

119
De,



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
COORDINACION DE LA ESPECIALIDAD EN
ADMINISTRACION PUBLICA

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA MODERNIZACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO:
1982-1994.

T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESP. ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
ARTURO SANCHEZ MARTINEZ

ASESOR: LIC. GUSTAVO DEL VILLAR.



MEXICO, D. F.

26/1/92

JULIO DE 1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres:
José Sánchez F. y Josefina Martínez G.,
con todo cariño.

INDICE

	Pág
Introducción.	1.
Capítulo 1. El Estado capitalista y su administración pública.	4.
1.1. El Estado capitalista.	4.
1.2. La administración pública capitalista.	7.
1.3. La reforma del Estado.	13.
1.4. La modernización de la administración pública.	16.
Capítulo 2. La reforma del Estado en México: 1982-1994.	22.
2.1. Contexto internacional.	22.
2.2. La reforma estatal en México.	24.
2.2.1. Marco jurídico.	28.
2.2.2. Discurso ideológico de la reforma estatal.	32.
2.3 Los ámbitos de la reforma del Estado.	34.
2.3.1. Ambito político.	34.
2.3.2. Ambito económico.	40.
2.3.3. Ambito Social.	43.
Capítulo 3. La modernización de la administración pública federal.	48.
3.1. La administración pública federal en el gobierno de Miguel de la Madrid.	48.
3.2. La administración pública federal en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.	56.
Conclusiones.	64.
Bibliografía.	71.

Introducción.

Este trabajo tiene como finalidad destacar las transformaciones de la denominada reforma del Estado y la modernización de la administración pública federal en México en el período de 1982 a 1994. Tiene como punto de partida al gobierno de Miguel de la Madrid, por ser éste el momento que se empieza a configurar la reforma del Estado al proponerse un cambio estructural, es decir, un nuevo modelo de desarrollo, en donde el Estado define sus áreas de actividad y asume un papel promotor del desarrollo, redimensionando su administración pública -sector descentralizado- y brindar todo tipo de facilidades para que los empresarios nacionales y extranjeros asuman ahora la conducción de la economía en un mundo global.

Con Carlos Salinas de Gortari se dará continuidad al llamado cambio estructural, profundizando las políticas de apertura comercial, desregulación, inversión extranjera y desincorporación de entidades públicas, canalizando los recursos obtenidos a programas de bienestar social, con lo cual el Estado mexicano logra legitimar todos los cambios introducidos desde 1982, con el llamado liberalismo social.

La hipótesis que se formuló en la presente investigación fue de que la reforma del Estado de México, no era más que la respuesta del grupo dominante para adecuar a nuestro país a los requerimientos del capitalismo internacional, dando lugar a nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad a través de la administración pública, para garantizar la reproducción del capital.

La justificación de la investigación responde a la inquietud por conocer la problemática del Estado capitalista contemporáneo, por ser el centro de las discusiones y reflexiones teóricas en los últimos 15 años, por las diferentes disciplinas sociales. En este sentido, se ha argumentado que en la década de los años 80 se han producido grandes transformaciones científico-tecnológicas, que han alterado radicalmente los procesos de producción, así como los medios de vida y valores, desde el hogar, la fábrica y la escuela, hasta los centros de decisión públicos y privados, por lo que el papel del Estado se ha cuestionado, sometiéndose a una revisión.

De manera paralela, la crisis económica que afectó a los países capitalistas desarrollados en la década pasada, no encontró solución en el paradigma keynesiano, por lo que fue sustituido por una concepción neoliberal, en la que el Estado benefactor es sometido a una crítica y se propone su sustitución por un Estado mínimo, en donde el mercado libre es la fórmula aconsejable para garantizar el bienestar individual y social.

Nuestro país no ha escapado a la problemática antes señalada, a raíz de la toma de posesión de Miguel de la Madrid como presidente de la República, se puso en marcha un cambio estructural para enfrentar la crisis económica y el nuevo ordenamiento internacional, dando lugar a nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado. Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se profundizaron las reformas para modernizar a la economía, y se convirtió en prioritario la reforma del Estado.

La reforma del Estado es la propuesta del gobierno para establecer una nueva relación con los diferentes actores sociales en los ámbitos político, económico y social, que permitan enfrentar los retos de la economía internacional y las crecientes necesidades de la población.

La administración pública entendida como la actividad organizadora del Estado en la sociedad, no pudo quedar al margen de estos cambios, se

debe modificar, esto es modernizar. La modernización de la administración pública se refiere a las transformaciones que debe asumir, como respuesta a los cambios de la sociedad y el Estado, dado su carácter mediador entre ellos.

En este sentido, se presenta la siguiente investigación estructurada en tres capítulos.

En el primero de ellos se establece el marco teórico que nos permita comprender las nociones de Estado, administración pública, reforma del Estado y la modernización de la administración pública, con la finalidad de distinguir los niveles de abstracción entre dichos conceptos para el análisis político, y así determinar los alcances y limitaciones de la reforma estatal y la modernización pública en México.

En el segundo se hace un análisis de la denominada reforma del Estado en México señalando el contexto internacional en que se da, el marco jurídico que la regula, el discurso ideológico en que se sustenta, así como los ámbitos que comprende, haciendo particular énfasis en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

En el último capítulo, se señalan las modificaciones que se hicieron a la administración pública federal en el llamado cambio estructural impulsado por el gobierno de Miguel de la Madrid, así como en la estrategia de la modernización del país instrumentada por el régimen de Carlos Salinas de Gortari.

Finalmente, se señalan las conclusiones y algunas propuestas a considerar para reorientar el papel del Estado y su administración pública.

Capítulo 1. El Estado capitalista y su administración pública.

1.1. El Estado capitalista.

Antes de establecer una definición del Estado es preciso aclarar que este concepto es complejo, el cual ha sido objeto de múltiples controversias, discusiones y debates, desde la antigüedad hasta nuestros días ¹, por diversas teorías, incluso al interior del pensamiento marxista, existen en la actualidad diversos paradigmas para su entendimiento².

Sin embargo, podemos señalar que en términos generales existen dos grandes perspectivas teóricas del Estado contemporáneo que aglutinan la multiplicidad de interpretaciones y posturas políticas, que son: la perspectiva que conceptualiza al Estado como una "asociación de dominación racional", la cual nace con Max Weber y se prolonga hasta la actual "Teoría General de Sistemas" aplicada a la estructura política y, la segunda, que hace énfasis en la "dominación de clase" y, que es propia del marxismo con sus diferentes enfoques³.

Es desde esta última perspectiva que se ubicará el entendimiento del Estado en el capitalismo contemporáneo. Así, para el marxismo la comprensión del Estado debe partir del reconocimiento de las condiciones que propiciaron su surgimiento y, de una concepción global de las sociedades en donde el Estado ocupa un lugar específico, lugar que estará

¹ Alonso, Jorge, "A falta de conclusión un comentario final", en El Estado mexicano, pp. 395-396.

² Cfr. Alonso, Jorge, "Introducción. Cuestionar al Estado", en El nuevo Estado mexicano, T.I., ed. Nueva Imagen: México 1994, pp. 13-49; Carnoy, Martín, El Estado y la teoría política, ed. Alianza: México; 1993, 357 p. y Picó, Josep, Teorías sobre el Estado de bienestar, ed. Siglo XXI: Madrid; 1989, 136 p.

³ Aguilar Villanueva, Luis F., "Racionalidad administrativa y decisión política en el Estado contemporáneo"; en Política y racionalidad, pp. 25.

necesariamente relacionado con todas las instancias o niveles de la sociedad y con las clases sociales⁴.

Es importante aclarar que el Estado no ha existido siempre, sino que es el resultado del desarrollo de las fuerzas productivas, de la división social del trabajo, así como de la aparición de nuevas ramas de la producción, que llevaron a que la sociedad se hiciera más compleja, generando la acumulación de riqueza entre manos privadas, dando origen a las clases sociales y con ello al Estado.

Así, tenemos que el Estado es un producto de la sociedad cuando la llega a un grado de desarrollo determinado: “es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irreconciliable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren así mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del ‘orden’. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado.”⁵

En su origen, el estado nace “como resultado de la descomposición de las antiguas comunidades, cuando en la sociedad aparecen las primeras clases sociales. En esta fase el Estado solamente acomete funciones públicas que brotan del trabajo asociado cooperativo, que en Oriente tomó su forma típica con la construcción y mantenimiento de las obras hidráulicas para regadío. El Estado en este período está caracterizado por el desempeño de la dirección administrativa de los intereses compartidos por las comunidades: tiene una actividad de dirección puramente administrativa. No existe desigualdad y, por lo tanto, clases. El Estado es un Estado administrativo,

⁴ Huacaja R., Mario y José Woldenberg., “En torno a la concepción marxista del Estado”, en Estado y lucha política en el México actual, pp.261.

⁵ Engels, F., El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, pp. 170.

porque ha asumido exclusivamente la tarea de dirección colectiva de la sociedad.”⁶

Sin embargo, el Estado creado tras la disolución de la sociedad comunal, no deja de ser un Estado administrativo. Es a su vez, “un Estado político y administrativo que se caracteriza paralelamente por la dominación política y la dirección administrativa. La dominación política corre pareja a la dirección administrativa, porque la primera no subsiste si la segunda — que es una actividad que concreta actos públicos—, no es realizada. La dirección administrativa, que conjunta una serie de funciones públicas indispensables y variadas —económicas, sociales, religiosas, jurídicas, etc.—, es el soporte material de la dominación política y, frecuentemente, su legitimación ideológica.”⁷

En este sentido, podemos señalar que el Estado asume una doble función —que constituye un todo dialéctico—, como órgano de dominación política y como dirección administrativa o técnico-administrativa en las diferentes formaciones sociales clasistas.

Así, en la sociedad capitalista debido a las contradicciones entre las clases dominantes y las clases dominadas, el Estado tiene como misión política “asegurar el interés político de la clase dominante a la cual salvaguarda su predominio en la vida política y social. La clase capitalista no puede vivir sino explotando a la clase asalariada y como propietaria de los medios de producción está en situación privilegiada para imponer sus condiciones de vida a quienes detentan la fuerza de trabajo, es decir, los asalariados.”⁸

⁶ Guerrero, Omar, La administración pública del Estado capitalista, pp. 267-268.

⁷ Ibid., pp. 270-271.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública, pp. 86-87.

Sin embargo, es necesario precisar que el papel político del Estado capitalista es claro y definido: “asume la representación del interés general, no para beneficiar a las clases desposeídas, sino para que estas sigan siendo dominadas por la clase capitalista sobre la base de la explotación, el lucro y la avaricia. En contraposición al carácter particular de la sociedad, el Estado representa lo universal y lo general de la vida económica y política, pero en ningún momento aparece frente a las demás clases como el representante específico del interés político dominante. El Estado asume una representación genérica de la vida particular de la sociedad; frente a él explotados y explotadores tienen igual condición de vida, no como individuos privados, sino como ciudadanos; y de este modo; la imagen del Estado es la de un representante general y no la de un benefactor particular. En suma, el Estado capitalista, como organizador del interés político de la clase dominante, desempeña funciones generales para proteger los intereses privados de la burguesía.”⁹

En este sentido, el Estado nace para atenuar los conflictos de clase y mantener unida a la sociedad. Esto quiere decir, “que el Estado, como atenuador del antagonismo social y unificador del conjunto social, es algo externo y diferente a la sociedad. Por lo tanto, puede afirmarse con Marx, que el Estado es, desde su punto de vista, la organización de una sociedad incapaz de ordenarse por sí misma, incapaz de superar sus divisiones y conflictos.”¹⁰

1.2. La administración pública capitalista.

La administración pública al igual que el Estado, ha sido objeto de múltiples interpretaciones por una gran cantidad de corrientes teóricas,¹¹ sin embargo, encontramos coincidencias en cuanto a su acción.

⁹ *Ibid.*, pp. 88-89.

¹⁰ Guerrero, Omar, *op. cit.*, pp. 397-398.

¹¹ *Cf.*, Chevalier, Jaques y Danièle Losechak, *La ciencia administrativa*, ed. F.C.E./I.N.A.P.: México; 1983, 134 p. y: Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Administración pública: concepto y disciplina”, en *Teoría y práctica de la Administración Pública en México. Lecturas básicas*, ed. I.N.A.P.: México; 1992, pp. 19-52.

La administración pública, es: “una relación entre el Estado y la sociedad que los pone en contacto, al través de la acción gubernamental entre individuos privados. Como bien lo ha dicho Wilson, la administración es el gobierno en acción, es decir, el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad. Demock, por su parte, afirmó que la administración pública es el Estado como constructor y Gulik sostuvo que es el trabajo del gobierno. Un acuerdo tal entre autores de la misma nacionalidad no es de sorprender, pero si lo es, cuando se trata no sólo de un pensador de otro continente y de otra época, sino de una concepción del mundo radicalmente opuesta: Marx. Pues bien, Marx coincide con sus extemporáneos norteamericanos cuando define a la administración pública como la actividad organizadora del Estado. Estamos pues, ante más que un simple acuerdo epistemológico; se trata de una categoría histórica, identificable y definible como una actividad del Estado fuera del propio Estado, es decir, no de un ciclo general o de un proceso de gestión, sino de una función extramuros destinada a relacionarlos con la sociedad.”¹²

Sin embargo, es necesario aclarar que tal concepción: “no nace con Marx ni con los pensadores norteamericanos: ya se encontraba virtualmente en la obra de Bodino y Hobbes y, en forma acabada, en Rousseau, y en Hegel. Fue Rousseau quien desarrolló en forma más elaborada, hacia el siglo XVIII, la noción de administración pública como relación del Estado y la sociedad cuando la define como una intermediación entre el soberano y los súbditos, para ejecutar las leyes; pero corresponde a Hegel desarrollar con todo acierto la concepción del poder gubernativo como delegación del Estado en la sociedad. El problema de la administración es, entonces, que relaciona dos entes divididos: el Estado y la sociedad.”¹³

A su vez, se considera que el Estado al intervenir con su administración pública en la sociedad lo hace en dos niveles: el político y el económico. “En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir, individualiza el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico, crea las

¹² Guerrero, Omar, *op. cit.* pp. 395-396.

