un proceso

¹²² En 1982 existían 1155 entidades públicas y para 1988 quedaban 412. (Hector) Hernández (secretario de comercio de Miguel de la Madrid) explicó que en los primeros cinco años de gobierno, éste privatizó 696 empresas de propiedad estatal y en el último año de su administración privatizó 67. María Isabel Melchor S., "Magros logros de México en Davos", en *El Financiero* 21 de enero de 1996, p. 10.

¹²³ María del Carmen Pardo, *Op. cit.*, p. 19.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ *Ibid.* p. 21.

"mayor" de reforma del Estado, que abarca, también, la modernización política (nuevas reglas en el ejercicio del poder) y la económica (nuevas reglas de intercambio comercial en una economía abierta).¹²⁶

Con este enfoque, el papel legitimador es transferido a la reforma del Estado, en la cual la modernización administrativa se encarga de operaciones más amplias o macroadministrativas; por ejemplo, la creación o liquidación de instituciones, así como la incorporación de nuevas tecnologías para mejorar e incrementar la capacidad institucional del gobierno y, por tanto, del Estado.¹²⁷ Es en este último sentido donde se ubican, precisamente, las dudas aludidas con anterioridad, respecto del rumbo y efectividad de la modernización administrativa con De la Madrid

D. La modernización en la nueva relación del Estado y el mercado

En diferentes formas y mediante procesos distintos, la concurrencia de varios sucesos fueron marcando cambios profundos entre el Estado y la sociedad. A partir de los años setenta, el acelerado desarrollo tecnológico en materia de información y comunicación fue abarcando todos los campos de la vida económica

Mientras que las tecnologías industriales del pasado reemplazaban la fuerza física, sustituyendo músculos con máquinas, las nuevas tecnologías basadas en la computadora reemplazaban actividades mentales, sustituyendo seres humanos con máquinas pensantes en todos los poros de la actividad productiva.¹²⁸

Efectivamente, como lo señala Semo, máquinas inteligentes empezaron a sustituir a los seres humanos en una gran cantidad de tareas, forzando a millones de trabajadores fabriles y administrativos a engrosar las filas de los desocupados.

A este suceso de dimensiones aún impredecibles, habrían de sumarse, casi simultáneamente, otros dos no de menor importancia. Por una parte, como ya se mencionó, el proceso de liberalización económica que empezó a introducirse en Inglaterra y los Estados Unidos, con base en su percepción del papel que debía asumir el Estado

¹²⁶ Rina Aguilera, "Apuntes de clase", tomados en la Segunda Opción 3 de octubre de 1995

¹²⁷ Ibidem. Cabe mencionar que con este enfoque no se rompe el principio conceptual de Gáldaro Campero, en el sentido de que la reforma administrativa es eminentemente "procesalista" y la modernización "teleológica".

¹²⁸ Enrique Semo, "Primer de mayo", El Universal, 2 de mayo de 1990, primera plana

respecto de las nuevas necesidades del mercado internacional, o, para decirlo con mayor precisión, del capitalismo occidental. Esta idea fue extendiéndose con mayor o menor intensidad en todo el mundo.

Por otra parte, comenzó a presentarse una tendencia progresiva, por parte de algunos regímenes totalitarios, autoritarios, o semiautoritarios, hacia la democracia pluralista. La combinación e interrelación de estos sucesos tuvieron un impacto determinante en la cultura de las sociedades afectadas, repercutiendo, inexorablemente, en una nueva relación del Estado con el mercado.

Han sido múltiples y variadas las consecuencias, muchas de ellas aún no asimiladas, que han surgido a raíz de los hechos mencionados. Entre ellos destaca la polarización o, si se quiere, la radicalización de posiciones frente a esta nueva realidad mundial. Grandes y poderosos intereses, una opinión pública más vigilante, sentimientos nacionalistas, concepciones ideológicas, entre otros factores, enmarcan actualmente un debate inconcluso marcado por la incertidumbre.

Así, por ejemplo, hay un empeño evidente por establecer una separación o, en contrario, una conjunción entre el Estado y el mercado. En efecto, la discusión cada vez más acentuada está circunscrita a la necesidad de volver a la intervención estatal o continuar profundizando en la preeminencia del mercado. En este sentido, no sobra recordar que en un Estado capitalista, el mercado es el punto donde convergen la mayoría de las acciones estatales. La intervención o la no intervención estatal en la economía ha estado supeditada, invariablemente, a las exigencias del mercado.

Así como Keynes encontró una forma de resolver el desempleo y reducir la inestabilidad macroeconómica a través de la intervención estatal, por medio de la empresa pública entre otros instrumentos, a partir de los ochenta y con esos mismos objetivos se "...atestiguó un proceso de generalizadas y crecientes medidas de desincorporación que por su magnitud y profundidad, harán pasar a la *privatización* como el rasgo distintivo de la práctica económica e industrial ... de hoy ..."¹²⁹

¹²⁹ Benjamín García Páez, *Op. cit.* p. 36. La privatización -según este autor- es un enfoque relativamente reciente de política económica que surge de políticas de ajuste externo, y forma parte de un proceso mucho más amplio que incluye la liberalización, la competencia, la desregulación, todo ello tiende no solo a la reducción o eliminación de algunas funciones del sector público, sino a la propuesta de que otro agente económico puede realizarlas con mayor eficiencia.

