

13
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

CAMPUS ACATLAN

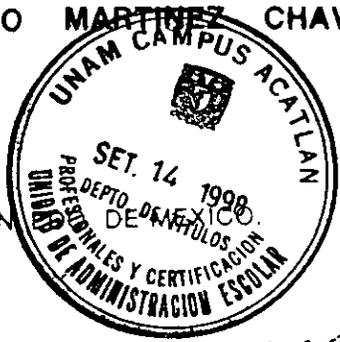
MODERNIZACION EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA. ANALISIS DE LOS FACTORES EXTERNOS
QUE INCIDEN EL PROCESO DE MODERNIZACION.

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
LUIS GONZALO MARTINEZ CHAVEZ



SANTA CRUZ ACATLAN



1998.

265935

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
I. ANTECEDENTES GENERALES	4
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
2.1 ANTECEDENTES	7
2.2 LA SITUACION PROBLEMÁTICA	12
2.2.1 LA GLOBALIZACION	13
2.2.2 INTEGRACION DE BLOQUES COMERCIALES	19
2.3 GLOBALIZACION - INTEGRACION	24
III. PROBLEMA ESPECIFICO A RESOLVER	31
3.1 ESTRATEGIA DE DESARROLLO	38
3.2 DIMENSION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	39
3.2.1 METAS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	40
IV ANTECEDENTES DE SOLUCION	55
4.1 PROCESO ADMINISTRATIVO PUBLICO	57
4.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA	59
4.3 EL CAMBIO ESTRUCTURAL	65
4.4 LA REESTRUCTURACION DE LA DEUDA EXTERNA	70
V. PRESENTACION DE PROPUESTA DE SOLUCION	81
5.1 REESTRUCTURACION - REORGANIZACION	88
5.2 MECANISMOS DE DESINCORPORACION	92
CONCLUSIONES	97
ANEXOS	105
BIBLIOGRAFIA	114

INTRODUCCION

La elección del tema Modernización en la Administración Pública obedece a los cambios en el contexto internacional y los sucesos políticos en el territorio nacional, las autoridades han instrumentado alternativas para llevar a cabo una nueva reforma administrativa con el nombre de Modernización. La modernización en la administración pública, su aplicación no se inicia por las necesidades internas, sino que es una respuesta del gobierno mexicano a las presiones externas, al pretender asegurar la inserción de México al nuevo contexto internacional.

Es importante señalar que las expectativas del futuro administrador público, con toda la actualización de la estructura jurídica en la administración pública mexicana, las tendencias mundiales y los distintos procesos de integración y la interdependencia económica llamada globalización, se hace imperativo que en su formación observe, no necesariamente como abordé el tema de modernización en la administración pública, pero si tomar en cuenta los cambios ocurridos en el contexto internacional.

Que las decisiones que se deban tomar cuando desempeñe un cargo público, tome en consideración que sus decisiones deberán contener un alto grado de dificultad con un profundo conocimiento de la realidad nacional con los retos y oportunidades del entorno internacional y que su decisión, permita coordinar las políticas nacionales con el impacto en el contexto regional del Tratado de Libre Comercio, también un conocimiento de las relaciones de México con el resto del mundo en el ámbito multilateral, las relaciones con la Unión Europea, el Acuerdo de Complementación entre México y Chile, La Cuenca del Pacífico (APECC), la Asociación de Integración de América Latina (ALADI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), entre otros.

Así mismo tendrá que realizar el esfuerzo por desarrollar estas habilidades, de inferir además el nivel de coordinación al intervenir en el diseño y desarrollo de políticas públicas, en el entorno *nacional-regional-multilateral*, y viceversa. Esto ha sido la intención y preocupación como objetivo principal para desarrollar del tema.

Para explicar el objeto del trabajo sobre de la Modernización en la Administración Pública se desarrollo el siguiente planteamiento:

capítulo I Antecedentes Generales, pretende esbozar un diagnóstico sobre la administración pública; capítulo II Planteamiento del Problema, en donde se pretende describir el problema general que guarda la administración pública; capítulo III Problema Específico a Resolver, en este capítulo se eligen solamente los factores que más inciden acerca del problema sobre la modernización en la administración pública; capítulo IV Antecedentes de solución, se plantean los distintos cambios que ocurrieron y se intenta explicar no de manera cronológica de cómo ocurrieron, sino comprenderlos bajo una estructura lógica de cómo debieron ocurrir los cambios en cada momento histórico, unas veces lento y otras demasiado rápido, situación que dista mucho con la realidad administrativa; capítulo V Presentación de Propuestas de Solución, aquí se afirma y confirma que el proceso de Modernización en la Administración Pública si inciden los factores externos; y Conclusiones.