¹³ *Ibid.*, pp. 396.

condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado, egoísta y lucrativo.”¹⁴

Esto nos lleva a considerar que el Estado se superpone a la sociedad, y además crea las condiciones más avanzadas para dominarla en su conjunto. En este sentido, la administración pública es: “la acción organizada e inmediata del Estado para dominar a la sociedad civil. Ejerce la función mediadora a nombre del interés común, lo que enmascara la preminencia de los intereses dominantes de clases.”¹⁵

El poder Ejecutivo es el depositario de la administración pública, el que hace posible la unión entre el Estado y la sociedad por medio del poder, y quien además cumple el papel de gran promotor de la economía capitalista, poniendo en acción toda una serie de organismos de gobierno para garantizar e impulsar la reproducción del capital.¹⁶

¿Pero cómo se hace presente la administración pública en la sociedad? A través de “la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones, fideicomisos, (con lo cual) da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Como forma de mediación, la administración pública trasciende la mera ejecución de las normas universales del Estado y se erige en la instancia principal que organiza e impulsa la producción capitalista. En este caso, no sólo crea las condiciones materiales de la sociedad, sino que reproduce las relaciones de clase, esto es las relaciones de explotación y dominación. No para atizar el conflicto de clase, sino para atenuarlo y mantenerlo en límites que no rebases a la sociedad y el Estado.”¹⁷

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit., pp. 107.

¹⁵ Molina Hernández, José Luis, “La racional irracionalidad: El Estado en crisis”, en Civitas, pp. 30-31.

¹⁶ Ibid., pp. 31

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit. pp. 108.

Finalmente, la administración pública como la manifestación del Estado capitalista, también asume su doble carácter, el cual brota de los antagonismos de clase y de la necesidad de la conducción del trabajo asalariado a gran escala, esto es, la dirección administrativa y el dominio público.

La dirección administrativa o técnico-administrativa implica como organización y coordinación: "la conjunción de actividades económicas de la sociedad en su conjunto que brota del desarrollo de las fuerzas productivas. La dirección administrativa, como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades efectivas en las cuales se sustenta la sociedad y, por tanto, el Estado. La administración pública como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico."¹⁸

La administración pública como dominación política: ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del Estado. El dominio político brota de la independencia del Estado frente a la sociedad, del antagonismo de clase, de la desigualdad social; sin embargo, el dominio político nunca existe aislado: junto a él se encuentra la dirección administrativa. Hoy en día, el paralelo y la coexistencia del dominio político y la dirección administrativa en el seno de la administración pública, muestra al mismo tiempo, el doble carácter que guarda la relación del Estado y la sociedad por medio del poder ejecutivo."¹⁹

Dentro de las funciones de la dirección administrativa, encontramos: salud pública, asistencia, protección al salario, seguridad social, etc., mientras que las funciones de dominación política están constituidas por: seguridad y orden público, defensa, policía, justicia, relaciones exteriores. Esto es: "la administración pública cuenta con dependencias que atienden múltiples servicios asistenciales, sobre todo para las clases explotadas. Estas dependencias pueden funcionar con mayor o menor eficiencia; integrar un número mayor de asegurados, erradicar enfermedades contagiosas, prestar el mejor servicio posible. Sin embargo, la administración pública, como

¹⁸ Guerrero, Omar, *op. cit.*, pp. 272.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 272

dirección administrativa, como servicio y tutela, tiene un límite: la miseria.”²⁰

En este sentido, ningún Estado podrá abolir la miseria, porque abatirla implica suprimir el capitalismo y, por tanto el propio Estado capitalista.²¹ Por lo que, el Estado se tiene que justificar ante las clases explotadas, y lo hace a través de su función tutelar.

Así, el Estado “no buscará el remedio a los males en la sociedad civil, ni en sí mismo, sino en leyes de la naturaleza, en el carácter privado de los individuos de la sociedad civil o en deficiencia de la administración pública; nunca, sin embargo, en la sociedad civil ni en el Estado mismo. Ocurre así porque la supresión del pauperismo, de las condiciones infrahumanas de vida de los pobres, implica la abolición del trabajo asalariado y de la explotación de que es objeto. Eliminar la miseria y las condiciones de vida del trabajador, es abolir la relación de explotación entre capital y trabajo, cambiar las relaciones de producción y, por lo tanto, modificar toda la superestructura política e ideología que se levanta sobre ellas y de la cual forma parte el propio Estado.”²²

El Estado capitalista no se reconoce a sí mismo como el causante de la miseria, sino que atribuye a uno de sus aspectos: la administración pública. Por lo que la solución a este problema esta en la reforma. Sin embargo, el Estado: “no se reforma de conjunto, porque una reforma tal significa su abolición como Estado; sólo se reforma ese aspecto, la administración pública. De este modo, las causas del pauperismo y de otros problemas sociales que le van aparejados, los atribuye el Estado a su administración y pretende resolverlos reformando la administración pública. El Estado capitalista, cuando encara males sociales a los que reconoce no emanados de

²⁰ *Ibid.*, pp. 273-274.

²¹ *Ibid.*, pp. 277.

²² *Ibid.*, pp. 279-280.

sí mismo, reforma la administración pública; es así porque la administración pública es su propia actividad organizando a la sociedad.”²³

Sin embargo, es importante aclarar que: “el Estado no puede reformar su administración sin reformarse así mismo, pero no en su esencia, sino en sus formas; por eso la reforma de la administración pública es precisamente eso: una re-forma, es decir un cambio de forma, una modificación superficial en la cual el Estado sólo cambiara la piel administrativa para conservar su esencia, las entrañas políticas. La reforma de la administración pública es una falsa toma de conciencia del Estado, como causa de los problemas sociales; al reformar su naturaleza administrativa, el Estado modifica únicamente su papel como empresario de las funciones públicas, sin trastocar su naturaleza política, es decir, aquella brota del antagonismo de clase, entre el capital y el trabajo, antagonismo que el propio Estado se ha propuesto atenuar.”²⁴

Finalmente, el Estado capitalista al tener un doble carácter político y administrativo, solamente éste último es objeto de reforma, por lo que: “la reforma de la administración del Estado, por su carácter ‘técnico’ y ‘neutral’ que suele asumir, es fácilmente enmarcable en la razón de Estado y en el esquema de organización estatal. La reforma, sin embargo por su carácter formal y negativo de la acción de la administración pública en la sociedad civil, queda contraída a su esquema orgánico y su fisiología interna, a sus ministerios, empresas, procesos y procedimientos; la reforma de la administración pública ajusta y reestructura órganos y las funciones de la administración pública, modificando a la par el contacto de sus agentes con la vida civil de los particulares. Pero al tocar la vida privada, la reforma concluye y la administración pública reformada para resolver problemas sociales, queda sumida en la impotencia. La ley de la administración pública es la impotencia.”²⁵

²³ *Ibid.*, pp. 280-281.

²⁴ *Ibid.*, pp. 286-287.

²⁵ *Ibid.*, pp. 287.

1.3. La reforma del Estado.

Si los conceptos de Estado y administración pública son complejos al interior del análisis político, por la diversidad de interpretaciones teóricas antes señaladas, la noción de reforma del Estado que se ha manejado durante la última década en los cinco continentes, es en sí difícil de comprender en un sentido unívoco, dada la diversidad de problemáticas que han enfrentado los diferentes países, sin embargo podemos señalar que con este concepto se hace referencia al conjunto de grandes modificaciones sociales, económicas, constitucionales y legales, políticas y culturales, cuyo objeto ha sido el adecuar el sistema de instituciones estatales a las exigencias de un mundo cambiante animado por la universalidad de la economía, por la interdependencia, el desarrollo tecnológico y el proceso científico.²⁶

Incluso, la reforma del Estado ha sido objeto de una tipología, determinada por la configuración estatal de los diversos países en la segunda mitad del siglo XX: los Estados liberal democráticos del capitalismo avanzado en Occidente; los Estados totalitarios del llamado mundo socialista en Oriente, y los Estados burocráticos del mundo periférico.

Así, encontramos que en los países liberal-democráticos del mundo avanzado hay un replanteamiento de las relaciones ciudadanos-aparato estatal cuya clave principal es de carácter fiscal; aquí se señala que se ha estado generando no propiamente una reforma del Estado, sino en el Estado. Respecto a los países ex-comunistas, se sostiene que aquí más bien hay una construcción de una nueva organización estatal, que incluye nuevos fundamentos constitucionales y público-institucionales que inducen la conformación de nuevos actores socioeconómicos y políticos. Y por último, en los países periféricos la reforma del Estado está orientada a elevar la eficiencia de la gestión estatal, dado los rasgos oligopólicos, oligárquicos e

²⁶ Cfr., Bazúa, Fernando y Mauricio Sáez, "Avatares e imperativos de la reforma del Estado en México: consideraciones, prospectivas y propuestas", en *Prospectivas*, pp. 15-19; Oliver Costilla, Lucio, "La reforma del Estado en América Latina: una aproximación crítica", en *Estudios Latinoamericanos*, pp. 3-29, y Guerrero, Omar, "La reforma del Estado como modernización", en *Civitas*, pp. 5-9.

incluso autocráticos o burocráticos-autocráticos para construir Estados liberal-democráticos.²⁷

En cada caso los ajustes introducidos han respondido a las necesidades particulares de los diferentes países, para adecuar sus instituciones a la universalización de la economía.

En este sentido, en los países latinoamericanos la reforma del Estado busca establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través de un proceso deliberado para mejorar su racionalización, mediante estrategias de cambio institucional, lo que implica: cambios legales para modernizar el dispositivo jurídico de la sociedad; cambios tecnológicos para promover nuevas formas de gestión pública y; cambios administrativos para producir las adecuaciones pertinentes en el sector público.²⁸

La reforma del Estado es un proceso de redistribución horizontal y vertical del poder. Horizontal en el sentido que va desde los centros territoriales hacia la provincia; vertical en el sentido que va desde los núcleos que concentran el poder hacia la ciudadanía.²⁹

Así, la reforma del Estado se ha convertido en: “el más audaz proyecto de modernización de la sociedad, que los sistemas democráticos de los países en desarrollo puedan haberse propuesto.”³⁰

Los aspectos fundamentales que se proponen abordar para ello son:

²⁷ Bazúa, Fernando y Mauricio Sáez, *op. cit.*, pp. 15-19 y 22.

²⁸ Blanco, Carlos, “La reforma del Estado”, en *Revista de Administración Públicas*, pp. 17.

²⁹ *Ibid.*, pp. 17

³⁰ *Ibid.*, pp. 17.

1. Reformas políticas, cuyo propósito es producir una intensa y creciente participación ciudadana:

2. Descentralización, en los campos político, administrativo y económico-financieros:

3. Modernización administrativa, cuyo énfasis es la profesionalización de la gerencia pública:

4. Modernización del Estado de Derecho, a través de una reforma del poder judicial; la modernización legislativa, la transformación del sistema penal penitenciario; la creación de instrumentos para la defensa del ciudadano ante la violencia del poder;

5. Modernización de políticas públicas, aquí se busca la transformación de las políticas públicas para que respondan a los intereses generales de la sociedad.

6. Desarrollo de la sociedad civil, implica un esfuerzo para que las distintas formas de expresión y organización de la sociedad puedan aflorar.³¹

La aplicación de estas medidas permitirán la transformación integral de la sociedad y el Estado, configurando una estrategia de modernización de la sociedad.

³¹ Ibid., pp.17-19.

1.4. La modernización de la administración pública.

El término modernización hoy día es utilizandó para dar cuenta de las transformaciones que sufre la sociedad capitalista en sus más diversos ámbitos, incluso se sostiene que en este concepto “se encierran y se sintetizan una multiplicidad de determinaciones que tienen que ver con las transformaciones que sufre la sociedad civil y el Estado, así como la referida a los cambios específicos que se dan entre éste y aquélla”,³² sin embargo, su desarrollo como doctrina en el campo de las ciencias sociales es reciente y se puede ubicar en las dos últimas décadas, “sus teóricos —los modernólogos— no han podido antes ni ahora ponerse de acuerdo sobre su definición y contenido.”³³

Desde una perspectiva histórica, se puede señalar que la modernización comenzó “con el nacimiento del capitalismo, con la acumulación originaria del capital en el siglo XVI. Europa es la cuna de la modernización y del desarrollo político moderno. La modernización como doctrina (...) es reciente, en ella se manejan como postulados básicos ‘la capacidad de los Estados para adaptarse a cambios continuos con relación al medio social y a su interior, y promoción de cambios que aseguren su propia continuidad; garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación política, con base en instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas’.”³⁴

En este sentido, la modernización de la administración pública se refiere a las transformaciones que debe asumir como respuesta a los cambios del Estado y la sociedad, dado su carácter mediador entre ellos, esto es, “debe entenderse como un proceso de cambio necesario mediante el cual la administración pública aumente su eficiencia, mediante la profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más

³² Moreno Espinoza, Roberto, “La reforma y la modernización del Estado en México y el perfil del administrador público”, en *Civitas*, pp. 15.

³³ Díaz Casillas, Francisco José, “Reflexiones sobre los problemas contemporáneos de la administración pública”, en *Civitas*, pp.47.

³⁴ Guerrero, Omar, *La modernización y el Estado capitalista*, pp. 150, citado por Díaz Casillas, Francisco José. *op. cit.*, pp.47.

adecuados, y la adopción de trabajos transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales, para atender mejor sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional.”³⁵

Una administración pública moderna significa estar “dotada de un grado razonable de eficiencia en la formación y ejecución de las políticas del gobierno y es además eficiente en la presentación de los servicios públicos que la población requiere. La modernización ha de incrementar la capacidad de las instituciones públicas en primer término, para definir claramente los problemas de la sociedad, formular opciones de solución y apoyar a los órganos de representación política en el cumplimiento de sus atribuciones.”³⁶

Los procesos, principios, criterios, etc., mediante los cuales la administración pública se moderniza son amplios y variados, y van desde el uso de nuevas tecnologías, cambios en la cultura, nuevos valores, actitudes y creencias en la administración, hasta la participación ciudadana, en donde la cuestión central es como lograr una mejor estabilidad y desarrollo de la sociedad en un mundo complejo e interdependiente.³⁷

Finalmente, es importante hacer algunas precisiones sobre la disgregación teórica-conceptual arriba señalada.