Todo hace ver que tanto la intervención directa del Estado en la economía como el creciente proceso de privatizaciones, surgen y se originan por las llamadas *fallas del mercado*. En el primer caso, éstas fueron consecuencia -como ya se explicó- de varios acontecimientos entre los que destacan los esfuerzos de reconstrucción que desataron las dos contiendas bélicas mundiales de este siglo, dichas fallas trataron de corregirse con "... la asignación adecuada de los recursos entre usos alternativos... o entre el uso presente y uso futuro de diferentes recursos no renovables." ¹³⁰ Otro aspecto que propició la intervención estatal, según este mismo autor, fue la aversión del sector privado hacia actividades riesgosas, ante lo cual el Estado tuvo que asumir un doble papel: de apoyo y sustitución empresarial

En el segundo caso, lo que propició las fallas del mercado fue la falta de respuesta, por parte del paradigma keynesiano, a los nuevos problemas de la crisis, lo que indujo a sostener la ineficacia del Estado para reactivar el ciclo económico y la plena responsabilidad del gobierno sobre la inflación. De tal forma, "... el sustento de las privatizaciones reside en el cúmulo de ineficiencias y desigualdades en que desembocó la estrategia estatista del desarrollo." ¹³¹

En resumen, para los defensores de la teoría neoliberal la privatización representa la única manera de erradicar las causas del descontento social y la garantía para retornar a la época dorada de la libre empresa, en cambio, para sus opositores, tal proceso constituye una amenaza de retroceder a una época oscurantista, con la consiguiente caída de los niveles de vida y la destrucción de la sociedad benefactora. El hecho cierto es que en este enfrentamiento dogmático aún no hay acuerdo y, según parece, habrá de pasar mucho tiempo para que lo haya.

En México, la reforma económica durante la década de los ochenta se explica tanto por razones coyunturales externas, como por factores estructurales internos. Entre las primeras destacó el condicionamiento que los organismos financieros multilaterales impusieron al país para enfrentar los problemas del sobreendeudamiento. "El programa de reformas de mercado, inducido desde el exterior, incluyó la liberalización del comercio y la política industrial, privatización de empresas públicas, desregulación de la inversión

¹³⁰ *Ibid.*, p. 38

¹³¹ *Ibid.*, p. 36

extranjera y de las actividades económicas interiores.”¹³² Entre los factores internos, destacaron los riesgos económicos asociados a la hiperinflación, desequilibrios macroeconómicos y tendencias al estancamiento productivo y de la inversión.

Estas fueron las condiciones por las que el gobierno mexicano diseñó una política económica tendiente a limitar el papel del Estado en la economía, estableciendo una irrestricta apertura externa, ofreciendo la venta de activos públicos -no prioritarios- al capital privado nacional y extranjero, bajo el principio de que éstos eran los mecanismos idóneos para superar la persistente crisis económica y financiera

La limitación del papel del Estado en la economía disminuyó, obviamente, el peso e importancia de la administración pública y, por tanto, de su reforma o modernización. Todo hace ver que, desde los ochenta, tanto la política como la administración pública se “economizaron”, dando paso a lo que algunos llaman, con un sentido retórico, *el triunfo del mercado*.

Cierto o no, desde entonces empezó a generarse un cambio profundo no sólo en “... las costumbres, perspectivas y comportamiento de los servidores públicos (sino también) en la importación del vocabulario y mentalidad de las prácticas del mercado al aparato gubernamental formal.”¹³³ Así, según Raúl Cremoux, a partir de la administración de Miguel de la Madrid el gobierno se ha ganado a pulso el ser visto con el perfil de un *gerente* más.¹³⁴

Esta última opinión lleva a reflexionar, con un alto sentido de lo que debe corresponder a la nueva relación entre el Estado y el mercado, el perfil para un Estado *socialmente necesario*, lo cual

conlleva a precisar su actividad en términos de lo que significa el buen gobierno. Es sabido que en el Estado la función del gobierno se cumple con base en un sistema de instituciones que tienen por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y políticas. Se gobierna mediante la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad. En este caso, gobernar alude a la

¹³² *Ibid.* . p 68

¹³³ Bruce L. R. Smith, “El triunfo del mercado implicaciones del liberalismo económico y la reforma democrática para el servicio público”, en *Seminario Internacional (INAP)* p 44

¹³⁴ Raúl Cremoux, “Obreros contra tecnócratas”, en *Excelsior*, 7 de mayo de 1990, p. 7

responsabilidad que el Estado tiene para conservar y desarrollar las instituciones de la sociedad. ¹³⁵

Con esta perspectiva, el llamado triunfo del mercado -con todo y su vocabulario y mentalidad- es una falacia con rostro de realidad. Esto se debe a que el denominado neoliberalismo, como casi todas las doctrinas políticas "... parte de verdades indiscutibles, como son la necesidad de volver eficiente la economía y las críticas a la ineficiencia de las fórmulas burocráticas que llevan a la hipertrofia del Estado..., pero también ignora los vicios internos que la propia fórmula lleva consigo..." ¹³⁶

En este sentido, según lo señala Seara, mientras no se demuestre otra cosa, la única institución que representa verdaderamente a la sociedad entera es el Estado, es decir, un Estado socialmente necesario, suficiente, democrático, "... en el que existan los controles adecuados contra la ineficiencia y la corrupción " ¹³⁷

Un Estado con esas características sólo puede ser conducido por el *buen gobierno* que propone Uvalle, esto es, una administración pública que estimule y apoye la iniciativa de los particulares y de las agrupaciones civiles en favor del interés social, cuando el bienestar individual desemboque en sano bienestar social; cuando la opinión pública y la participación ciudadana sean tomadas en cuenta en los asuntos de orden común; cuando la democratización del poder permita alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación; cuando la estabilidad política, entendida como una correlación de fuerzas disímboles, es institucionalizada; cuando la democracia, la libertad y la justicia sean el mejor contrapeso a los excesos del poder. ¹³⁸

La práctica real de estos conceptos supondría que el grado de participación estatal en la economía quedara en el plano exacto que le corresponde al Estado, como impulsor de la eficiencia y calidad auténticas del mercado.

¹³⁵ Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos derroteros . p. 103

¹³⁶ Modesto Seara Vázquez, "Neoliberalismo, caldo de cultivo para la violencia y los fundamentalismos," en El Financiero, (sección internacional): 13 de enero de 1996, p. 23

¹³⁷ Ibidem

¹³⁸ Ricardo Uvalle Berrones, Ibid., p. 104

Con respecto a los dogmas neoliberales y neokeynesianos, valga un mensaje de Bonnin

... (a) la libertad engañadora que oculta (su) servidumbre ... Y (si) solo hubieran tenido una guerra de posición, en la que sin cuidarse de la patria, de la libertad, ni de la naturaleza y principios de la administración, los dos partidos se hubieran disputado el terreno, por cuya posesión cada cual de ellos pondría su salvación en la victoria ¹³⁹

¹³⁹ C. J. Bonnin "Principios de la administración," en Revista de administración pública (INAP), p. 93. Para este autor la administración pública "... es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas" instituida para velar en los pueblos sobre las personas "... es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación, pasiva como voluntad determinante, que es la Ley, activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de intereses generales es su verdadera atribución" (Ibidem).