I ANTECEDENTES GENERALES

Los cambios ocurridos en el ámbito internacional y las repercusiones en el terreno económico como en el político afectan la función de la administración pública. La transformación en este campo es objeto de estudio con la finalidad de converger los actos de la administración pública con el proceso de modernización que se llevó a cabo entre el periodo del Presidente Miguel de la Madrid y el periodo del Presidente Carlos Salinas.

En este contexto, se pretende lograr la comprensión acerca de la adecuación que llevó a cabo las autoridades mexicanas, con la finalidad de vincularlo con el presente proceso de modernización que la administración pública está implementando, como alternativa para lograr llevar a cabo una nueva reforma al aparato estatal. De esta manera estar en condiciones de observar y analizar los cambios que se han dado después de la Reforma Administrativa, reforma que se realizó en el periodo del Presidente Luis Echeverría Álvarez y terminó dentro del periodo del Presidente José López Portillo, en la década de los setenta, por tanto se puede decir que el resultado de la reforma realizada generó la estructura orgánica de la actual administración

pública, y por último comprender los cambios ocurridos en el periodo 1982-1993.

Al abordar el objeto de estudio Modernización en la Administración Pública, pretende lograr describir y organizar aquéllos acontecimientos que sucedieron, así como de los cambios y adecuaciones que se están presentando, al aplicar los criterios de *racionalidad* y *modernización*, en donde el primer criterio tiene eminentemente la connotación económica, factor que se analiza desde la óptica de la administración pública, en el segundo criterio se refiere a la transformación y al fenómeno del redimensionamiento del Estado en la actividad económica y administrativa, así como la consecuente adecuación a su estructura jurídica.

De los cambios que ocurrieron nacen las interrogantes tales como qué papel juega la reestructuración económica mundial con el proceso de modernización en la administración pública, qué alcance tiene este fenómeno y qué posición guardará las acciones gubernamentales en la dinámica nacional dentro del terreno económico y administrativo aplicando el criterio de racionalidad en el Estado mexicano en el nuevo orden mundial.

En dirección de esta perspectiva, la participación estatal hace énfasis en el planteamiento de la problemática nacional, ya que deja el Estado ser el motor de la economía, que funcionó con el principio de Rectoría Económica, para ejercer solamente el papel de observador y el de promotor del crecimiento, y reservándose para él únicamente la atribución para diseñar las políticas públicas que establece nuestra Constitución, a través de la Ley de Planeación mediante la instrumentación y elaboración del Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo de concertación bajo el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

II PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 ANTECEDENTES

Los cambios que tan frecuentemente se están presentando en el mundo y la formación de los bloques económicos por región dentro del esquema de la *globalización* - la globalización tiene su propia definición, además de tener su propia categoría de análisis en el campo académico, se le conoce con el concepto de *interdependencia*, es decir, las economías actualmente se encuentran interconectadas en su relación hacia el exterior, relaciones evidenciadas por la revolución tecnológica, especialmente en el campo de la comunicación y en esencia por las comunicaciones vía satélite, tecnología que aplicada en el terreno económico ha transparentado la correlación de la interdependencia económica mundial, estratificando a las economías nacionales por su crecimiento y desarrollo alcanzado -, por lo tanto, la utilización del concepto *globalización* empieza a formar parte del lenguaje común para integrarse al contexto hacia finales de los ochenta y principios de los noventa.

En México se empieza a estudiar y a comprender el fenómeno, se inicia con acciones y a tomar medidas que le permitan adecuarse en el escenario internacional a mediados de los ochenta, para garantizarse su inserción en la conformación comercial de bloques económicos.

Las medidas que se implementan casi de inmediato por las autoridades mexicanas responsables de la conducción del país, es el esquema de una política hacia la apertura con el movimiento de *la reconversión industrial y el cambio estructural* como consecuentes inmediatos después de realizada la *Reforma Administrativa*, para llevar a cabo la apertura económica y política que pone a transitar a la administración pública por el laberinto de expectativas de reorganización bajo los principios de *Racionalidad* y el de *Modernización*, siempre refiriéndonos que en la reforma administrativa se presenta la expansión en la organización del aparato productivo del Estado y con los principios de racionalidad y modernización, presenta también el achicamiento del Estado que conlleva al redimensionamiento de la actividad productiva estatal a su consecuente reestructuración en su organización y sistematización.

Factores que son importantes para aumentar la eficiencia administrativa.