En primer lugar, los conceptos de Estado capitalista y administración pública se refieren a ámbitos del análisis político, aplicables a cualquier formación social bajo este régimen de producción.

³⁵ Limón Rojas, Miguel, “La modernización de la administración pública: participación ciudadana y transparencia”, en Revista de Administración Pública, pp. 166.

³⁶ Ibid., pp. 167.

³⁷ Cfr. Carrillo Barroso, Ernesto, “La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea”, en Cambio político y gobernabilidad, pp. 1-17; Uvalle Berrones, Ricardo, “El papel del Estado en los procesos actuales”, en Gobiernos, pp. 53-60, y; Uvalle Berrones, Ricardo, “El redimensionamiento de la administración pública”, en El Cotidiano, pp. 3-12.

El Estado capitalista ha asumido históricamente en su desarrollo varias formas de Estado: la monarquía absoluta, el Estado liberal, el Estado benefactor, y lo que hoy día se está configurando como una forma dominante de Estado, el neoliberal.

Es el Estado benefactor que caracterizó a los países desarrollados en el período de la posguerra y que entra en crisis en los años setenta, el que ha sido objeto de las críticas por parte del pensamiento neoliberal, al considerar que este ya cumplió su etapa, así como su acreditación histórica y social.

Así, el pensamiento neoliberal propone que el Estado no sea participe activo en la economía; que la formación y expansión del capital debe ser tarea primordial de los agentes privados; que los mercados han de funcionar dejando preferencia a las leyes de la oferta y la demanda; que la formación de precios no sea “perturbada” por disposiciones oficiales, y; que el Estado sea promotor y fomentador del proceso económico, no instancia dinámica de la producción.³⁸

A su vez, las formas de Estado asumen diferentes tipos de régimen político: parlamentarismo y presidencialismo.

El régimen político se entiende como: “la suma de los centros de poder político del Estado y la sociedad. En consecuencia, se integra sobre la base de la división del trabajo para dar causa a las funciones de ejecución, legislación y jurisdicción. Se integra también por las formas de relación que establecen la sociedad con el Estado, es decir, por las clases sociales y por la relación del Estado con la sociedad a través de la administración pública.

³⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, “La nueva racionalidad del Estado mexicano”, en La revista del Colegio, pp. 176-178.

Además comprende los partidos políticos, grupos de presión, participación política, procedimientos electorales y el papel de la opinión pública.”³⁹

Así, en el régimen político la diferenciación y especialización del ejecutivo, legislativo y judicial: “conlleva en un principio la colaboración de estos órganos. Esto no implica, sin embargo, el equilibrio de los mismos, porque específicamente la rivalidad histórica del ejecutivo y legislativo definen la naturaleza del régimen político. Si el predominio es del ejecutivo estamos en presencia del régimen presidencial; si predomina el legislativo, el régimen parlamentario. En el régimen presidencial, el ejecutivo es el titular de la administración pública, sus colaboradores son secretarios de Estado y por lo tanto, no son miembros de la asamblea legislativa; existe el referendo y los secretarios de Estado son responsables y removidos únicamente por el ejecutivo.”⁴⁰

Respecto al régimen parlamentario, nos encontramos con que: “La instancia del ejecutivo tiene doble titularidad. Existe un presidente o monarca que desempeña funciones de representación y protocolo, pero no es el titular de la administración pública. Esta se encuentra a cargo del primer ministro, quien como tal asume las funciones de gobierno; existen ministros que son políticamente responsables ante la asamblea legislativa, además de ser miembros de la misma. En consecuencia, el manejo de la administración pública es vigilada de manera constante por los miembros del legislativo, quienes pueden otorgar un voto de confianza al gabinete encabezado por el primer ministro.”⁴¹

Otro aspecto importante que es necesario aclarar es el referente al uso de los conceptos de gobierno, poder ejecutivo y administración pública, en este caso dichos conceptos están estrechamente relacionados, es decir hay una identidad entre ellos, por lo que el gobierno se refiere a: “conducir

³⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública, pp. 116-117.

⁴⁰ Ibid., pp. 117.

⁴¹ Ibid., pp. 117.

políticamente al conjunto del organismo del Estado e, inclusive, participar en la conducción merced a la influencia ejercida sobre quienes dirigen. La función gubernamental pasó, hacia mediados del siglo pasado, del legislativo al ejecutivo y, de este modo, gobernar se ha identificado gradualmente con administrar con sentido público.”⁴²

En segundo lugar, la reforma del Estado y la modernización de la administración pública tiene un ámbito diferente, institucional y se refiere a aquellos cambios que son necesarios para establecer y mantener una mejor relación entre el Estado y la sociedad, en un mundo complejo e interdependiente. Es la respuesta de los diferentes gobiernos para articular las economías “nacionales” a la mundialización económica del sistema capitalista.

En este sentido, la reforma del Estado en los países latinoamericanos ha consistido en la transformación del Estado que tenía un “relativo control de su economía, de su política y de su información, en un Estado moderno, abierto a los flujos internacionales en esos tres rubros, en los cuales las fuerzas del mercado y/o la civilización introducen su presencia y sus innovaciones por medio de sus capitales y con la ayuda de sus gobiernos. La privatización de grandes empresas estatales, la inversión externa de capitales, la eliminación de aranceles aduanales y la reducción del gasto público, son las cuatro medidas fundamentales que se han impulsado para abrir económicamente al Estado. En general, esto se ha complementado con el pago de la deuda externa, el control de la inflación y los bajos salarios de los trabajadores y burócratas.”⁴³

Así, nos encontramos que por un lado se proponen estrategias de cambio institucional (reformas políticas, descentralización, modernización administrativa, modernización del Estado de Derecho, modernización de políticas públicas, desarrollo de la sociedad civil), y por el otro lado, nos

⁴² Guerrero, Omar, La administración pública del Estado capitalista, pp. 402.

⁴³ Oliver Costilla, Lucio, op. cit., pp. 4.

encontramos con que el Estado-Nación capitalista tradicional donde todos supuestamente tienen cabida, “se esta levantando en su lugar un Estado basado en políticas económicas benéficas sólo para la minoría. No se busca más ni el pleno empleo ni la seguridad social, sino la ocupación y los servicios a quienes estén mayormente calificados en aras de la competencia capitalista mundial.”⁴⁴

En tercer lugar, hay que tener en cuenta que dentro de los cambios institucionales del Estado, la modernización de la administración pública es una de las muchas acciones a considerar en un reforma del Estado.

Después de estas precisiones, nos encontramos que cuando se habla de una reforma del Estado no se hace referencia a cambiar el Estado capitalista, el régimen político o el gobierno, dado que ello significaría una modificación del dominio político, y por lo mismo terminar con el propio Estado, sino que se refiere a su nuevo papel a desempeñar, para continuar garantizando las condiciones de acumulación y rentabilización del capital en el ámbito de la nación, conformar a una nueva división internacional del trabajo más flexible y compleja.

Por lo que el conjunto de grandes modificaciones sociales, económicas, constitucionales y legales, políticas y culturales, con las que se hace referencia a la reforma del Estado, tienen por objeto adecuar el sistema de instituciones estatales a las exigencias de un mundo cambiante animado por la universalización de la economía, por la interdependencia y por le desarrollo científico-tecnológico.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 6.

Capítulo 2. La reforma del Estado en México: 1982-1994.

2.1. Contexto internacional.

El capitalismo de los últimos 25 años se ha transformado radicalmente, asistimos a una época en la cual los avances científico-tecnológicos se suceden a una gran velocidad, modificando los procesos de producción y combustión industrial, por nuevos procesos basados en la microelectrónica, por prácticas de trabajo flexible, por un papel reducido de los sindicatos, y por un nuevo individualismo, que ha alterado las instituciones, así como los modos de vida y valores, desde el hogar, la fábrica y la escuela, hasta los centros de decisión públicos y privados.¹

Los rasgos de este nuevo capitalismo, que ha sido conceptualizado como posmoderno, son: la globalización, la interdependencia y la incertidumbre. Estos rasgos son causa y efecto de los cambios en la organización y operación del propio capitalismo.²

La globalización conlleva a una creciente integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales, a través de los flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, por lo que la estabilidad económica y el crecimiento de cada país depende de su articulación en el mercado global.

A su vez, la interdependencia significa que las economías nacionales, ante la apertura y la globalización en la producción y las finanzas han pasado a ser economías interdependientes de los mercados internacionales.

¹ Cfr. Benefield, Warner y John Holloway, "Posfordismo y reforma social", en ¿Un nuevo Estado? Debates sobre la reestructuración del Estado y el capital, pp. 11-16; Guerrero, Omar, "El dilema de la reforma del Estado", en Enlace pp. 15-17 y, Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando el Estado", en Nexos, pp. 27-32.

² Villareal, René, Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno, pp.61.

La incertidumbre es un rasgo que se ha hecho presente en los últimos años por la interdependencia y la globalización y la complejidad de actores y de intercambios que se han hecho menos previsible el comportamiento económico.³

Los rasgos de este nuevo capitalismo han llevado a que la transformación mundial no haya respetado fronteras, credos ideológicos o formas preestablecidas, por lo que también se ha reflejado en el papel asignado al Estado, en su capacidad de competir y en sus prácticas políticas.

Así, en la década de los años ochenta la vida estatal es objeto de reformas, con la finalidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía mundial.

En este sentido, se somete a revisión los ámbitos de competencia de la sociedad y el Estado, adoptando: "políticas correctivas para rehabilitar los consensos perdidos debido a la sobredilatación administrativa y a la intervención incesante del Estado en la economía. Las reformas del Estado para delimitar sus excesos se realizan con las políticas siguientes: 1) privatización; 2) desregulación; 3) desburocratización; 4) aperturas externas; 5) concesión de servicios públicos y 6) liberalizaciones."⁴

El Estado benefactor que caracterizó a la posguerra con su papel protagónico en la economía, ahora es transformado en un: "un Estado promotor, acorde con las economías abiertas, con el reclamo de los ciudadanos por no perder iniciativa con el Estado y la necesidad de que la economía sea un espacio público y no un lugar para favorecer clientelas, camarillas, prebendas y acuerdos corporativos."⁵

³ *Ibid.*, pp. 71-73.

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, "El papel del Estado en los procesos actuales", en *Gobiernos*, pp. 55.

⁵ *Ibid.*, pp. 55.

En una economía abierta, el Estado promotor regula el mercado e interviene con sentido estratégico, es decir, “promoviendo y distribuyendo los bienes y servicios públicos que son indispensables para el desarrollo de la sociedad sin asumir un papel sobredeterminante en el mercado.”⁶

Sin embargo, es importante aclarar que el Estado promotor no renuncia a la búsqueda y el logro del bienestar social: “por lo contrario, para conseguirlo no emprende acciones burocratizadas y en cambio sí alienta la participación comunitaria. Esto significa que los grupos sociales pueden participar con su esfuerzo, recursos e iniciativas. El bienestar social en el Estado promotor tiene cobertura pública y no meramente administrativa y gubernamental como sucedía en el Estado de bienestar.”⁷

2.2. La reforma estatal en México.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se inicia un nuevo período de cambios radicales en la historia política mexicana, determinados en gran medida por la crisis económica y el nuevo ordenamiento mundial.

Es en el ámbito económico donde empezaran las transformaciones al proponerse un cambio estructural, el cual considera incidirá de manera importante en los demás ámbitos de la sociedad. Así, la estrategia del cambio estructural estará orientada a: “reorganizar con sentido de productividad y eficiencia la vida de la sociedad y el Estado.”⁸

⁶ *Ibid.*, pp. 55.

⁷ *Ibid.*, pp. 56.

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, La administración pública en el cambio estructural, pp. 16.

Los objetivos del cambio estructural son los de dejar que la sociedad sea la encargada de impulsar los cambios, de convertirse en el motor de la recuperación económica, y de asignarle un nuevo papel al Estado para conservarlo mejor.⁹

En este sentido, nuestra época se caracteriza por tener una constante que es: “la revisión de estructuras económicas, procesos políticos y de formas de vida. A ellos se encadena el cambio estructural. En el plano interior permite que la sociedad y el Estado reajusten partes para enfrentar la crisis e ingresar a la etapa de la mejoría de la misma a otros derroteros del desarrollo.”¹⁰ En su relación con el exterior, es el medio que permite responder mejor a las exigencias del nuevo ordenamiento mundial.

Así, las características del cambio estructural, es que: “obedece a una estrategia de carácter modernizador. Como signo del tiempo actual, la modernización es ingrediente que orienta los trazos del cambio estructural. Modernizar es dar actualidad a formas y modos de vida.”¹¹

Los medios que articulan la estrategia del cambio estructural del Estado mexicano, son los siguientes:

- a) Reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución de 1917;
- b) Establecimientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- c) Delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias;
- d) Adopción del Sistema de Control y Evaluación Política;
- e) Impulso a la Descentralización Política;

⁹ Ibid., pp. 16.

¹⁰ Ibid., pp. 15.

¹¹ Ibid., pp. 15.

- f) Reestructuración del Sector Descentralizado;
- g) Institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa, y
- h) La Reconvención Industrial.¹²

Con este conjunto de medidas se establecerán los lineamientos básicos que permitirán modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como la articulación de la economía nacional al mercado global, y que más tarde se complementará con la reforma del Estado que propondrá el régimen de Carlos Salinas de Gortari.

Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la república se dará continuidad al proyecto modernizador de la economía, y a la vez, se convertirá en prioritario la transformación del Estado.¹³

Así, el presidente Carlos Salinas de Gortari en su primer informe de gobierno estableció la necesidad de realizar una Reforma del Estado, para enfrentar los cambios acelerados del mundo (la caída del bloque socialista, la formación de bloques comerciales, la revolución científica-tecnológica y la globalización de la economía), así como atender de manera inmediata las demandas crecientes de la población no cubiertas, por lo que señala el fin del Estado paternalista, interventor, de las décadas pasadas y su sustitución por un Estado diferente, un Estado justo y eficaz, que permitirá garantizar la soberanía nacional y dar respuesta a las demandas sociales.¹⁴

Para Salinas de Gortari las necesidades y demandas sociales, las condiciones objetivas de la economía nacional y las finanzas del Estado, son: "razones internas, que en el marco de los nuevos arreglos de la

¹² *Ibid.*, pp. 17.

¹³ Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Reforma del Estado y empleo público*, pp. 31

¹⁴ *Cfr.*, Salinas de Gortari, Carlos, *Primer informe de gobierno*, pp. 7-18.

economía internacional, obligan a pensar en serias modificaciones a las reglas de producción, a los mecanismos de acceso a los servicios de bienestar de la población y a los términos de la competencia por el poder y el imperio de la ley. Todos ellos deben ser capaces de dar respuesta a estas realidades y, por lo tanto, tiene un carácter central en la reforma del Estado.”¹⁵

La propuesta de reforma del Estado del presidente Salinas es la de una nueva estrategia y el uso de diferentes instrumentos, más acordes al papel que México debe desempeñar en el mundo, y más eficaces para responder a la maduración de la sociedad y sus necesidades. Estas son: “concertación, ejercicio democrático de la autoridad, racionalización y fomento a la autonomía, aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, privatizaciones de empresas públicas no estratégicas con la participación de sus obreros en su propiedad y canalización de su producto de su venta a programas sociales y transparencia en sus relaciones con todos los actores sociales y los ciudadanos.”¹⁶ El conjunto de estas medidas constituyen las nuevas prácticas del Estado mexicano, contribuyendo a su fortalecimiento, haciéndolo más justo y eficaz.

Para el titular del poder Ejecutivo fortalecer al Estado no significa hacerlo más grande, como en épocas pasadas, lo que implicaba el desvío de recursos, en detrimento de los grupos más desprotegidos, sino que se requiere: “de una reforma que lo agilice y lo haga eficiente, que permita ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, liberar recursos atados a las empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia.”¹⁷

Así, la estrategia de modernización del régimen de Salinas de Gortari es la de transformar las estructuras económicas y el papel del Estado en ese cambio, es la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas: “la reforma del Estado hermana ambos propósitos

¹⁵ Salinas de Gortari, Carlos, “Reformando al Estado”, en *Nexus*, pp. 28.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 30

¹⁷ *Ibid.*, pp. 30

con el interés de fundar la corresponsabilidad y la solidaridad, las relaciones del Estado y la sociedad.”¹⁸

Para adecuar la economía nacional y el Estado a la universalización de la economía, se hicieron toda una serie de modificaciones constitucionales y legales, políticas, económicas, sociales y culturales, para configurar la articulación de nuestro país a la economía mundial, pero también se requirió de una justificación para estos cambios, y esto quedó establecido con la llamada ideología del liberalismo social.

A continuación se establecerán el marco jurídico y el discurso ideológico en que se sustenta la reforma del Estado en México.

2.2.1. Marco jurídico.

Con la toma de posesión como presidente de la República de Miguel de la Madrid se inicia un nuevo período de reformas, en todos los ámbitos de la vida nacional, como resultado de la crisis económica que llevó a la nacionalización de la banca y el control generalizado del tipo de cambio, y de los compromisos adquiridos con los organismos financieros internacionales en materia de deuda pública.

Las primeras medidas adoptadas tuvieron que ver con la llamada renovación moral de la sociedad, así tenemos que el 3 de diciembre de 1982, el Ejecutivo envió al Congreso iniciativas de reformas al título cuarto constitucional, “con los cuales se precisaron varios aspectos de la responsabilidad de los servidores públicos; la iniciativa de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la incorporación al Código

¹⁸ *Ibid.*, pp. 31

Penal de las figuras delictivas en que los servidores públicos pueden incurrir y la reforma a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral.”¹⁹

Casi simultáneamente, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 22 artículos: “en lo esencial con estas reformas se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), y se establecieron las bases para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera. La Secogef se constituyó en el órgano globalizador en materia de control y se le asignó la función supervisora que le confiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. También se reorganizaron las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Semip); de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), y de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). Otro aspecto importante de la reordenación administrativa fue la reintegración a las secretarías permanentes de una serie de funciones que se habían asignado a organismos independientes de aquellos y directamente vinculados a la Presidencia de la República.”²⁰

En lo referente a las relaciones del Estado con la sociedad, el 4 de diciembre de 1982, el Ejecutivo presentó al Congreso una iniciativa de reforma a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución. “Con estas reformas quedó establecido un sistema de planeación del desarrollo cuyo mecanismo se tipificó mediante la Ley de Planeación; se fijaron las bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria; se definió a la economía mixta como el principio del desarrollo económico, realizando éste por medio de la concurrencia de los sectores público, privado y social, y se precisaron las áreas exclusivamente al Estado.”²¹

En materia electoral, el presidente Miguel de la Madrid promovió una reforma político-electoral, con la que se modificaron los artículos 52, 53, 54,

¹⁹ Presidencia de la República, “crónica del sexenio 1982-1988. Segundo año”, en Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, pp. 22.

²⁰ Ibid., pp.22.

²¹ Ibid., pp. 29

55, 56, 60 y 77 de la Constitución,²² así como, el establecimiento de un nuevo Código Federal Electoral, con el que se sustituyó a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En sus aspectos medulares sobresalen: aumento del número de curules de representación proporcional de 100 a 200; determinación de la mayoría; integración del cuerpo que calificará las elecciones de diputados y senadores; integración de la Comisión Federal Electoral y, la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral.²³

Otras reformas importantes fueron: la reforma municipal (Art. 115), las reformas al Distrito Federal (Arts. 73, 74, 89, 110, 127 que inciden en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), las reformas de carácter judicial (Arts. 21, 20, 106, 107, 46, 115, 94, 101, 104 y 109), las reformas a los poderes Legislativo y Ejecutivo (Comisión Permanente, Arts. 78 y 79), Congreso de la Unión (doble período de sesiones y reducción del plazo entre la elección y la toma de posesión del presidente de la república, arts. 65, 66 y 92), y los criterios de política exterior (Art. 89). En cuanto a los derechos sociales en la Constitución, estos fueron ampliados con las reformas sobre los derechos de la salud (Art. 4), a la vivienda (Art. 4), fijación de los salarios mínimos (Art. 123) y protección al equilibrio ecológico (Art. 27).²⁴

A su vez, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se realizaron cambios constitucionales importantes, como: la reforma electoral de 1990 y su nueva legislación reglamentaria por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Arts. 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73), la reforma de agosto de 1993 (Arts. 41, 54, 60, 63, 74 y 100), el regreso al sistema de Banca Mixta, que implicaba en adelante su privatización (Arts. 28 y 123), así como la autonomía del Banco de México (Arts. 28, 73 y 123).²⁵

De manera paralela a las reformas constitucionales, se llevó a cabo un proceso muy importante de desregulación: “con la eliminación del exceso de

²² Bolívar Espinoza, Augusto y Luis Antonio F. Bonifas Moreno. “Las reformas constitucionales”. en El cotidiano, pp. 39

²³ “Renovación Política”, en Cuadernos de Renovación Nacional, pp. 39-44.

²⁴ Bolívar Espinoza, Augusto y Luis Antonio F. Bonifas Moreno, op.cit., pp. 41.

²⁵ Ibid., pp. 42

reglamentación que impide un mayor número de participantes en diversos sectores y la menor intervención del gobierno en la producción.”²⁶

En materia agraria sobresale la modificación al Artículo 27 constitucional en donde se establece: 1) El fin del reparto agrario; 2) La apertura del campo a sociedades mercantiles; 3) La libertad de asociación y; 4) La creación de Tribunales Agrarios. Con estas modificaciones se busca capitalizar al campo a través de la participación del sector privado.²⁷

En lo referente a las relaciones Estado-Iglesias se reformó la Constitución en sus Artículos 3, 5, 24, 27 y 30, con lo que se da: “la aprobación de ofrecer doctrina religiosa en escuelas particulares, el reconocimiento a las ordenes monásticas, libertad de que las asociaciones religiosas sean propietarias, derecho a votar por parte de los ministros religiosos, el reconocimiento de las asociaciones religiosas y reafirmación de la separación entre el Estado e iglesias.”²⁸

Otras reformas importantes, fueron: la creación de un organismo de defensa de los derechos humanos (Art. 102) y la adición que reconoce y brinda protección a los grupos y comunidades indígenas. Así como, el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación.²⁹

El conjunto de reformas constitucionales antes señaladas perfilan, lo que se ha denominado la reforma del Estado y la modernización de México.

²⁶ *Ibid.*, pp. 42.

²⁷ *Ibid.*, pp. 42

²⁸ *Ibid.*, pp. 43.

²⁹ *Ibid.*, pp. 43.

2.2.2. Discurso ideológico de la reforma estatal.

Con el discurso del presidente Salinas de Gortari en el 63 aniversario del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), se da el sustento ideológico que viene a justificar todos los cambios introducidos por el Estado mexicano desde 1982, a partir de ese momento se habla de una nueva “filosofía de la reforma de la Revolución”, como el “Liberalismo Social”, el cual se considera se deslinda del estatismo absorbente y del neoliberalismo posesivo, con lo asistimos a una nueva ideología del partido, el gobierno y el nuevo Estado mexicano.³⁰

La ideología del liberalismo social promueve: “un Estado solidario, comprometido con la justicia social, que trabaja siempre dentro de un régimen para conducir al cambio en el marco de la ley, manteniendo la estructura vigente y la protección de los derechos humanos”³¹ Asimismo, propone un Estado promotor, “que aliente la iniciativa, pero que tenga la capacidad para regular con firmeza las actividades económicas y evitar así que los pocos abusen de los muchos; un Estado que oriente la atención y los recursos para satisfacer las necesidades básicas de los mexicanos, respetuoso de los derechos humanos, de la autonomía de los sindicatos y protector del ambiente.”³²

El liberalismo social no permite que el Estado sea el único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales, “es responsable de todos y por todos; pero jamás aceptará ser un Estado ausente, incapaz de enfrentar los excesos del mercado, irresponsable ante los rezagos y las necesidades sociales. Es un Estado que hace uso de la ley para lograr una realidad más justa, más libre, en el marco de la soberanía.”³³

³⁰ Bolívar Espinoza, Augusto et. al., “El nacimiento del estado liberal social 1982-1992”, en El Cotidiano, pp. 11.

³¹ Salinas de Gortari, Carlos, El liberalismo social, nuestro camino, pp. 7.

³² Ibid., pp. 7

³³ Ibid., pp. 7-8.

En materia de educación se promueve un sistema educativo nacional con: “libertad para educar, con responsabilidades más amplias por parte de los estados y de las regiones, así como de la sociedad; con conceptos educativos que reflejen los nuevos tiempos, el orgullo por nuestra historia y la fortaleza de la nación. Este sistema ratifica la responsabilidad del Estado de impartir educación gratuita y laica, y de hacer obligatorios los estudios de la primaria, medio social para la movilidad social, y para proporcionar condiciones dignas de vida a los maestros.”³⁴

En el campo se asume plenamente el reconocimiento constitucional del ejido y de la comunidad, y se promueve con eficacia, la justicia agraria; se abren oportunidades para que, apoyados en los programas de fomento del gobierno, el campesino ejerza su libertad sin estar condicionado por la necesidad; se alientan las asociaciones, y se promueven a las comunidades.

Respecto a los pueblos indígenas se señala que ahora pueden decidir su forma de vida y contar con los medios para alcanzarla, en virtud de que la ley protege y promueve sus lenguas, culturas y costumbres, recursos y formas específicas de organización.³⁵

Asimismo, se señala que la alimentación, la vivienda, la salud y la calidad de vida, significan compromisos para el Estado, que implica: “La corresponsabilidad de la sociedad en la solución de sus carencias, así promueve nuevos esquemas para que se haga más amplia la participación, a fin de solucionar y dar una respuesta más eficaz en el otorgamiento transparente y equitativo de los servicios.”³⁶

³⁴ *Ibid.*, pp. 10.

³⁵ *Ibid.*, pp. 11-12.

³⁶ *Ibid.*, pp. 12

Con el discurso del liberalismo social se hace a un lado los postulados de la ideología nacionalista y la política social, que habían venido manejando los gobiernos posrevolucionarios, y que tenían que ver con sus justificación en el ejercicio del poder. Así, con la crisis de los años 80 y la reestructuración del capitalismo a nivel mundial, el grupo dominante aprovechará la coyuntura y pondrá en práctica un cambio estructural, a través del cual la sociedad se encargará ahora de impulsar los cambios, de ser el motor de la recuperación económica, mientras que al Estado se le asigna un nuevo papel para su fortalecimiento y conservación.

Con este cambio estructural la visión del grupo dominante es de que la economía estaría orientada a ser más competitiva en los mercados internacionales, y al dar facilidades al capital internacional para su "inversión" en el mercado nacional se tendrá el complemento que le permitiría al país salir del subdesarrollo y formar parte de las economías desarrolladas.

Así, la intervención del Estado en la economía con su papel protagónico se hace a un lado y se propone en su lugar un Estado promotor, que oriente la iniciativa, pero que tenga la capacidad de regular con firmeza las actividades económicas, sin renunciar a la búsqueda y logro del bienestar social, en un mundo global, de interdependencia y de incertidumbre.

2.3. Los ámbitos de la reforma del Estado.

2.3.1. Ambito político.

La reforma del Estado en el ámbito político comprende tres aspectos fundamentales, que son: 1) la lucha contra la impunidad; 2) la reforma electoral y; 3) la seguridad al ejercicio de las libertades.