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

I

El mejoramiento administrativo ha sido una preocupación permanente de los gobiernos contemporáneos. En términos generales, el correcto funcionamiento de la administración pública ha sido considerado como sinónimo de buen gobierno. Esto es así, porque la eficacia y eficiencia del servicio público -entendido como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales- constituyen una de las bases más importantes para la consecución de los objetivos sociales, políticos y económicos que un gobierno debe procurar en beneficio de sus gobernados. Cualquier esfuerzo de mejoramiento administrativo debe orientarse, entonces, a elevar la calidad de los resultados finales del servicio público, sin descuidar los resultados intermedios.

II

La percepción del Estado, sin embargo, ha sido determinante en los distintos movimientos de mejoramiento administrativo. Esto se explica porque la acción estatal es un modo de organizar capacidades para conseguir ciertos resultados, así como una forma de responder a los imperativos del bien común, aunque éste no pase de ser una noción cuya concreción histórica no puede determinarse de forma absoluta. A pesar de ello, los factores esenciales del bien común son el orden y la justicia, cuyos elementos materiales están integrados por los diversos fines que el Estado asume.

III

En este sentido, pueden distinguirse los fines genéricos o permanentes del Estado, respecto de sus fines específicos o históricos. Los primeros se refieren a las finalidades formales, doctrinarias, sin contenido ideológico, en abstracto, y que, por tanto, convienen a cualquier Estado; entre éstos destacan la preservación de la soberanía y la procuración del bienestar y la paz sociales. Los segundos, o sea, los fines específicos o históricos, se refieren a los objetivos concretos de un Estado en particular; son aquellos que tienden a instrumentar medidas relacionadas con el orden económico, intelectual, físico o moral de la sociedad de acuerdo con su momento histórico, ubicación geográfica, grado de desarrollo, así como en función de los valores imperantes. Con el logro de estos últimos fines el Estado traduce el concepto de bien común en ciertos objetivos concretos. Por consiguiente, la acción estatal se manifiesta en tiempos y condiciones distintas.

IV

La reforma y la modernización de la administración pública representan, en conjunto, intentos más o menos exitosos de mejoramiento administrativo que pueden generar un tipo determinado de cambio institucional. Cambio, en tanto ambas se refieren a un proceso de transformación, es decir, a la acción de pasar de una condición a otra no solo diferente, sino mejor o innovativa. Institucional, en cuanto a que ese proceso de cambio introduce ciertas modificaciones en los niveles de estructura y funcionamiento, así como en los patrones de comportamiento de las instituciones gubernamentales, ya sea con base en las normas, leyes o reglas que fundamentan su existencia o, según sea el caso, creando un nuevo marco legal para su desempeño

V

El cambio institucional desde la perspectiva de la reforma y la modernización administrativa, puede ser progresivo o regresivo -en términos dimensionales- de acuerdo con los fines específicos o históricos que el Estado asume

VI

El cambio institucional, pues, debe inspirarse en los fines genéricos o permanentes del Estado, pero debe diseñarse con base en los fines específicos o históricos que las circunstancias le exigen. Por ello, el cambio institucional es la manifestación inteligente de un buen gobierno, y su factibilidad es mayor cuando es diseñado y ejecutado por servidores públicos competentes. Asimismo, no debe instrumentarse con métodos o teorías concebidas en contextos distintos al propio, ya que esto provoca, cuando menos, su inoperabilidad.

VII

Las instituciones gubernamentales, como depositarias legítimas del poder público, son creadas para regular, coordinar o emprender acciones en un campo, rama o sector específicos de la sociedad, de conformidad con sus atribuciones legales. Estas instituciones por responder a diversas y variadas necesidades sociales son altamente dinámicas. Por ello, el cambio institucional es producto de las transformaciones que sufre la sociedad, esto es, de la recomposición de las diferentes fuerzas y procesos sociales que se generan dentro del Estado.

VIII

Este último, entonces, es lo que la sociedad espera de él, y ésta es la que le va imprimiendo, a la vez, su carácter, su misión. Así, la sociedad organizada y como titular de

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

49

la soberanía, elige a un gobierno para que dirija la conducta de los grupos e individuos y encauce los procesos sociales, dentro de un espacio territorial determinado

IX

Si, desde la perspectiva de la ciencia política, el Estado designa la organización política de un país, es decir, representa a la sociedad organizada como forma moderna de convivencia creada por el hombre para alcanzar mejores niveles de vida, no es posible pensar, entonces, en el progreso social sin la existencia del Estado. Del mismo modo, éste no podría subsistir sin la presencia de un poder, de una autoridad, de un gobierno. Es por ello que la acción gubernamental, a través de sus instituciones, dirige y encauza a la sociedad mediante el ejercicio legítimo del poder público

X

La palabra Estado se refiere, pues, a la organización política en su conjunto, en su compleja unidad formada por los distintos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a los que se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio, abarca el todo, el gobierno se refiere, únicamente, a uno de sus elementos, al que tiene la dirección misma del Estado. La administración pública, en este orden, es el conjunto de procesos y políticas mediante los cuales el gobierno cumple su cometido. Mientras, como ya se dijo, la acción estatal organiza capacidades para lograr el bien común, el gobierno las dirige y la administración pública las opera y materializa.

XI

Todo cambio institucional, por consiguiente, pretende la búsqueda de nuevas capacidades estatales, mismas que impactan, directamente, el papel del gobierno y de sus órganos administrativos.

XII

La validez y legitimidad de los fines que la comunidad ha de alcanzar por medio de las actividades estatales, está en función de la vigencia que tenga una Constitución. Así, las modificaciones constitucionales o de sus leyes reglamentarias le dan sustento al cambio institucional, mismo que le permite al Estado transformar sus fines específicos o históricos para actualizarse, esto es, para absorber los nuevos problemas que plantea una sociedad diferente, cada vez más plural y diversificada.