Estas acciones que llevan a cabo los responsables de la dirección de la administración pública, se traducen en grandes esfuerzos por elaborar respuestas que permitan no perder la capacidad de reestructurarse, de encontrar la oportunidad política para llevar a cabo el proceso de modernización y estar preparados para responder eficientemente ante la escasez de los recursos económicos que le son necesarios para su realización. Así mismo la ausencia de los recursos económicos es provocada por el desequilibrio en las finanzas públicas, el cual crece constantemente y son elementos que manifiestan la debilidad en la estructura productiva.

El desequilibrio en la estructura financiera tiene su origen en la década de los setenta y termina con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y para equilibrar el desajuste acumulado el cual se sustentó en los volúmenes crecientes en la extracción del petróleo y su exportación, además tomando en cuenta las facilidades que se presentaron para el endeudamiento del Estado mexicano, motivado por el potencial de los mantos petroleros encontrados. Sin haber

llegado en la actualidad a una posible solución, que le permitiera actuar con mayor libertad de acción en el ámbito económico dentro del esquema de la interdependencia de la economía mundial.

Las políticas que se plantearon en aquél momento para garantizar la inserción en el proceso de integración de bloques económicos y estar incluido en el proceso de la globalización en la economía mundial, fue el diseño de una política que le permitiera realizar la apertura económica hacia el mercado y a la competencia del comercio internacional, medidas que se instrumentaron con la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1986.

En esta apertura a la competencia de mercado, acelera el cambio estructural de la economía, por lo cual abandona el esquema del proteccionismo que lo caracterizó y llegar a ser una economía abierta en el corto plazo.

Para responder más eficientemente, se realizan acciones hacia una transformación que permita responder a los compromisos signados, llevándose a cabo una serie de modificaciones a la Carta Magna con

reformas, adiciones y derogaciones en su articulado con efectos irreversibles en los ámbitos económico y político, así como una profunda reestructuración económica y realizando un profundo cambio en la base jurídica del derecho mexicano, promoviendo la desregulación, que termina con el proceso de privatización del sector productivo público que no estaban comprendidos en los niveles estratégicos ni prioritarios, con la publicación del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Los cambios ocurridos por un lado con la publicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en segundo término, por la publicación de su Reglamento a finales de los ochenta, afectan la dimensión en que gira la administración pública; la publicación de esta legislación y su cambios posteriores obliga a la autoridades gubernamentales a realizar una profunda revisión de las funciones administrativas del sector público, llevando a cabo el análisis detallado de los procedimientos administrativos para lograr su simplificación, acciones que permitieran responder a la transformación que se está realizando, para lograr que operen funcionalmente y lograr que su implementación le permitan la reorganización en todas las actividades del Estado.

Todos estos cambios llevados a cabo repercutirán en una contracción natural en la estructura gubernamental y específicamente en las unidades administrativas, denominándole a este fenómeno administrativo el de Compactación - *la Compactación se manifiesta al interior del movimiento de la teoría administrativa latinoamericana, y es analizado bajo el concepto de redimensionamiento del Estado*- las acciones que se realizan bajo el concepto de redimensionamiento se verá aún más presionadas con la utilización de tecnologías y lenguajes administrativos, herramientas que están al alcance de las necesidades requeridas por el proceso de reestructuración-transformación y modernización en la Administración Pública.

2.2 LA SITUACION PROBLEMATICA

Los cambios que ocurren en el mundo y las variantes que se presentan, tal como la crisis económica mundial, están desarrollando las nuevas formas en la convivencia mundial.

En esta nueva relación del mundo está presente el fenómeno de la globalización en la economía mundial, además del fenómeno de la

integración de los bloques comerciales; paralelamente, se van conformando y aplicando nuevos mecanismos en las actividades económicas, en especial, en el contexto del comercio internacional.

Para comprender la problemática de Modernización en la Administración Pública mexicana, debemos tener presente su significado, así como las causas que provocan el problema de la modernización, hasta convertirse en una necesidad como condición, para estar dentro de la estrategia de inserción ante las nuevas relaciones económicas en el mercado internacional.

A continuación se explican sucintamente los fenómenos de la globalización y el de la integración de bloques comerciales en el contexto de la economía mundial.

2.2.1. LA GLOBALIZACION

La globalización es el efecto y causalidad del fenómeno de la transnacionalización y su dispersión en las relaciones económicas *Centro-Periferia*. La manifestación de esta nueva relación se presenta

con el intercambio desigual entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados, también esta presente en la transferencia de *poder* hacia las economías periféricas vulnerables, provocando la transformación de éstas ; la relación *centro-periferia* lo ha evidenciado y cada vez más es menos visible e identificable su intercambio comercial, sobre todo en las relaciones económicas en la última década.