1) En la lucha contra la impunidad, se señala que en todo Estado de derecho deben prevalecer los intereses generales y ser defendidos por encima de cualquier interés particular, cualquiera que sea su fuerza. En este sentido, se atendió la demanda de la población de contar con un espacio para defenderse de violaciones a los derechos humanos por parte de la autoridad, dando origen a la Comisión de los Derechos Humanos que, en 1992, será elevada a rango constitucional.³⁷

A su vez, en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas se reformó la Constitución, para incluir disposiciones claras y precisas para garantizar el respeto a sus tradiciones, idiomas y costumbres. Otras leyes también fueron modificadas para mejorar la protección de los derechos humanos; entre ellos, “el Código Penal y la Ley de Procesos, para garantizar la presencia de un abogado defensor y para invalidar confesiones que no hayan sido hechas frente al Ministerio Público. Una nueva ley para promover y sancionar la tortura también fue promulgada.”³⁸

Por otra parte, se hizo una revisión sistemática de las leyes penales, para darle mayor responsabilidad al Ministerio Público, una mayor precisión a las obligaciones de la policía y ampliar los derechos de los sospechosos o acusados.

Otras modificaciones legislativas importantes fueron las de la figura del refugiado, con objeto de proteger la vida, la seguridad y la libertad de los extranjeros que por esos motivos abandonan a su país. Asimismo, en octubre de 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración para atender ese fenómeno.³⁹

³⁷ Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, pp. 83-86.

³⁸ *Ibid.*, pp. 86.

³⁹ *Ibid.*, pp. 88-89.

2) La reforma electoral es otro aspecto importante de la reforma del Estado de México. Así tenemos, que el actual sistema electoral es producto de una reforma general de las reglas constitucionales y reglamentarias llevadas a cabo en 1990, y de las realizadas en septiembre de 1993.

Los artículos constitucionales que se modificaron en la reforma de 1990, se refieren básicamente a la organización electoral, a la calificación de las elecciones, a las reglas para la integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En la organización de las elecciones el cambio fundamental fue la creación de un organismo público —el Instituto Federal Electoral—, con la autoridad en materia electoral, dotado con personalidad y patrimonio propio, encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios, así como, de las actividades relacionadas al padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, la educación cívica, la impresión de materiales electorales y de la atención y prerrogativas de los partidos.⁴⁰

Con relación a la calificación de las elecciones, se recupera la experiencia del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de 1988 y se modifica el número de los presuntos diputados y senadores integrantes del Colegio Electoral a 100 miembros. “El nuevo Tribunal Federal Electoral se compuso de un pleno y cinco salas regionales y se le dotó de la jurisdicción para decidir los casos de su competencia y con el fin de que sus resoluciones sólo puedan ser modificadas por las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio Electoral. En todos los casos, el Tribunal resuelve en una sola instancia y sus acciones son públicas. Con ello se fortaleció la presencia del Tribunal sin abandonar el sistema mixto de calificación.”⁴¹

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 92

⁴¹ *Ibid.*, pp. 94.

En el sistema de representación con la reforma de 1990, se introdujo el tope máximo de un partido en la Cámara de Diputados a 350 integrantes electos mediante ambos principios, así como, la fórmula para la asignación de diputados por la vía proporcional: los 200 diputados de representación por listas se distribuyen por porcentajes de votos en cada circunscripción.⁴²

Respecto a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se establecieron los principios para la representación proporcional, el tope máximo y la llamada "cláusula de gobernabilidad", así como, los recursos y la integración del Colegio Electoral.⁴³

Otros cambios de la reforma electoral mejoraron y ampliaron las prerrogativas de los partidos, la exención de impuestos y el uso gratuito de tiempo de la televisión y la radio, así como, la realización de un nuevo padrón electoral durante el año de 1991.

Con la reforma político-electoral de 1993, se establecen cuatro aspectos fundamentales: a) derechos políticos y sistema de representación; b) régimen de partidos políticos y condiciones de competencia; c) organización electoral y, d) calificación y Tribunal Electoral.

a) En los derechos políticos y sistema de representación, encontramos: la reforma a la fracción I Artículo 82 que elimina "la obligación de ser hijos de padres mexicanos para ser presidente de la república; la apertura al Senado a las minorías, a través del aumento de dos a cuatro los senadores, tres de ellos electos por mayoría y una asignado al partido que obtenga la primera minoría; cambios a la Cámara de Diputados para que ningún partido político por sí solo pueda reformar la Constitución Política, y la eliminación de la llamada 'cláusula de gobernabilidad'."⁴⁴ Así tenemos que ningún

⁴² *Ibid.*, pp. 95-96.

⁴³ López Moreno, Javier. Reformas constitucionales para la modernización, pp. 44-45.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 82-84.

partido político podrá tener más de 315 diputados por los dos principios — mayoría relativa y representación proporcional—, por lo que no podrán modificar la Constitución al no alcanzar las dos terceras partes —334 diputados—, obligando con ello a los partidos políticos a establecer alianzas con los demás para su modificación.

b) En el régimen de partidos políticos y condiciones de competencia, se establecieron los apoyos adicionales a los partidos políticos que no hayan obtenido el mínimo de votos (1.5%), los cuales podrán mantener su registro hasta en una elección posterior; el regulamiento del financiamiento público de los partidos; establecimiento de los límites de gastos para las campañas electorales y, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

c) En la organización electoral y procedimientos, sobresale el establecimiento del servicio profesional electoral; la inclusión de normas para regular la obtención y el uso de una nueva credencial para votar con fotografía, así como el anuncio por parte del Director del Instituto Federal Electoral (IFE) de tendencias en los resultados electorales, tras concluir la jornada electoral correspondiente.

d) Por lo que respecta a la calificación y el Tribunal Electoral, encontramos una serie de normas que abarcan todas las etapas del proceso que fortalecen al órgano electoral de carácter jurisdiccional como el Tribunal Federal Electoral, se simplificaron los medios de impugnación y aumenta el tipo de pruebas que los partidos políticos pueden utilizar para fundamentar sus inconformidades y quejas. En materia de calificación electoral, se eliminaron los Colegios Electorales de Diputados y Senadores.⁴⁵

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 84-92.

Asimismo, se establece que a partir de 1994 el Consejo General del Instituto Federal Electoral, calificará la elección de diputados de representación proporcional; los Consejos Locales, las elecciones de senadores, y los Consejos Distritales calificarán las elecciones de mayoría relativa.

Otro aspecto importante de las reformas político-electoral de 1993, es el del gobierno de la ciudad, en donde se contempla la creación de órganos de gobierno específicos para el Distrito Federal y la Asamblea de Representantes, regulados por una ley del Congreso. La reforma define "las atribuciones que corresponden a los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y aquellos exclusivos de los órganos propios del Distrito Federal. Propone innovar en el nombramiento del jefe del Distrito Federal apelando a un procedimiento cuasiparlamentario, al sujetar el nombramiento que hace el presidente de la República al grupo de candidatos electos en el Congreso y la Asamblea, por el partido político que cuente con la mayoría en la Asamblea de Representantes. También propone crear Consejos Ciudadanos en las demarcaciones del Distrito Federal, con facultad de gestoría y vigilancia y, para enfrentar los problemas de conurbación, la creación de un Consejo Metropolitano que coordine las acciones en aquellas materias que requieran un enfoque de criterios unitarios."⁴⁶

3) Finalmente, tenemos las reformas para ampliar las libertades que establece el Estado mexicano, y que se refieren básicamente al derecho a la educación y el derecho de los particulares a educar, y la reforma a la relación Estado-iglesias.

Con las reformas constitucionales al Artículo 3º en 1992, se hace explícita la responsabilidad del Estado de dar educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite.

⁴⁶ Rebolledo. Juan, op. cit., pp.99

A su vez, se ampliaron las libertades para que los particulares tengan una participación más activa en la impartición de la educación, al terminar con el estado de indefensión en que se colocaba la fracción III del Artículo 3º Constitucional, otorgándole los recursos ordinarios y el juicio de amparo contra las decisiones de la autoridad. Además les permite impartir educación religiosa en forma complementaria al cumplimiento de los planes y programas nacionales.⁴⁷

En este sentido, con la reforma a la relación Estado-iglesias, se encuentra la enmienda constitucional que redefine la situación política y los derechos de las organizaciones religiosas en nuestro país.

La premisa más importante de la reforma constitucional consistió en otorgar personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, lo que se manifestó en: "reglas para permitir y delimitar la adquisición de propiedad real, en reglas para prestar el servicio público de educación, y en reglas para regular los derechos políticos y sucesorios de los ministros de culto, y en reglas para manifestación pública de cultos."⁴⁸

2.3.2. Ambito económico.

En el ámbito económico la reforma del Estado tendrá su mayor expresión, al emprenderse una política de ajustes y estabilización, así como un profundo cambio estructural.

Para lograr la estabilidad macroeconómica el Estado mexicano establecerá tres acciones fundamentales: 1) la reorganización de la deuda pública; 2) la realización de una amplia reforma fiscal, controlando el gasto

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 105-106.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 109.

y elevando ingresos, y 3) la negociación de un pacto entre los principales agentes productivos para ordenar y repartir las cargas del ajuste. Con estas medidas se establecerán las bases para el cambio estructural y se complementará con la apertura comercial, la desregulación, la inversión extranjera y las desincorporaciones de entidades públicas.

Es el año de 1983, cuando se empezarán a aplicar las primeras medidas de liberación comercial, mismas que serán aceleradas a partir de 1986, con la incorporación de México al GATT.

En cuanto a tratados comerciales, sobresale el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estado Unidos y Canadá, cuyas negociaciones culminaron en agosto de 1992, después de más de 400 reuniones gubernamentales.

En materia de desregulación económica se establecieron los siguientes objetivos: 1) eliminación de obstáculos a la actividad económica y agilización de procesos administrativos; 2) liberación de diversas actividades anteriormente reservadas al gobierno; 3) otorgamiento de garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo, y 4) contribución a la estrategia antiinflacionaria reduciendo costos y evitando la formación de monopolios.⁴⁹

En este sentido, encontramos que la desregulación ha sido aplicada a prácticamente todos los sectores de la actividad económica: "comercio interior y exterior, inversión extranjera, industria, transporte, telecomunicaciones, turismo, minería, pesca y transferencia de tecnología."⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 130

⁵⁰ *Ibid.*, pp.130

En el rubro de la inversión extranjera, en mayo de 1982 entra en vigor un nuevo reglamento de la Ley de Inversión Extranjera, con el cual ampliaron considerablemente el número de sectores y actividades abiertas a la inversión extranjera y se definieron criterios rápidos, en algunos casos automáticos, para la aprobación de dichas inversiones.⁵¹

La desincorporación de empresas públicas tiene su origen en el crecimiento desmedido de las entidades (1150), en el enorme déficit del sector público, que llegó a representar el 18% del PIB y, en la crisis económica de 1982. A partir de este momento se hizo una revisión de las prioridades de financiamiento público, estableciéndose en el sector paraestatal dos propósitos: "1) permitir al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica, cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos a su cargo, y 2) de manera concomitante, abrir espacios de participación al resto de la sociedad en áreas que no eran estratégicas ni prioritarias."⁵²

Así, la desincorporación se llevó a cabo con diversas modalidades: "la venta de participación accionaria del gobierno; la liquidación, cuando la entidad no era viable o había cumplido los propósitos para los que fue establecida; la extinción, aplicada básicamente a los fideicomisos públicos; la fusión, cuando la actividad que desarrollaban varias empresas podía desarrollarla una sola, y la transferencia, cuando se trataba de empresas de importancia especial para algunos estados."⁵³

El proceso de desincorporación de las empresas públicas tuvo un proceso gradual: "de 1982 a 1985 se liquidaron muchas empresas que no eran viables; en 1986-1989 se desincorporaron empresas pequeñas y medianas con

⁵¹ *Ibid.*, pp. 130.131.

⁵² *Ibid.*, pp. 132

⁵³ *Ibid.*, pp. 132.

resultados no siempre exitosos pero que dieron experiencia y reconocimiento técnico en cuanto a las desincorporaciones y, de 1990 en adelante, que fue cuando se procedió a privatizar las empresas más grandes, como las aerolíneas, las mineras y siderúrgicas, la compañía de teléfonos y la banca comercial.”⁵⁴

En conjunto, de las 1150 entidades paraestatales que existían en diciembre de 1982, a diciembre de 1992 sólo había 217, lo que significaba que desde entonces se habían desincorporado 969 paraestatales y se encontraban en proceso de venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia 53 entidades.⁵⁵

2.3.3. Ambito social.

La reforma del Estado tiene su expresión más sustantiva, en el ámbito de lo social, es ahí donde el Estado mexicano enfocará su atención a través de nuevos tipos de relación y de participación de los grupos en las tareas del desarrollo y, en la búsqueda de una mayor justicia social.

En este sentido, con las medidas económicas adoptadas —venta de empresas públicas, la desregulación y la reorientación del gasto público—, los recursos económicos obtenidos se canalizaron a programas de bienestar social en la áreas de educación, salud, abasto, medio ambiente e infraestructura básica.

La política social emprendida a partir de 1988, puede dividirse en tres aspectos fundamentales: 1) las reformas estructurales de largo plazo: el campo, la educación y la ecología; 2) la ampliación de la red básica de servicios, y 3) la reforma de la solidaridad.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 132-133.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 134.

1) Con la reforma en el campo se le da rango constitucional a la tenencia de la tierra, y se le otorga a los ejidatarios la libertad de decidir el destino de sus tierras, hasta enajenarlas si así lo aprueba la mayoría de los miembros de su núcleo ejidal. Asimismo, se anulan restricciones a las asociaciones entre ejidatarios y de ellos con los particulares.⁵⁶

Otra disposición fundamental fue la creación de tribunales agrarios y de una Procuraduría Agraria, con el fin de solucionar las controversias por la aplicación de la nueva ley y para enfrentar los casos rezagados, así como de asegurar el cumplimiento de la ley.

Así, la reforma constitucional y la nueva ley agraria brindan certidumbre a la tenencia de la tierra y permiten nuevas formas de asociación productiva en el campo.