XIII

El cambio institucional, desde el ángulo de la reforma o la modernización administrativa, adecua a la administración pública conforme a la morfología que toma el Estado en un momento histórico determinado. Asimismo, las adecuaciones que se imprimen a aquélla obedecen a razones endógenas y exógenas, predominando estas últimas en determinados momentos.

XIV

Los esfuerzos y experiencias en materia de mejoramiento administrativo en México han sido múltiples y variados. Sin embargo, muchos de esos empeños no han correspondido siempre a una necesidad *internalizada*, propia, nacida de las aspiraciones genuinas de la sociedad y las potencialidades reales del país.

XV

Aunque la administración pública mexicana tuvo en distintos momentos algunos órganos encargados del mejoramiento administrativo, no es si no hasta la década de los setenta cuando se profundizan los procesos de cambio institucional, acreditando a la programación como una vertiente fundamental de modernización administrativa (1970-76), alcanzando su mayor expresión con la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) y, particularmente, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

XVI

Con relación al proyecto de adecuar la administración para alcanzar el desarrollo, la reforma administrativa de los setenta no cumplió con las expectativas esperadas. Sin embargo, si contribuyó a mitigar diversas crisis como, por ejemplo, cierta seguridad en el empleo, la continuación del reparto agrario, subsidios al consumo, etc., es decir, algunas mejoras tangibles en la calidad de vida de la población.

XVII

Los procesos de reforma y modernización administrativa de Echeverría y López Portillo representaron el reforzamiento del Estado de bienestar, mientras que el cambio estructural y la modernización propuestos por De la Madrid fueron la justificación para tratar de adoptar un Estado "mínimo". Paradójicamente, cuando el Estado de bienestar tuvo en México su mayor expansión, en Inglaterra y Estados Unidos, éste ya estaba en plena decadencia, y, asimismo, cuando el Estado "mínimo" empezó a introducirse en México éste ya mostraba en aquellos dos países signos evidentes de sus insuficiencias.

XVIII

Tanto la reforma y la modernización administrativa de los setenta, como el cambio estructural y la modernización de los ochenta, buscaron legitimar el ejercicio del poder público, pero no intentaron modificarlo.

XIX

Si bien el cambio estructural y la modernización fueron una respuesta a la crisis estructural, acumulada e histórica, también fueron una respuesta coyuntural y presuntamente pragmática a un proyecto de desarrollo agotado.

XX

El paradigma de reorganizar la administración pública para organizar al país de los setenta, fue sustituido, a mediados de los ochenta, por el de reorganizar la vida de la sociedad y del Estado, con un sentido de productividad y eficiencia.

XXI

La reordenación de la sociedad debía empezar, entonces, por el sistema económico hasta alcanzar los ámbitos político, social y cultural. La preeminencia de la economía y el interés por los mercados externos empezó a superponerse sobre la administración pública y el mercado interno.

XXII

A partir de los ochenta empieza a darse, pues, una notoria desarticulación entre el orden económico y los órdenes político, social y cultural. Una de tantas consecuencias fue que los esfuerzos sistematizados de reforma y modernización administrativa se redujeron a intentos un tanto dispersos, o si se quiere sin una visión integral, de simplificación de trámites y control administrativo enfatizando, este último, en la oferta oficial de la "renovación moral" de la sociedad y, en particular, del servicio público. Para ello se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya denominación misma, funciones encomendadas y ubicación jerárquica fueron duramente cuestionadas.

XXIII

Con el cambio institucional de Miguel de la Madrid, basado en la propuesta del cambio estructural y la modernización, se emprendieron numerosas reformas constitucionales y reglamentarias que fueron desmantelando el Estado de bienestar, lo cual provocó fuertes resistencias de interés e ideológicas. Una desregulación incipiente, algunos cotos al corporativismo sindical, desincorporación creciente de entidades paraestatales, redimensionamiento del sector público, etc., no fueron suficientes, sin embargo, para reducir la pobreza social ni contener el desbordamiento de indicadores económicos

fundamentales del desarrollo nacional, así como tampoco terminar con la persistente centralización.

XXIV

Como un Estado mínimo ya no requería de una burocracia pública excesiva -porque, en efecto, ésta representaba el mayor signo de los excesos del Estado benefactor-, se desatendió la formulación de diagnósticos administrativos, manuales y guías técnicas que de manera tan importante se elaboraron en el periodo de 1970 a 1982.

XXV

Los trascendentes cambios que se presentaron en el orden mundial a finales de los ochenta, exigieron una alta competitividad tanto del sector privado como del público. Ninguno de ellos en México estaba totalmente preparado. El primero, a pesar de que las condiciones estaban dadas para recuperar los espacios perdidos que reclamaba, ha sido, histórica y contradictoriamente, un sector poco emprendedor y no muy comprometido con el país. Al segundo, lo sorprendió la nueva realidad mundial inmerso en un contexto institucional confuso, en mucho también contradictorio y poco eficaz.

XXVI

La búsqueda de competitividad en el sector público debe ubicarse, por tanto, en cambios institucionales eficaces de mejoramiento administrativo que es necesario reemprender con una visión de futuro, esto es, replanteando los avances del pasado con la aplicación de nuevos métodos y conocimientos.

XXVII

Varios han sido los factores que han desviado e incluso desvirtuado los cambios institucionales en México, independientemente de los paradigmas opuestos relativos a una mayor o menor intervención del Estado en la economía y en la sociedad. En general, pueden mencionarse como los más importantes, y de los cuales se derivan otros, el abuso en el ejercicio del poder, la no vigencia plena del Estado de derecho y la corrupción generalizada.

XXVIII

Los cambios institucionales de reforma y modernización administrativa de los años setenta, así como la propuesta del cambio estructural y la modernización de los ochenta, han contribuido, sin embargo, al enriquecimiento del tejido social, dado que han propiciado la articulación de esfuerzos y la creciente participación de los diversos sectores sociales, aunque no con la profundidad y velocidad necesarias.