Asimismo, la asignación de los recursos mundiales concentrados hacia las entidades transnacionales y la consecuente reestructuración de éstas en regiones, se fundamenta con la relocalización de los recursos que benefician una vez más a estas empresas, preferentemente las que tienen tendencia monopólica; así mismo, también se va asignando un *rol* a la fuerza laboral, creando con ellas reservas de trabajadores a nivel mundial, totalmente integrada en función de las empresas transnacionales.

Este nuevo papel asignado a la fuerza laboral, también juega una variable importante al interior del bloque socialista, porque también ha sido penetrado por la fuerza inercial de la transnacionalización

económica, ubicándose también dentro del esquema de la globalización.

Otro instrumento que debe considerarse dentro de la globalización, es la búsqueda cada vez mas sobre el libre tránsito de flujo de capitales hacia las regiones periféricas, cambiando o imponiendo modelos de desarrollo al interior de las regiones, el cual busca beneficiar exclusivamente a las empresas transnacionales.

Por lo anterior el proceso de globalización, principia con la presencia de las empresas nacionales, que al ir evolucionando, creciendo y expandiendo su participación van integrando y ordenando la producción. Cuando dominan el mercado se les llama empresas corporativas.

En esta nueva forma de producción donde participan las entidades corporativas, se presentan mediante un proceso de concentración e internacionalización del capital logrando así que solamente un porcentaje reducido de empresas en el mundo controlen el capital, la tecnología, la comunicación, el mercado y el proceso de trabajo.

Por consecuencia, el control mencionado en los actuales procesos en la producción de los bienes y servicios, se presenta la centralización y concentración acelerada de capital, que es el resultado de las fusiones de los sectores manufacturero, bancario y comercial.

Así mismo en esta nueva dinámica de concentración y centralización de los factores de la producción, actualmente es una característica de las empresas transnacionales, porque han venido fusionando cada vez con mayor frecuencia y como consecuencia de las fusiones realizadas, van creciendo a través del proceso continuo y creciente de reestructuraciones que absorben, cierran, adquieren, venden o sustituyen el uso de materias primas, asimismo dan como consecuencia que los entes transnacionales busquen los mercados para sus productos.

La globalización, de esta manera la podemos entender como la conjugación de los factores que en el excedente de la producción mundial por la vía de la expansión y, por la otra, la estrategia aplicada en la conformación del capital bancario también por la vía de la expansión, la suma de ambas sustentan el proceso de las fuerzas

del capital industrial con el capital bancario internacional, dando como resultado el proceso de la globalización.

Este proceso en su evolución va diseñando un nuevo esquema de participación del capital transnacional en la economía mundial, como controladoras en casi todas las ramas de la producción; la dinámica que manifiestan, es que las economías desarrolladas se convertirán en consumidoras de los recursos explotados por las economías en vías de desarrollo.

Por lo tanto, las estrategias que aplicarán las empresas transnacionales en el nuevo *rol de trabajo* que se les será asignado a los países en vías de desarrollo, les tocará el papel de proveedores de productos básicos y materias primas para la producción y, éstos serán a su vez consumidores de productos con un valor agregado de los países desarrollados que en proporción, marca una creciente desigualdad.

En esta relación de intercambio desigual, estarán sujetas al control mediante el establecimiento de mecanismos de financiamiento y de esta manera las economías en vías de desarrollo, aceptarán el papel

que se les asigne en la elaboración de las estrategias de la relocalización de los recursos por parte de las entidades transnacionales mediante el proceso de reestructuración de las economías en vías de desarrollo, las cuales son integradas hacia la economía mundial, tal como lo describe Borrego: *"...El capitalismo mundial esta en constante movimiento de un punto de la superficie del globo a otro, en busca de mayores ganancias... En tanto las corporaciones globales reestructuran la economía mundial, el proceso global de desarticulación y reestructuración, requerirán ... sean usadas ... en varias zonas del sistema mundial ...(que) el resultado selectivo de la reestructuración mundial ... significa una intensificación mundial de explotación ... para llevar la tasa de ganancia ... y por lo tanto incrementar la acumulación capitalista mundial."*²

En resumen, podemos deducir que las causas del proceso hacia la globalización en el contexto histórico se puede explicar como un proceso evolutivo que se presentó con la interdependencia económica a través del crecimiento del comercio internacional, además por la necesidad de localizar mercados y la localización de los créditos, se pueda de esta manera realizar las exportaciones e incrementar su

capacidad en las importaciones de las mercancías en este intercambio desigual.