En materia de educación sobresale el establecimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, en el cual participan autoridades educativas federales, el Sindicato Nacional de Maestros y los gobiernos estatales. Por medio de este acuerdo se transfieren a los gobiernos de los estados la responsabilidad de dirección y operación de los centros educativos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los recursos financieros para ejercerlos, manteniendo como atribución federal la normatividad general del sistema.⁵⁷

La reforma constitucional en materia educativa también señala la obligatoriedad de la educación secundaria, manteniendo gratuita la que preste el Estado y precisa el derecho de todo mexicano a recibir educación por parte de quien lo demande.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 149.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 157.

A su vez, en 1988 se promulga una nueva Ley de Protección al Medio Ambiente, como una medida destinada a revertir el deterioro ecológico en el territorio nacional, así como la promulgación por parte de los estados de sus propias leyes de protección al medio ambiente, las cuales se apegan a las normas federales. Para garantizar el estricto cumplimiento de la ley, en 1992 se crea una Procuraduría Federal del Medio Ambiente.⁵⁸

2) Dentro de la ampliación de la red básica de servicios en materia de salud y seguridad social, tenemos: el incremento gradual a las contribuciones de empleados y trabajadores al sistema de seguridad social, y la creación del Sistema del Ahorro para el Retiro.⁵⁹

Por otra parte, al inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue instalada la Comisión Nacional de Agua, con el fin de promover un uso más racional del líquido y un manejo coordinado y ordenado de este importante recurso. Un aspecto a destacar en este rubro, es la creciente participación de empresas privadas en la construcción de importantes obras hidráulicas, así como en el Programa de Construcción de Carreteras, que ha permitido la construcción de autopistas, bajo el esquema de concesiones temporales.⁶⁰

A su vez, en materia de vivienda los esfuerzos para enfrentar los rezagos de este sector, han sido: "la suma de esfuerzos de los sectores público, privado y social para eliminar trámites excesivos. De igual forma, los organismos de vivienda han modificado sus formas de operación y sus fórmulas crediticias, disminuyendo subsidios sin afectar el acceso al crédito, y extendiendo los plazos de amortización."⁶¹

3) Finalmente, como parte central de la reforma del Estado encontramos el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). En este

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 158-159.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 160.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 162-163.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 163-164.

programa la participación de la comunidad es el rasgo más destacado, puesto que el destino de las inversiones y su ejercicio son el resultado de una decisión corresponsable entre la autoridad y las comunidades organizadas.

A través del Pronasol se cubren dos áreas básicas: "los programas orientados a la supervisión de los rezagos en servicios, con lo que se busca crear una plataforma inicial para el combate de la pobreza, y los programas que inciden directamente en el ámbito de la producción y el empleo, para darle permanencia en esta tarea."⁶²

Las características del Pronasol, son las siguientes: "a) aprovechar tradiciones locales de trabajo en la comunidad y de democracia directa para organizarse y fijar prioridades; b) los recursos federales se destinan a los programas definitivos para la comunidad y son directamente manejados por ellos, para el ejercicio honesto y transparente, mediante un Comité de Vigilancia establecido por democracia directa; c) la realización de las obras de servicio esta a cargo fundamentalmente de la misma colectividad, que es la que aporta la mayor parte del trabajo, los recursos y los materiales para su consecución, y d) el Programa no ofrece nada en forma gratuita y los subsidios no se otorgan por tiempo indefinido, eliminando así cualquier relación de dependencia."⁶³

Estos son los ámbitos de la reforma del Estado que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en su estrategia de modernización, llevó a cabo para consolidar la articulación de la economía nacional a la economía mundial.

Resumiendo tenemos que en términos generales, la reforma del Estado se empieza a configurar con el gobierno de Miguel de la Madrid al proponer un cambio estructural, es decir, un nuevo patrón de acumulación, en donde el Estado define sus áreas de actividad y asume un papel promotor del desarrollo,

⁶² *Ibid.*, pp. 166.

⁶³ *Ibid.*, pp. 167.

redimensionando su administración pública —sector descentralizado— y brindando todo tipo de facilidades para que los empresarios nacionales y extranjeros asuman ahora la conducción de la economía nacional en el mercado global.

En el aspecto político se propondrá una reforma político-electoral a través de la cual habrá una mayor participación de las fuerzas políticas opositoras, que desde luego no tendrá la misma cobertura que se da en el ámbito económico.

Con Carlos Salinas de Gortari se dará continuidad al llamado cambio estructural, profundizando las políticas de apertura comercial, desregulación, inversión extranjera y desincorporación de entidades públicas, canalizando los recursos obtenidos a programas de bienestar social, con lo cual el Estado mexicano logra legitimar todos los cambios introducidos desde 1982, incluso se llega a proponer una nueva “ideología de la Revolución” válida para el Estado, el partido y el gobierno:

Al igual que su antecesor, Carlos Salinas de Gortari lleva a cabo una reforma político-electoral, cuyo aspecto medular es la creación de un órgano independiente encargado de las elecciones —el Instituto Federal Electoral—, y una mayor participación de los partidos políticos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero no hay cambios radicales que nos permitan hablar de una alternancia en el poder.

En conclusión, podemos señalar que la reforma del Estado en México no pretende cambiar el Estado capitalista nacional por otro, tampoco el sistema político, el régimen político o el gobierno, sino que es el término utilizado por el discurso oficial para dar cuenta de los cambios introducidos desde 1982 en nuestro país, para articularlo a la economía global, es el maquillaje que utiliza el Estado mexicano para estar acorde a las nuevas circunstancias, sin cambiar su esencia.

Capítulo 3. La modernización de la administración pública federal.

3.1. La administración pública en el gobierno de Miguel de la Madrid.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se inicia un período de cambios, determinados en gran medida por la crisis económica de 1982 y el nuevo ordenamiento mundial, que modificarán las relaciones entre el Estado y la sociedad, los cuales han sido conceptualizados como un cambio estructural.

En este cambio estructural se determina que sea la sociedad la encargada de impulsar los cambios, asignándole al Estado un papel promotor en este proceso, es decir, se busca reajustar partes, para que de manera conjunta se enfrenten los problemas del país.

La administración pública entendida como la actividad organizadora del Estado en la sociedad, no puede quedar al margen de estos cambios, se debe modificar, esto es modernizar. La modernización de la administración pública se refiere a las transformaciones que debe asumir, como respuesta a los cambios de la sociedad y el Estado, dado su carácter mediador entre ellos.

Es en este sentido, que en el régimen de Miguel de la Madrid se llevará a cabo un proceso de reestructuración de la administración pública federal, estableciéndose las bases para su modernización y el ajuste de la misma, redefiniendo las responsabilidades de las dependencias que la integran y fijando nuevas competencias, para responder mejor a la problemática del país y a las demandas de la población.¹

¹ Madrid Hurtado, Miguel de la, "Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones Presentado al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1982", en Revista de Administración Pública, pp. 120.

Es a través de la Coordinación de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quien se encargará de instrumentar las modificaciones, y para ello se le asignarán las siguientes funciones:

a) diseñar, con la participación que corresponde a las demás áreas de SPP, la política y las directrices para la modernización administrativas de carácter global, sectorial e institucional;

b) promover políticas y lineamientos para la descentralización administrativa del sector público federal;

c) promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar las estructuras y funciones de la administración pública federal y a establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administrativa y;

d) dictaminar sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica.²

A su vez, se estableció que sus actividades estarían orientadas por cuatro vertientes principales: organización, sectorización, descentralización administrativa y sistemas.

En lo referente a la organización se estableció que las tareas tendrían como propósito el compactar y racionalizar las estructuras de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, buscando conformarse con el mínimo de unidades administrativas y recurso, de tal manera que le permitan cumplir con los objetivos programáticos.

² Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización, pp. 54.

Respecto a la sectorización se determinó que las entidades paraestatales se reasignarían a las diferentes dependencias de acuerdo a sus atribuciones y buscando integrarlas como verdaderos instrumentos de política para el logro de los objetivos sectoriales.

En materia de descentralización administrativa se estableció la necesidad de descentralizar la operación, las funciones y los recursos humanos y presupuestales relacionados con los mismos; reubicar físicamente las unidades administrativas y entidades paraestatales, atendiendo criterios de planeación regional, asentamientos humanos y desarrollo humano; buscar mayor coordinación de acciones del gobierno Federal con los estados en materia de interés común y transferir las competencias hasta ahora asignados a la federación hacia los estados y municipios.

En lo referente a sistemas la Secretaría de Programación y Presupuesto estableció un programa de simplificación y desregulación de los sistemas de planeación, programación-presupuestación, evaluación, obra pública, adquisiciones e inventarios, y la contabilización del gasto con el objeto de agilizar y hacer más eficiente la actividad gubernamental.³

Otra medida importante adoptada por el gobierno de Miguel de la Madrid fue la referente a la instauración del Servicio Civil de Carrera, como una estrategia fundamental para modernizar los sistemas de administración de personal.

La instauración del servicio Civil de Carrera estuvo a cargo de la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

³ Secretaría de Programación y Presupuesto, "El Servicio Social de Carrera: la modernización administrativa", en Planeación democrática, pp. 13-15.

A su vez, el 29 de junio de 1983, por acuerdo presidencial se estableció la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración de dicho servicio en el sector público. La comisión quedó integrada por los secretarios de Gobernación, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Educación Pública y del Trabajo y Prevención Social, así como, por el secretario general de la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado; como secretario técnico se estableció que fungiría el Coordinador General de Modernización de la Administración Pública Federal.⁴

Así, en el proceso de reestructuración administrativa del gobierno de Miguel de la Madrid encontramos dos medidas fundamentales, que son: la creación de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del Servicio Civil de Carrera. A continuación se indicarán las modificaciones de que fue objeto la administración pública federal.

A la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le otorgaron facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública centralizada y paraestatal, y sancionar, o en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público.⁵ Se le dio además carácter de secretaría globalizadora en materia de control, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir las demás dependencias y entidades gubernamentales.

A su vez, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le dotó de: "atribuciones integrales para la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de tal manera que le permitan el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera en el país, que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione, según el caso al personal al

⁴ *Ibid.*, pp. 11-13.

⁵ Madrid Hurtado. Miguel de la, *op. cit.*, pp. 120.

servicio del estado.”⁶ Otras atribuciones que se le dan, son las referentes a su carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo; la coordinación de acciones del ejecutivo federal con los ejecutivos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país; la reglamentación integral del gasto público, al concentrar la competencia para establecer normas sobre la planeación, la programación y evaluación de las obras públicas, así como, de las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración federal y, la aplicación de políticas y directrices que se determinen para el proceso de modernización de la administración pública federal.⁷

A la secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adicionan las atribuciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, las de las entidades de la administración pública federal. También se le dan facultades para establecer los criterios, precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, así como de coordinar el sistema bancario nacional.

Por otra parte a la nueva Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se le otorgan facultades de formular y promover el desarrollo de la industria nacional, regular los procesos de distribución y consumo de productos básicos y de uso popular, asimismo, se introducen modificaciones para que en la vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al control de artículos de consumo y de uso personal, sea factible el auxilio de las autoridades locales.⁸

A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le otorgaron facultades para regular los recursos naturales sobre los que el Estado tiene dominio directo, de acuerdo con la Constitución. Así, se le

⁶ *Ibid.*, pp. 120.

⁷ *Ibid.*, pp. 122.

⁸ *Ibid.*, pp. 123.

atribuyó “la facultad de regular las áreas vinculadas a las ramas petroleras, petroquímica, eléctrica y las del resto del sector paraestatal.”⁹

A su vez, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se le asignaron las atribuciones relativas a la ecología, el medio ambiente, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial de la república, “como medida para que con un carácter integrador de los elementos de protección al medio ambiente y la ecología, se apoyen en forma las acciones del desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de vida de la población.”¹⁰

A la Secretaría de Salud y Asistencia se le facultó para: “coordinar los servicios médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los institutos nacionales de salud.”¹¹

Por otra parte, a la Secretaría de Gobernación se le complementaron sus atribuciones para definir políticas y directrices que orienten a las dependencias y entidades de la administración pública federal, en el desarrollo de los programas de comunicación social, bajo esquemas complementarios e integrales.¹²

A la Secretaría de la Reforma Agraria se le atribuyen facultades para promover la organización agraria de los campesinos y aumentar su capacidad para resolver en forma más expedita la problemática jurídica y social que implica la tendencia de la tierra, así como establecer las bases

⁹ Pardo, María del Carmen, La modernización administrativa en México, pp. 129.

¹⁰ Madrid Hurtado, Miguel de la, op. cit., pp. 123.

¹¹ Pardo, María del Carmen, op. cit., pp. 129.

¹² Madrid Hurtado, Miguel de la, op. cit., pp. 124.

para un proceso gradual de mayor participación de las autoridades estatales y municipales en la solución de los programas sociales.¹³

Otras medidas que también se tomaron fueron la creación, el 19 de enero de 1983, de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, como: “un nuevo elemento de la toma de decisiones que intentó establecer la unificación de criterios. Con el secretariado se integraron a la presidencia los gabinetes especializados instaurados en el pasado sexenio —económico, agropecuario, comercio exterior y salud—, cuyas funciones eran, entre otras, coordinar asuntos de las dependencias que integraban los gabinetes, preparar reuniones, redactar las actas y dar continuidad a los acuerdos.”¹⁴

Asimismo, se determinó la integración de la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos: “para algunas funciones de coordinación que dependían directamente del presidente (Sistema Nacional de Educación, Proyectos de Desarrollo, Programas para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otros), se transfirieron a los secretarios.”¹⁵

Las instituciones bancaria, por decreto en 1983, se transformaron en sociedades de crédito. En este sentido, tenemos que: “se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión de recursos: ‘las funciones dijo la SHCP buscan racionalizar toda la captación de recursos y por regiones’. Estas funciones fortalecerán las nuevas sociedades para el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en las ciudades del interior, como decisión previa a la revocación del decreto de nacionalización de la banca.”¹⁶

¹³ *Ibid.*, pp. 124-125.