XXIX

El Estado de bienestar tenía un sustento económico aparentemente real. Con la manipulación de las políticas monetarias, la economía logró niveles de crecimiento alto y en condiciones de relativa estabilidad. Había una significativa capacidad para colocar el crédito y financiar el desarrollo, manejar las tasas de interés e impulsar políticas alternativas. Sin embargo, todo ello se hacía a través de una dramática e insostenible expansión del gasto público.

XXX

La acumulación de ineficiencias e irracionalidades de las políticas económicas del bienestar, aunado al crecimiento relativo de la estabilidad macroeconómica, así como la ampliación de las expectativas democráticas, fueron generando el ambiente ideológico que propició el renacimiento de las teorías liberales clásicas sustentadas en una visión del equilibrio general.

XXXI

Con la internacionalización de estos procesos, la ideología del desarrollo fue cuestionada desde el propio Estado mexicano bajo el signo y el imperativo de la modernidad. No obstante, esta última ha sido entendida más como una réplica o modelo de las características propias de las sociedades noroccidentales contemporáneas, que como un producto histórico y cultural inacabado, permanente; en este sentido, se ha subestimado el hecho de que el desarrollo de la ciencia y la técnica aplicadas a la producción propician la verdadera modernización.

XXXII

Ideas, teorías, modelos y prácticas que sobre el papel del Estado en la sociedad y en la economía se habían considerado en la segunda posguerra, comenzaron a cambiar aceleradamente en los años ochenta. Tales fueron, entre otras, los casos de la economía mixta, planificación, la nueva relación entre el Estado y el mercado, el papel de la empresa pública y del sector nacionalizado, etc.

XXXIII

Frente a estos vertiginosos cambios, la gestión estatal -que incluye mecanismos directos e indirectos que influyen en la oferta y la demanda, como, por ejemplo, la política macroeconómica (fiscal, y monetaria), empresas públicas, políticas sectoriales (industrial) y administración pública- ha sido sometida a una rigurosa revisión.

XXXIV

La reestructuración de la gestión estatal, que incluye acciones privatizadoras y una revisión a fondo del financiamiento público, es necesaria e irreversible. Lo que se vislumbra como problema es, en cambio, si el mercado tendrá la capacidad del Estado y de los sistemas políticos para adoptar formas eficaces de incorporación de los intereses particulares al proceso de cambio estructural, así como de nuevos esquemas de acuerdos y entendimientos sociales, políticos e institucionales

XXXV

No existe una teoría capaz de explicar adecuadamente cualquier fenómeno social, económico o político en un contexto cambiante. Las teorías intentan presentarse como respuestas e interpretaciones válidas. Pero como hay teorías más dominantes que otras existe una tendencia a la exclusión y no a la complementación

XXXVI

Es controversial y poco realista, por ello, recomendar el libre juego del mercado como la única opción válida, porque es evidente que existen imperfecciones en el mercado que no pueden ser eliminadas con el simple hecho de ignorarlas

XXXVII

Toda teoría económica en particular involucra, aunque sin proponérselo, juicios de valor no económicos cuando se propugna por acceder a un estado o momento óptimo que sea capaz de combinar, en un equilibrio adecuado, la eficacia económica y la social, o que minimice los costos sociales y maximice los rendimientos económicos

XXXVIII

Una larga lista de problemas actuales mostraría que no todos ellos son macroeconómicos, ni estructurales, ni generales y, por tanto, requieren de políticas públicas específicas, algunas microeconómicas. Por ejemplo, temas como la demografía, la productividad, los energéticos, la regulación estatal, el medio ambiente, los recursos naturales y los alimentos

XXXIX

Las políticas estructurales, por su parte, deben ser desagregadas como sea necesario para arribar a diagnósticos y políticas puntuales en materia de sectores, ramas, empresas, recursos, sectores de la población, etc

XL

Las tradiciones nacionalizadoras y benefactoras no responden, actualmente, en forma adecuada. La propiedad estatal ya no es garantía universal ni de eficacia, ni siquiera de

justicia social. Pero esto es muy diferente a intentar reducir el tamaño del Estado, ya que, ni en materia económica ni acorde con los criterios de la Teoría democrática, hay una dimensión óptima de éste. Las decisiones sobre el Estado, su tamaño, su composición y manera de actuar no obedecen a ningún modelo universal, positivo o normativo.

XLII

En este orden de ideas, es necesario diferenciar el redimensionamiento del Estado en cuanto a territorio y población, respecto del replanteamiento de las funciones del gobierno como elemento del Estado, así como de proyectos políticos que son puestos en práctica por aquél.

XLIII

Los ajustes económicos y las reestructuraciones productivas en curso requieren de una aproximación menos ideologizada, aun más pragmática, pero a la vez, menos instrumental a la cuestión del Estado como conjunto institucional autónomo, capaz de generar iniciativas de amplio espectro, así como componente orgánico aunque complejo de la economía moderna.

XLIV

Dentro de la rigurosa revisión actual a la gestión del Estado, debe revalorarse el concepto de economía mixta como una combinación, según distintas proporciones y con base en nuevos arreglos institucionales, entre el mercado y el Estado, en la que este regule y no supla la acción de aquel, a fin de mejorar el funcionamiento global del sistema de acuerdo a los objetivos que defina el gobierno.

XLV

Con objeto de apuntalar el desarrollo es necesario revalorar, asimismo, las estrategias de reforma y modernización administrativas complementándolas con el cambio estructural, dentro de un nuevo proceso de gestión de la administración pública a través de tecnologías de gobierno, es decir, un modo distinto e innovativo de diseñar, elaborar, articular y ejecutar programas, políticas y acuerdos conseguidos mediante la participación, cooperación e iniciativas de una sociedad abierta (R Uvalle, 1994).

XLVI

Para sistematizar y aplicar estas tecnologías de gobierno es conveniente que se apoyen en instrumentos jurídicos específicos que regulen el cambio institucional en los tres niveles de gobierno, de acuerdo a las características y necesidades de cada región.