¹⁴ Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, pp. 129-130.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 130.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 131.

En agosto de 1984, se publicó por decreto presidencial el Programa de Simplificación Administrativa, mediante el cual las dependencias y entidades de la administración público federal: "Debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificar. El acuerdo también incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitaría más tiempo para modificarse."¹⁷

Respecto al sector paraestatal, en mayo de 1983, se publicaron dos acuerdos a través de los cuales se buscaba tener una mayor eficiencia y productividad en las entidades. "El primero reiteró que las secretarías globalizadoras serían las entidades normativas y de control, delimitó las funciones de las coordinadoras de sector (...) y estipuló las obligaciones de los responsables de estas últimas. El segundo estableció las obligaciones del sector paraestatal respecto a su adecuación al Programa Inmediato de Reordenación Económica y el Plan Nacional de Desarrollo. En este momento, el propósito era prácticamente obligar al sector paraestatal a elevar la productividad sin aumentar gastos, lo que significaba privatizarlo o eliminarlo."¹⁸

Estas fueron en términos generales las medidas adoptadas en el gobierno de Miguel de la Madrid respecto a la modernización de la administración pública federal, en el llamado cambio estructural, cuya tarea era reorientar la economía nacional para enfrentar los retos de la universalización de la economía y la interdependencia comercial originados por el avance científico-tecnológico; sin embargo la crisis económica superó las expectativas oficiales, quedando aplazado la instauración del servicio Civil de Carrera y la modernización administrativa quedó solamente reducida a una simplificación superficial sin cambios estructurales de fondo.¹⁹

¹⁷ *Ibid.*, pp. 131.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 136.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 142-143.

3.2. La administración pública en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Con la llamada estrategia de la modernización el régimen de Carlos Salinas de Gortari buscará dar continuidad a las medidas adoptadas por su antecesor, en la transformación de las estructuras económicas y en el papel del Estado, para enfrentar los nuevos retos de la economía global y atender de manera prioritaria las crecientes necesidades y demandas de los mexicanos hasta ese momento no cubiertas, en este sentido, es que se propone la reforma del Estado.

En la reforma del Estado, al igual que en el cambio estructural, la estructura organizativa de la administración pública federal se modifica a la nueva realidad, esto es se moderniza para: “adecuar su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con objeto de optimizar los recursos con que cuenta. Dicha reestructuración deriva de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos interiores respectivos y otras disposiciones complementarias.”²⁰

Dentro del proceso de racionalización administrativa llevado a cabo por el gobierno federal, encontramos: “la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que implicó, por una parte, reducir el aparato burocrático y, por otra parte, dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública”.²¹

A la secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorgaron facultades para fortalecer su estructura: “al conjugar nuevamente dentro de

²⁰ Ruiz Sacristan, Carlos. “La reestructuración del sistema burocrático”, en La administración pública contemporánea en México, pp. 235.

²¹ Ibid., pp. 237.

sus atribuciones los procesos de ingreso-gasto, reforzando su carácter globalizador, en cuanto que sus acciones no sólo van dirigidas al exterior del sector público, sino que al interior adquiere la responsabilidad de normar y orientar la organización y el presupuesto del gobierno federal”.²²

En forma paralela, desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dando origen a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual asume las funciones de protección ecología, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual se integra la política social del gobierno federal.

A la Secretaría de Educación Pública se le asignaron los centros de investigación, así como el Consejo de Ciencia y Tecnología, para integrar en un sólo sector los aspectos educativos, culturales y de investigación.

A su vez, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue sometida a un proceso de reubicación funcional y de departamentalización de sus unidades, que repercute a nivel regional en la reorganización y fortalecimiento de sus delegaciones, lo cual es de vital importancia para responder a la problemática agrícola regional.”²³

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial le tocó redefinir su estructura en razón de la ampliación de sus atribuciones por la apertura comercial: “concentrando sus esfuerzos en la reorganización de las áreas sustantivas, de tal forma que administrativamente cuente con la capacidad instalada que requiere el gobierno para enfrentar esta nueva tarea en su papel normativo y de operación. Es así, que fue posible fortalecer los niveles de toma de decisiones encaminados al proceso de apertura comercial, permitiendo que dicha secretaría asumiera plenamente sus responsabilidades

²² *Ibid.*, pp. 237.

²³ *Ibid.*, pp. 237.

en cuanto a la política de negociaciones comerciales, así como en el análisis y evaluación sobre la aplicación jurídica y financiera en la materia.”²⁴

Como medidas de apoyo al sector agrario para su modernización, se crearon la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, con base en las funciones y recursos transferidos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria se constituyó como un organismo descentralizado, con el propósito de defender los derechos de los campesinos en los problemas de justicia social que se presente.

A su vez, los Tribunales Agrarios se estructuraron como: “órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, con la finalidad de atender los juicios agrarios que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las resoluciones que se susciten.”²⁵

En este sentido, se reorganiza el registro Agrario Nacional como órgano centralizado de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya función básica es: “la de inscribir los documentos en que consta las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra.”²⁶

Con este conjunto de medidas se da respuesta a la reforma del Artículo 27 constitucional, y se establece la posibilidad de que el trabajador del campo capitalice y aumente la productividad del agro a través de la asociación o el arrendamiento de su tierra.

²⁴ *Ibid.*, pp. 237-238.

²⁵ *Ibid.*, pp. 238.

²⁶ *Ibid.*, pp. 238.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal redimensionó su composición orgánico-funcional con los cambios que el sector energético y en particular Petróleos Mexicanos experimentaron, dándoles mayor solidez a sus áreas de investigación, coordinación y dirección de la política energética del país.”²⁷

Asimismo, se fortalecen las funciones relativas a la petroquímica mediante: “los recursos obtenidos de áreas que se eliminan. Por su parte, las Delegaciones Regionales de Minería redefinen sus áreas para encauzar su funcionamiento en actividades relacionadas con los energéticos y la minería.”²⁸

Otra medida importante que se adoptó fue la creación de la Oficina de la Presidencia de la República, como la instancia encargada de hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y ordenes presidenciales, así como de aquellos acuerdos tomados en el seno de los gabinetes especializados.

Se determinó asimismo, que la Oficina de la Presidencia se encargaría de administrar, coordinar y supervisar al personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República.

A su vez, los gabinetes especializados se consideraron como las instancias presidenciales de coordinación que proponen y evalúan la política del gobierno federal y donde concurren varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

²⁷ *Ibid.*, pp. 238-239.

²⁸ *Ibid.*, pp. 239.

Los gabinetes especializados que se establecieron fueron los siguientes:

a) Económico, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial; Trabajo y Prevención Social y el Banco de México;

b) Agropecuario, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria;

c) Desarrollo Social, integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Educación Pública y Salud y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

d) Política Exterior, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público y Comercio y Fomento Industrial y de la Procuraduría General de la República, y

e) Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; de la defensa Nacional y de Marina y de la Procuraduría General de la República.

También se determinó que los acuerdos dictados por el Ejecutivo Federal en le seno de los gabinetes especializados tendrían el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes.

Respecto a los secretarios técnicos de los gabinetes especializados se determinó que dependerían del titular de la Oficina de la Presidencia, quien además coordinaría, orientaría y supervisaría las acciones de aquellos, de acuerdo a las políticas y lineamientos y prioridades que fije el titular del Ejecutivo Federal.²⁹

Por otra parte, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se crearon entre otros algunos consejos y comisiones como órganos desconcentrados, tales como: el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; o bien técnicos, como la Comisión Nacional para el Ahorro de la Energía cuyos estudios repercuten en el ámbito económico.³⁰

Finalmente, tenemos la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo desconcentrado del gobierno federal, encargado de salvaguardar los derechos fundamentales de los mexicanos y extranjeros en el territorio nacional.

Con este conjunto de medidas adoptados por el régimen de Carlos Salinas de Gortari, se establecerá la nueva estructura de la administración pública federal, que permitirá enfrentar la nueva realidad que se da entre el Estado y la sociedad, con la llamada reforma del Estado.

Después de haber señalado el conjunto de medidas instrumentadas por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, como el cambio estructural y la reforma del Estado, nos encontramos que la administración pública federal no podía quedar al margen de las transformaciones, por lo que su estructura organizativa fue objeto de redefinición de responsabilidad y nuevas competencias de las dependencias y entidades que la conforman.

²⁹ "Diario Oficial de la Federación del 5 de Junio de 1992", en La Nueva Administración Pública Federal, Tomo 2., pp. 219-221.

³⁰ Ruíz Sacristán, Carlos, op. cit., pp. 239.

En este sentido, tenemos en el gobierno de Miguel de la Madrid la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio civil de carrera, sin embargo la crisis económica superó las expectativas oficiales, quedando aplazada la instauración del servicio civil y la modernización administrativa quedó solamente reducida a una simplificación sin cambios estructurales de fondo.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari la estructura organizativa de la administración pública federal también se modificó a la nueva realidad, adecuando su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones con el objeto de optimizar sus recursos, en este sentido, encontramos la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dando lugar a una poderosa Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Oficina de la Presidencia de la República, dependencias que serían claves en la orientación y consolidación del proyecto modernizador del grupo en el poder.

Finalmente, tenemos que los propósitos del grupo dominante de modernizar a nuestro país en todos sus niveles, impulsando la iniciativa de la sociedad y asignándole un papel promotor al Estado, no se ha dado respuesta a un problema central de nuestro país: la miseria. En la última década hemos sido testigos de programas de reorientación económica, planes nacionales de desarrollo, pactos económicos, desregulaciones, apertura comercial, facilidades a la inversión extranjera, renegociaciones de la deuda pública externa, devaluaciones, reformas tributarias, privatizaciones de entidades públicas, programas de solidaridad, establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y las iglesias, creación de la Comisión de derechos Humanos..., y la sociedad mexicana ahora es más desigual, con un reducido número de multimillonarios y un gran número de pobres.

En resumen, se requiere de un cambio total de actividades en todos los niveles de la sociedad y el Estado, pero donde el desarrollo social sea la

actividad prioritaria que oriente el desempeño de la administración pública en un mundo cada vez más complejo e incierto.

Conclusiones.

1. En la década de los años ochenta el Estado benefactor que caracterizó tanto a los países desarrollados como subdesarrollados, es objeto de reformas con la finalidad de adecuar sus instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizada por la globalización, la interdependencia y la incertidumbre. Las políticas que adoptan, son: la privatización; la desregulación; la desburocratización; las aperturas externas; la concesión de servicios públicos y las liberalizaciones.
2. En nuestro país, con el gobierno de Miguel de la Madrid se inicia un nuevo período de cambios radicales en la historia política mexicana, determinados en gran medida por la crisis económica y el nuevo ordenamiento mundial. Es en el ámbito económico donde se empezarán a dar las transformaciones al proponerse un cambio estructural, el cual se considera incidirá de manera importante en los demás ámbitos de la sociedad. Convirtiéndose en este sentido la sociedad, en la protagonista de la recuperación económica, asignándole al Estado un papel promotor, orientado a regular el mercado e intervenir con sentido estratégico, promoviendo y distribuyendo los bienes y servicios públicos, sin asumir un papel sobredeterminante en el mercado.
3. La Estrategia del cambio estructural del Estado mexicano estará dada por las siguientes políticas: a) Las reformas a los Artículos 25 y 26 de la Constitución de 1917; b) El establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; c) La delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias; d) La adopción del Sistema de Control y Evaluación; e) El impulso a la Descentralización Política; f) La reestructuración del Sector Descentralizado; g) La institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa; h) La Reconvención Industrial.
4. Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República se dará continuidad al proyecto modernizador de la economía —cambio estructural— profundizando las políticas de apertura comercial, desregulación, inversión extranjera y desincorporación de entidades públicas, y a la vez, se convertirá en prioritario la transformación del Estado. La propuesta del cambio estatal tiene como finalidad enfrentar los

cambios acelerados del mundo (caída del bloque socialista, la formación de bloques comerciales, la revolución científico-tecnológica y la globalización de la economía), y atender de manera inmediata las necesidades crecientes de la población no cubiertas, por lo que se señala el fin del Estado paternalista, interventor, de las décadas pasadas y su sustitución por un Estado más justo y eficaz.

5. La propuesta de reforma del Estado del presidente Salinas de Gortari es la de una nueva estrategia y el uso de diferentes instrumentos, como son: la concertación; el ejercicio democrático de la autoridad (incorporando a la sociedad a las decisiones a través del diálogo y el respeto a las diferencias de opinión para encontrar soluciones); la racionalización y el fomento a la autonomía; el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales y la privatización de empresas públicas.
6. Para adecuar la economía nacional y el Estado a la universalización de la economía, se hicieron toda serie de modificaciones constitucionales, políticas, económicas, sociales y culturales, pero también se requirió de una justificación para estos cambios, y esto quedó establecido con la llamada ideología del liberalismo social, la cual se considera se deslinda del estatismo absorbente y del neoliberalismo posesivo.
7. Con el discurso del liberalismo social se hacen a un lado los postulados de la ideología nacionalista y la política social, que habían venido manejando los gobiernos posrevolucionarios, y que tenían que ver con su justificación en el ejercicio del poder. Así, con la crisis de los años ochenta y la restructuración del capitalismo a nivel mundial, el grupo dominante aprovechará la coyuntura y pondrá en práctica un cambio estructural (un nuevo modelo de desarrollo), a través del cual la sociedad se encargará ahora de impulsar los cambios, de ser el motor de la recuperación económica, asignándole al Estado un papel promotor, que permita ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, liberar recursos atados a las empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades de bienestar social.
8. Con el cambio estructural la visión del grupo dominante es de que la economía estaría orientada a ser más competitiva en los mercados internacionales, y al dar facilidades al capital mundial para su "inversión" en el mercado nacional, se tendría el complemento que le permitiría al

país salir del subdesarrollo y formar parte de las economías del primer mundo.