XLVI

Con el fin de que el sector público, en particular el paraestatal, cumpla mejor sus objetivos es indispensable que sea apoyado con procesos de cambio institucional que le permitan mayor libertad de acción y autonomía administrativa real

XLVII

A los trabajos de sectorización institucional se les debe apoyar con el establecimiento de diversos mecanismos de participación permanente que integren, además de funcionarios, a usuarios y proveedores, para que la actividad pública se oriente a concretar la atención de demandas sectoriales específicas

XLVIII

Académicamente, es necesario revalorar también el estudio de la administración pública y el papel actual del Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, conjugando un conocimiento tecnológico que le permita encarar una realidad en proceso de cambio con la profundización del estudio del Estado, así como las nuevas formas mediante las cuales éste puede sobrevivir y mantenerse. Esto quiere decir que sin olvidar sus bases doctrinarias y teóricas, la administración pública debe ser enriquecida con nuevas categorías de estudio y nuevos métodos con las aportaciones de las tecnologías modernas

BIBLIOGRAFIA

Libros

- Carrillo Castro, Alejandro. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos. México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1977.
- La reforma administrativa en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1973.
- Cazeneuve, Jean y Victoroff, David. La sociología. Bilbao, Ediciones Mensajero, 1975.
- Eisenstadt, S N. Modernización, Movimiento de protesta y cambio social. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972.
- Flores Olea, Víctor. La espiral sin fin. México, Joaquín Mortiz, 1994.
- García Páez, Benjamín. Modernización del Estado y empresa pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.
- Leemans, Arne F. Cómo reformar la administración pública. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Martínez Silva, Mario et al. Diccionario de política y administración pública 1978-80-81. 3 vols.
- Meyer, Lorenzo. Liberalismo autoritario. México, Ed. Océano, 1995.
- Pardo López, María del Carmen. La modernización administrativa en México. México, El Colegio de México, 1993.
- Presidencia de la República. La administración pública del Estado mexicano, programas específicos y sus lineamientos de acción. México, Futura Editores, 1982.
- Ruiz Dueñas, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana, análisis de una década. México, Ed. Trillas-Universidad Autónoma Metropolitana, 1982.
- Sito, Nilda. Modernización y desarrollo social. Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1970.
- Uvalle Berrones, Ricardo. La administración pública en el cambio estructural. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1988.
- Los nuevos derroteros de la vida estatal. Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.
- Villarreal, René. Liberalismo social y reforma del Estado. Mexico, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.

Revistas y Periódicos

- Aguilera, Rina. "Apuntes", en Segunda opción de titulación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1995.
- Bonnin, C J. "Principios de la administración", en Revista de Administración Pública (Edición especial), Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.
- Campero Cárdenas, Gildardo H. "Las experiencias de la reforma administrativa en América Latina", en Segundo ciclo académico 1979-1980. Asociación Mexicana de Ciencia Política, México, 1980.
- Campero Cárdenas, Gildardo y Loureiro, Ceci. "Ensayo sobre la modernización de la administración pública", en Revista de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1976.
- Carrillo Castro, Alejandro. "Capacidad política y administrativa del Estado mexicano", en Política y administración pública (Serie Estudios No. 30), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1973.

- Cremoux, Raúl "Obreros contra tecnócratas", en Excélsior, México, 7 de mayo de 1996.
- Chanes Nieto, José. "Insuficiencia del marco jurídico de la denominada administración paraestatal en México", en Revista Latinoamericana de Administración Pública, Núms. 8-9. Asociación Latinoamericana de Administración Pública, México, 1979.
- Flores, Edmundo "El opio del tercer mundo", en Excélsior, México, 5 de diciembre de 1995.
- Gordon Schaeffer, W.K. "La administración pública mexicana", en Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal, (Autores extranjeros), Secretaría de la Presidencia, México, 1976
- Melchor S., María Isabel. "Magros logros de México en Davos", en El Financiero, México, 21 de enero de 1996
- Quintana, Enrique. "Dichos y hechos del 1 de mayo", en Reforma, México, 2 de mayo de 1996
- Saravia, Enrique J. "La teoría general de la administración y la reforma administrativa", en Reforma administrativa experiencias latinoamericanas, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1975
- Schettino, Macario "El neoliberalismo mexicano", en El Universal, México, 21 de enero de 1996
- Seara Vázquez, Modesto. "Neoliberalismo, caldo de cultivo para la violencia y los fundamentalismos", en El Financiero, México, 13 de enero de 1996
- Semo, Enrique "Primer de mayo", en El Universal, México, 2 de mayo de 1996
- Serra Rojas, Andrés. "El intervencionismo de Estado en la economía", en Avances de derecho administrativo, económico y social, Instituto Nacional de Administración Pública (Serie Praxis No 68), México, 1985
- Smith, Bruce L.R. "El triunfo del mercado: implicaciones del liberalismo económico y la reforma democrática para el servicio público", en Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994
- Uvalle Berrones, Ricardo. "La administración pública como ciencia social tecnológica", en Gestión y política pública, (Vol III, Núm. 2), Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1994

Documentos

- Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 19 de enero de 1993.
- Discursos políticos, Presidencia de la República, México, 1983-88
- Los presidentes de México ante la Nación, H. Cámara de Diputados, México, 1985
- Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, Secretaría de la Presidencia, México, 1969

APENDICE

APENDICE
EVOLUCION HISTORICA DE LA CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA INSTITUCIONALIZADA
A PARTIR DE LA CARTA CONSTITUCIONAL DE 1917¹⁴⁰
(SINTESIS)