9. En el aspecto político, el gobierno de Miguel de la Madrid propondrá una reforma político-electoral a través de la cual se dará mayor participación a las fuerzas políticas opositoras, que desde luego no tendrá la misma cobertura que se da en el ámbito económico.
10. Al igual que su antecesor, Carlos Salinas de Gortari llevó a cabo una reforma político-electoral, cuyo aspecto medular fue la creación de un órgano independiente encargado de las elecciones —el Instituto Federal Electoral—, así como el establecimiento de una mayor participación de los partidos políticos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sin embargo no hay cambios radicales que nos permitan hablar de una alternancia en el poder.
11. La desincorporación de entidades públicas tendrá un papel destacado, al ser el objeto predilecto para sanear las finanzas públicas y canalizar los recursos de sus ventas a programas sociales. En este sentido, de 1150 entidades paraestatales que existían en diciembre de 1982, a diciembre de 1992 sólo había 217, lo que significaba que se habían desincorporado 969 paraestatales y se encontraban en proceso de venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia 53 entidades.
12. Como parte central de la reforma del Estado encontramos el Programa Nacional de Solidaridad (pronasol). En este programa la participación de la comunidad es el rango más destacado, puesto que el destino de las inversiones son el resultado de una decisión corresponsable entre la autoridad y las comunidades organizadas. Es el programa a través del cual el gobierno justifica la venta de empresas públicas y la canalización de sus recursos para cubrir las necesidades sociales.
13. La administración pública federal del Estado mexicano, no puede quedar al margen de las transformaciones del Estado y la sociedad, se debe modificar, esto es modernizar. Así, en el gobierno de Miguel de la Madrid encontramos dos medidas fundamentales, que son: la creación de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio civil de carrera, sin embargo la crisis económica superó las expectativas oficiales, quedando aplazada la instauración del servicio civil de carrera y la modernización

administrativa quedó solamente reducida a una simplificación sin cambios de fondo.

14. En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari la estructura organizativa de la administración pública federal también se modificó a la nueva realidad, adecuando su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones con el objeto de optimizar sus recursos. En este sentido, encontramos la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dando lugar a una poderosa Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Oficina de la Presidencia de la República, dependencias que serían claves en la orientación y consolidación del proyecto modernizador del grupo en el poder.
15. En términos generales podemos señalar que cuando se habla de reforma del Estado de México, no se hace referencia a cambiar el Estado capitalista, el régimen político o el gobierno, dado que ello significaría una modificación del dominio político y, por lo tanto terminar con el propio Estado, sino que se refiere a su nuevo papel a desempeñar, para continuar garantizando las condiciones de acumulación del capital en el ámbito de la nación, conforme a una nueva división internacional del trabajo más flexible y compleja.
16. Por lo que el conjunto de grandes modificaciones sociales, económicas, constitucionales y legales, políticas y culturales, con las que se hace referencia a la reforma del Estado, tiene por objeto adecuar el sistema de instituciones estatales a las exigencias de un mundo cambiante animado por la universalización de la economía, por la interdependencia y por el desarrollo científico-tecnológico.
17. Después de haber señalado el conjunto de medidas instrumentadas por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, como el cambio estructural y la reforma del Estado, nos encontramos con que sus propósitos de modernizar a nuestro país en todos sus niveles, impulsando la iniciativa de la sociedad y asignándole un papel promotor al Estado, no se ha dado respuesta satisfactoria a un problema central de nuestro país: la miseria. En la última década hemos sido testigos de programas de reorientación económica, planes nacionales de desarrollo, pactos económicos, desregulaciones, apertura comercial, facilidades a la

inversión extranjera, renegociaciones de la deuda pública externa, devaluaciones, reformas tributarias, privatizaciones de entidades públicas, programas de solidaridad, establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y las iglesias, creación de la Comisión de Derechos Humanos... y la sociedad mexicana es cada vez más desigual, con un reducido número de multimillonarios (500 familias) y un gran número de pobres (40 millones y, 20 de ellos en pobreza extrema).

Se requiere tomar medidas inmediatas, tales como:

a) Sensibilizar a los funcionarios públicos sobre la importancia del bienestar social, para que no continúen aferrados a la idea de que el aumento de las necesidades sociales (vivienda, salud, educación, empleo) y la escasez de recursos financieros, sólo encuentran solución si se mantienen las medidas correctivas de austeridad y disciplina financiera, creyendo que el mercado por sí sólo dará las soluciones, es muy importante hacer un esfuerzo adicional, para canalizar mayores recursos al desarrollo social.

b) Para elevar la eficacia de las instituciones públicas en la atención de las demandas sociales, es fundamental que los servidores públicos tengan conocimiento y apliquen de manera creativa las tecnologías de buen gobierno: las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social.

Las políticas públicas tienen como propósito publicitar el proceso de toma de decisiones relacionados con el bien común, incorporando la opinión, iniciativa, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de vida ciudadana.

La gerencia pública está comprometida con los fines públicos y objetivos sociales que el gobierno tiene que llevar a cabo. Es una gerencia para enfrentar acontecimientos no previstos en las agendas de gobierno y, para dar un tratamiento democrático a los problemas y necesidades sociales.

La gerencia social se caracteriza por la combinación y conjunción de procesos de gestión que requieren la huerística. Es una forma de gestión que no se apoya en grandes aparatos burocráticos, sino en tipos de organización descentralizados que son flexibles y adaptativos; por la elaboración de programas sociales masivos; por la implementación adaptativa y; por su evaluación por monitoreo.

c) La iniciativa privada también debe participar en la solución de los problemas sociales, canalizando recursos financieros y técnicos, pero sobre todo aportando sus conocimientos de gestión administrativa (control de calidad, reingeniería de procesos), para un mejor aprovechamiento de los mismos.

d) El gobierno federal debe redoblar esfuerzos para garantizar seguridad a las inversiones extranjeras productivas, y brindar estímulos fiscales a la reinversión de utilidades.

e) Otra medida importante a considerar es la colocación de títulos de deuda pública a largo plazo en los mercados internacionales, para fomentar las obras de infraestructura y la modernización de la planta productiva de las pequeñas y medianas empresas.

f) Hay algunos servicios públicos que tiene porque ser monopolio del gobierno y que se pueden concesionar a la iniciativa privada o al sector social, tales como: la recolección y reciclado de basura, la administración de mercados públicos, paraderos de autobuses y microbuses, la limpieza del drenaje y, el suministro de energía eléctrica y de agua potable.

g) Para que los funcionarios públicos tengan un mejor desempeño en las tareas encomendadas, es fundamental que se le asegure la estabilidad laboral, a través de la profesionalización del servicio civil de carrera, con lo cual se lograría dar continuidad a los programas y proyectos del gobierno federal, en períodos de cambio y alternancia política.

h) Finalmente, hay que hacer un seguimiento y evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, y si hay anomalías sancionarlos, pero no a través de la Contraloría General, sino a través de un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que este en manos de los ciudadanos o de sus representantes (diputados).

Bibliografía.

1. AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Racionalidad administrativa y decisión política en el México contemporáneo", en **Política y racionalidad**, ed. INAP: México; 1982, pp. 37-56.
2. ALONSO, Jorge, "A falta de una conclusión, un comentario final", en **El Estado mexicano**, ed. Nueva Imagen: México; 1984, pp. 395-415.
3. _____, "Introducción: cuestionar al Estado", en **El nuevo Estado mexicano**, T. I. ed. Nueva Imagen: México; 1994, pp. 13-49.
4. BAZUA, Fernando y Mauricio Sáez, "Avatares e imperativos de la reforma del Estado de México: consideraciones, prospectivas y propuestas", en **Prospectiva** ed. Política Nueva: México; Año 1, Núm. 3, abril-junio, 1995, pp. 15-19 y 22-23.
5. BENEFELD, Warner y John Holloway, "Posfordismo y reforma social", en **¿Un nuevo Estado? Debates sobre la reestructuración del Estado y el capital**, ed. Cambio XXI/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Distribuciones Fontamara; México; Trad. María Cristina Bernal, 1994, pp. 11-16.
6. BLANCO, Carlos, "La reforma del Estado", en **Revista de Administración Pública**, ed. INAP: México; Núm. 76, enero-abril, 1990, pp. 11-19.
7. BOLIVAR ESPINOZA, Augusto, et. al., "El nacimiento del Estado liberal social 1982-1992", en **El Cotidiano**, ed. UAM: México; Año 8, Núm. 50, septiembre-octubre de 1992, pp. 4-12.
8. BOLIVAR ESPINOZA, Augusto y Luis Antonio F. Bonifas Moreno, "Las reformas constitucionales", en **El Cotidiano**, ed. UAM: México: Año 8, Núm. 50, septiembre-octubre de 1992, pp. 36-43.
9. CARNOY, Martín, **El Estado y la teoría política**, ed. Alianza: México; Trad. Juan José Utrilla, 1993, 357 p.
10. CARRILLO BARROSO, Ernesto, "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", en **Cambio político y gobernabilidad**, ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/CONACYT: México: 1993, pp. 1-17.

11. CHEVALIER, Jaques y Daniéle Loschak, **La ciencia administrativa**, ed. FCE/INAP: México; Trad. José Barrales V., 1983, 134 p.
12. COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA, "Diario Oficial del 5 de Junio de 1992", en **La nueva Administración Pública Federal**, T. I., ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: México; 1992, pp. 219-221.
13. DIAZ CASILLAS, Francisco José, "Reflexiones sobre los problemas contemporáneos de la administración pública", en **Civitas**, ed. CEDAM: México, Núms. 6-7, julio-septiembre, 1991, pp. 45-50.
14. ENGELS, Federico, **El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado**, ed. Progreso: Moscú; s.f., 215 p.
15. ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, **Reforma del Estado y empleo público**, ed. INAP: México; 1993, pp. 23-68.
16. GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo, "Administración pública: concepto y disciplina", en **Teoría y práctica de la Administración Pública en México. Lecturas básicas**, ed. INAP: México; 1992, pp. 19-52.
17. GUERRERO, Omar, "El dilema de la reforma del Estado", en **Enlace**, ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: México; Núm. 28, septiembre-noviembre, 1993, pp. 15-17.
18. _____, **La administración pública del Estado capitalista**, ed. INAP: México; 1980, 439 p.
19. _____, "La reforma del Estado como modernización", en **Civitas**, ed. CEDAM: México; Núms. 3-4, octubre-marzo, 1991, pp. 5-9.
20. HUACUJA R. Mario y José Woldemberg, "En torno a la concepción marxista del Estado" en **Estado y lucha política en el México actual**, ed. El Caballito; México; 1991, pp. 259-274.
21. LIMON ROJAS, Miguel, "La modernización de la administración pública. Participación ciudadana y transparencia", en **Revista de Administración Pública**, ed. INAP: México; Núm. 82, enero-junio, 1992, pp. 165-178.

22. LOPEZ MORENO, Javier, **Reformas constitucionales para la modernización**, ed. FCE: México; 1994, 282 p.
23. MADRID HURTADO, Miguel de la, "Exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones presentado al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1982", en **Revista de Administración Pública**, ed. INAP: México: Núms. 71-72, julio- diciembre, 1987, pp. 119-126.
24. MOLINA HERNANDEZ, José Luis, "La racional irracionalidad: el Estado en crisis", en **Civitas**, ed. CEDAM: México; Núm. 1, mayo-junio, 1990, pp. 24-32.
25. MORENO ESPINOZA, Roberto, "La reforma y la modernización del Estado en México y el perfil del administrador público", en **Civitas**, ed. CEDAM: México; Núm. 2, julio-septiembre, 1990, pp. 14-22.
26. OLIVER COSTILLA, Lucio, "La reforma del Estado en América Latina: una aproximación crítica", en **Estudios Latinoamericanos**, ed. FCPyS/ UNAM: México; Núm. 2, julio-diciembre, 1994, pp. 3-29.
27. PARDO, María del Carmen, **La modernización administrativa en México**, ed. COLMEX/INAP: México; 1993, 159 p.
28. PICO, Josep, **Teorías sobre el Estado de bienestar**, ed. Siglo XXI: Madrid; 1987, 156 p.
29. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, **Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988, segundo año**, ed. Presidencia de la República/FCE: México; 1985, 735p.
30. REBOLLEDO, Juan, **La reforma del Estado en México**, ed. FCE: México; 1994, 272 p.
31. RUIZ SACRISTAN, Carlos, "La restructuración del sistema burocrático", en **La Administración Pública Contemporánea en México**, ed. SCGF/ FCE: México; 1993, pp. 283-254.
32. SALINAS DE GORTARI, Carlos, **El liberalismo social, nuestro camino**, ed. Presidencia de la República: México; 1992, 17 p.
33. _____, **Primer informe de gobierno**, ed. Presidencia de la República: México; 1989, 62 p.

34. _____, "Reformando al Estado", en *Nexos*, ed. CICC: México; Año XIII, Vol. 13, Núm. 148, abril de 1990, pp. 27-32.
35. SECRETARIA DE GOBERNACION/DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, *Renovación política*, ed. FCE: México; 1988, 144 p.
36. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, "El servicio civil de carrera: la modernización administrativa", en *Planeación Democrática*, ed. SPP: México; Año 2, Núm. 16, julio de 1984, pp. 13-15.
37. _____, *El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización*, ed. spp: México; 1985, 117 p.
38. UVALLE BERRONES, Ricardo, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, ed. FCE: México; 1984, 186 p.
39. _____, "El papel del Estado en los procesos actuales", en *Gobiernos*, ed. Secretaría de Gobernación: México; Núm. 3, agosto-septiembre, 1994, pp. 53-60.
40. _____, "El rendimensionamiento de la administración pública", en *El Cotidiano*, ed. UAM: México; Núm. 72, octubre, 1995, pp. 3-11.
41. _____, *La administración pública en el cambio estructural*, ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: México, 1988; (Cuadernos de Análisis Político-Administrativos, Núm.14), 60 p.
42. _____, "La nueva racionalidad del Estado mexicano", en *La Revista del Colegio*, ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: México; Núm. 3 julio de 1990, pp. 169-193.
43. VILLARREAL, René, *El liberalismo social y la reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, ed. NAFIN/FCE: México; 1993, 365 p.