- 1917 - 1921**
- Gran turbulencia al definirse la facción revolucionaria encargada de ejercer el poder
 - Venustiano Carranza crea los primeros departamentos administrativos diferenciados de las Secretarías (Establecimientos fabriles y militares; Aprovechamientos generales, Contraloría de la Federación, el Universitario y de Bellas Artes, y el de Justicia)
 - Tendencia a restituir la vigencia de la división de poderes
 - Se conserva dentro del Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación como Ministerio Público
 - Se entregan al Poder Judicial los Tribunales y Juzgados de Distrito
 - La educación primaria y secundaria se encomienda, directamente, a los Ayuntamientos, conservando como responsabilidad federal la educación superior
- 1921 - 1930**
- Esfuerzos de pacificación para lograr la estabilidad perdida por la lucha de antiguas facciones revolucionarias
 - Se hace frente a la expresión violenta de intereses conflictivos expresados en diversas revueltas (cristeros)
 - Se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR)
 - Se sustituyen las armas por la negociación
 - Con objeto de "poner orden" en la economía se subraya la competencia del Estado en materia fiscal y monetaria
 - Creación de la Comisión Monetaria y, posteriormente, la del Banco de México en 1925
 - Se restaura la red caminera del país y la infraestructura hidráulica
 - Se propicia el desarrollo de una tecnología nacional para la construcción de esas obras
 - Se crean la Comisión Nacional de Caminos, la Nacional de Irrigación y las Juntas Federales de Mejoras Materiales
 - Primera Ley del Petróleo y se regula la industria eléctrica
 - Se crea el Departamento Agrario, el Banco Nacional de Crédito Agrícola
 - En materia tecnológica se promueve la investigación científica aplicada, las escuelas normales rurales y escuelas "tipo" de iniciación tecnológica
 - Se crea el Departamento de Salud Pública, la Dirección de Pensiones (1925) y el Departamento de Presupuesto
- 1930- 1933**
- Crisis económica mundial
 - Economía de exportación dependiente del exterior (minerales e hidrocarburos)
 - Crisis del mercado de la plata
 - El centro de la expansión del capitalismo mundial se desplazó de Europa a Estados Unidos
 - Sustitución de importaciones y ampliación del mercado interno para depender menos del exterior

¹⁴⁰Alejandro Cártillo Castro, La reforma administrativa en México, pp. 77-95

- Se crea el Departamento del Trabajo
- Primera Ley de Planificación
- Se crea el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas y la Nacional Financiera como banca de desarrollo

1934 - 1940

- Se logra la pacificación del País y una mínima cohesión política
- Se adopta una estrategia que pretendía dar sentido y contenido al papel del Estado para modernizar socialmente al país
- Necesidad de un liderazgo de acentuado contenido social
- Existencia de tensiones originadas por viejas demandas de caudillos militares, así como por las producidas por incipientes procesos de industrialización, la agricultura y los servicios
- Primer Presidente (Lázaro Cárdenas) que gobernaría por seis años
- La heterogénea Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) dio paso a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) que busco, en su origen, el saneamiento del sindicalismo
- Creación de la Confederación Nacional Campesina (CNC), basada en las líneas agrarias estatales (1938)
- Nace la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y, en 1936, se crea la Confederación de Camaras Nacionales de Comercio (CONCANACO)
- Con la idea de asistir al sector agrícola se crearon el Banco Nacional de Crédito Ejidal y, en 1936, los Almacenes Nacionales de Depósito
- Se refuerza al Departamento Agrario para terminar con los latifundios, cuyas características sociales y económicas eran un obstáculo para la modernización del país
- Se crea el Departamento Forestal de Caza y Pesca cuya pretensión era defender los recursos naturales renovables del país
- Se dio énfasis al movimiento cooperativo
- Se instituye la Comisión Federal de Electricidad
- Aprovechando la coyuntura histórica se expropio la industria petrolera creándose Petroleros Mexicanos
- Se crea la Comisión y el Banco Nacional de Comercio Exterior
- Se opera la expropiación de la Compañía de Ferrocarriles Nacionales de México, se crea el Departamento administrativo correspondiente
- Se crea el nuevo Departamento de Marina Nacional con la idea de promover el desarrollo portuario, la marina mercante y la pesca
- Para la atención del bienestar social, se crean otros Departamentos: el de Educación Física, el de Asuntos Indígenas, que se encargaría de integrar a la Nación núcleos de indígenas marginados, y el de Asistencia Social Infantil
- Se expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado
- Se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Se establece, para combatir a los monopolios, la Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.
- En suma, durante este periodo, se crearon 23 organismos descentralizados y empresas de participación estatal

1940 - 1945

- La Segunda Guerra Mundial altera las opciones abiertas al sistema político mexicano, sobre todo respecto de la política económica
- Gran demanda de exportaciones -materias primas y bienes manufacturados - sin precedente en el comercio internacional mexicano
- Algunos avances en materia de política económica y social
- Existencia de inversionistas activos y potenciales, debido a las trabas en la movilización de capitales en los países desarrollados durante la guerra
- Flujo de inmigrantes y refugiados capacitados y algunos con capitales y tecnología avanzada
- Era la coyuntura que recomendaba esfuerzos para industrializar al país
- Frente a esta coyuntura externa el gobierno permitió y propició oportunidades para que el sector privado aprovechara esta situación internacional
- El sector público continuó invirtiendo grandes sumas para consolidar las

posiciones ya ganadas en el petróleo y los ferrocarriles

- Preocupación, debido al conflicto bélico, por la posible enajenación de industrias clave extranjeras. Por eso se reglamenta en 1944 para señalar las actividades en las que se requería un mínimo del 51% de acciones en manos nacionales
- Contratación de créditos con el exterior (suspendida desde la Revolución) para el financiamiento de obras de infraestructura (comunicaciones, transportes, irrigación y energéticos). México era geográficamente estratégico en la contienda, por ello y no por otra causa era esa apertura.
- Inversiones en el sector manufacturero. Se empezó a participar en la industria pesada (Altos Hornos de México, S.A., Fundiciones de Hierro y Acero, S.A., Aceros Esmaltados S.A. etc.)
- Se crearon nuevas industrias estatales como Sosa Texcoco, S.A., Guanos y Fertilizantes, etc.
- Apoyo a la industria cinematográfica (Estudios Churubusco-Azteca)
- Se crea en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1944 el Comité Federal de Construcción de Escuelas, la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora (NADIRSA), así como diversos institutos de investigación médica especializada

1945 - 1950

- La conclusión de la Guerra Mundial marcó el inicio de otra coyuntura para México
- Se confrontó una disminución del aliciente externo, así como la salida de algunos capitales refugiados a raíz del conflicto bélico creando desequilibrios económicos marcados
- Era necesario determinar la manera de continuar el ritmo de industrialización. Se buscaba a través de la disminución de restricciones al crédito y de no imponer obstáculos a la importación de productos y capitales útiles, contribuir a elevar la inversión del sector privado
- Paralelamente, se iniciaron grandes inversiones públicas en caminos, puertos, turismo, irrigación, agricultura comercial (algodón) fundamentalmente en el Norte. Esto con la intención de proporcionar alicientes al inversionista y buscando consolidar un sector industrial incipiente
- Las condiciones de los mercados internacionales se invirtieron. Así, el aumento de las importaciones y la disminución de las exportaciones ocasionó un serio desequilibrio en la balanza de pagos
- Con objeto de encausar el crédito hacia la agricultura y la industria se expide la Ley de Instituciones Generales de Crédito
- Alza de precios, aumento de circulante, inestabilidad en el comercio exterior
- Por ello, se aumenta la participación de los recursos propios del gobierno en el financiamiento de las obras públicas, se pretende mantener la estabilidad monetaria y el tipo de cambio, sacando el crédito de los canales especulativos
- La participación del sector público en la economía se fortalece a medida que aumentaba el gasto público. Pero se procuró que ese aumento no afectara el equilibrio de las finanzas públicas optando por mantener el gasto corriente - como soporte de la política de bienestar social- en el límite de lo indispensable
- El gobierno se asigna el papel principal en la captación de ingresos, pero con un régimen fiscal obsoleto
- Los egresos crecieron más que los ingresos y el gobierno se ve obligado a recurrir en mayor medida al crédito interno y externo
- El déficit del sector público persistió durante todo el periodo. La recurrencia del gobierno al financiamiento a través de empréstitos contribuyó a generar y sostener un proceso de desarrollo inflacionario
- En 1946, se reformó la Ley de Secretarías de Estado. Se crearon la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, esta última, con la idea de racionalizar y controlar, hasta entonces, las adquisiciones del gobierno y los contratos de obra pública, así como para realizar estudios y sugerir medidas tendientes al

mejoramiento de la administración pública en su conjunto

- Se expide, en 1947, la Ley para el Control de Organismos Descentralizados, con el fin de elevar la productividad del ya complejo aparato administrativo - que había crecido por agregación o coyuntura y que no contaba con un medio adecuado de control

1950 - 1959

- Intensas presiones inflacionarias y reducción de exportaciones
- Devaluación del peso de \$8 65 a \$12 50. Con la que se logra, momentáneamente, situar los productos agrícolas en mejores condiciones de competencia en el exterior
- Aumento de divisas y mayor captación fiscal por impuestos a la exportación
- Paralelamente, se acentuaba otro proceso negativo para los países en desarrollo en su relación de intercambio comercial, precios cada vez más bajos por los productos exportados y cada vez más altos por los importados
- Se desata un aumento de precios generalizado afectando a los sectores de más bajos recursos
- Para aumentar el poder de compra popular se aumentaron salarios -aun a costa de mayor inflación- y se incrementaron los beneficios sociales a cargo del estado
- La política de bienestar social se orientó a realizar transferencias a sectores no privilegiados a través de la seguridad social
- Esta estrategia que respondía a las necesidades del momento y que si logró un crecimiento de la producción interna provocó la agudización de los problemas distributivos y de empleo, marginando a otros importantes sectores de la población
- El Estado continuó como política de crecimiento, utilizando mecanismos institucionales, previamente creados, para fortalecer la industria via insumos baratos, infraestructura requerida y sustitución de importaciones
- El proteccionismo industrial limitado y poco selectivo contribuyó a crear una industria con altos costos, de escasa eficiencia, de bajos salarios y por lo mismo, con un alto costo social y político a largo plazo

1960 - 1970

- El gobierno se enfrentaba en lo económico a una estructura financiera dinámica resultante del proceso inflación-devaluación-inflación
- El ahorro interno logró un ligero aumento, pero no financiaba la inversión pública requerida
- El gobierno recurre entonces, a la elevación de impuestos y a buscar mayores empréstitos en el exterior, para mantener el ritmo de desarrollo, pero controlando la inflación
- Para ello, se piensa en una reforma fiscal tomando en cuenta que el endeudamiento interno y externo acarrearía consecuencias negativas a largo plazo
- Con objeto de salir del círculo vicioso inflación-devaluación-inflación, era necesario "acelerar selectivamente el gasto" así como diseñar políticas para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento
- Este "desarrollo estabilizador" pretendía aprovechar el ahorro de las empresas y particulares para elevar la inversión así como aprovechar la capacidad de endeudamiento externo del gobierno
- En esta década la mitad del financiamiento de la inversión fija del gobierno se obtuvo por medio del endeudamiento interno y externo
- Al crecer el endeudamiento aumentaba el servicio de la deuda externa (pago de capital e intereses) lo que reducía los fondos para la inversión
- A finales de la década, estos pagos por el servicio de la deuda externa absorbieron casi todas las divisas en cuenta corriente, lo que colocó al país en los "límites de seguridad"
- La sustitución de importaciones, que había significado un importante estímulo económico, se complicó al pasar de una etapa sencilla de sustitución de bienes de consumo a una más difícil de sustitución de bienes intermedios y de capital
- Lo anterior exigía una mayor demanda de inversión y una tecnología más

- compleja, así como una estructura de mercado más desarrollada
- En materia administrativa se puso cada vez más de manifiesto que el crecimiento institucional del sector público se había dado básicamente por agregación, sin un plan que lo guiase o coordinase globalmente
- Amplia gama de objetivos, algunos duplicados o contradictorios entre sí, además de una gran diversidad de formas de organización, estilos de dirección y métodos y sistemas administrativos anacrónicos, distinguían a la administración pública
- La etapa del llamado "desarrollo estabilizador" se caracterizó por mantener la tasa de crecimiento, controlar la inflación, elevar el ahorro voluntario, aumentar la inversión, mejorar la productividad y mantener el tipo de cambio
- Sin embargo, el objetivo del crecimiento económico se logró con el sacrificio de la gran masa asalariada y con una creciente y peligrosa dependencia externa y sin aliviar el déficit comercial que siguió aumentando