Las necesidades de las empresas transnacionales requerían al principio de facilidades bancarias y buscaron las relaciones con los bancos que a su vez fueran también multinacionales y de esta forma consolidar la globalización, tal como la conocemos actualmente.

2.2.2 INTEGRACION DE BLOQUES COMERCIALES.

Para comprender la integración y su proceso, la explicación parte de una base teórica y de la evidencia empírica de los procesos de integración en el campo económico que se han ido acumulando al través de los diversos procesos realizados en el mundo entero . Se sustenta en un conjunto de acciones que permiten llegar a un acuerdo en los factores sustantivos de las economías, tales como : las preferencias arancelarias, la creación de una zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la integración económica.

Todos estos factores mencionados van orientados hacia la integración y se van presentando en el escenario mundial para romper las barreras físicas, económicas y fiscales, elementos que no permiten el libre flujo de mercancías en el ámbito multilateral y primordialmente por el mercado regional.

En primer término por lo que toca en el campo académico, el sustento teórico, nos encontramos con distintas definiciones que entre otros exponentes sobresalen las siguientes: *"la economía no está plenamente integrada - escribe Myrdal-, mientras que no habrán anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independientemente de diferencias, sociales y culturales"* descrito por Wionczek; ³ así como también la de F. Hartog *"una forma mas bien avanzada de cooperación, distinta del termino 'Armonización', que se refiere a una consulta sobre cuestiones importantes de política económica."*⁴

En segundo término la evidencia que ha aportado la experiencia empírica acumulada de los procesos de integración que se han llevado a cabo, empiezan con una serie de negociaciones de carácter bilateral para llegar a un acuerdo o tratado regional, puede

continuar hacia la unión aduanera o tarifa exterior común, posteriormente la formación de un mercado común y por último la creación de una sola política común que como consecuencia se presenta la creación de una estructura supranacional.

Nos referimos en este caso, específicamente a la experiencia y evolución que se ha vertido en Europa, con la integración de la Comunidad Económica Europea en un principio, después con la Comunidad Europea y actualmente con la Unión Europea.⁵

Tanto en el campo teórico como en la evidencia empírica vertida hasta ahora, son considerados en la actualidad procesos rígidos para llegar a la meta final de la integración para otras regiones del orbe. Sin embargo, de la experiencia acumulada en los procesos de integración surge una nueva alternativa de integración, el cual se aparta de los procesos tradicionales estudiados y establecidos, que al intentar ponerlo en práctica permitirá romper con el excesivo formalismo y la falta de flexibilidad que caracteriza a la teorías y a los procesos de integración que están creados.⁶

La integración Europea como proceso no es posible ponerlo en práctica para aplicarla en la región de América Latina y de manera especial para la región del norte, sin embargo existe una alternativa que al abordarse deberá contener dentro de su programa, el objetivo y no la meta final de integración que se pretenda. Podrá tomarse en cuenta las medidas de acción necesarias que permitan contar con el apoyo de instituciones comunes, con la formulación de medidas conjuntas que permitan intensificar la interdependencia regional y obtener los mejores beneficios mutuos.⁷

Este nuevo concepto sobre el tema de la integración como proceso regional no debe incluir la Meta Final⁸ y por tanto deberá insertarse el Objetivo de Integración bien definido, lo que permitirá adicionar cualesquiera otra medida parcial que se considere en el proceso de negociaciones pueda ser adoptada por los participantes con el propósito de potenciar los beneficios mutuos en la nueva forma de Integración regional.

Este nuevo concepto de integración como proceso que sin tomar en cuenta la meta final pero con el objetivo bien definido, permitirá incluir cualquier otra medida parcial adoptada en el proceso mismo de las

negociaciones por los participantes, con el propósito de obtener los mejores beneficios en la concertación y de esta manera permitirá eliminar las aprehensiones surgidas por la álgida negociación hacia la unidad, pero con la característica de evitar la creación de un órgano supranacional, como es el caso de la Unión Europea, sino crear paralelamente instituciones similares que permitan el tratamiento de las diferencias que surjan y que logren satisfacer los objetivos comunes negociados, sin poner en peligro lo avanzado en el proceso de integración, así como su propia existencia.

Ante esta nueva alternativa y con el propósito de crear un nuevo proceso de integración⁹, deberán quedar claramente definidas las normas generales necesarias para institucionalizar el proceso de integración bajo esta nueva perspectiva.

El establecimiento de las nuevas reglas del juego en que se van a desenvolver las nuevas relaciones entre los actores, asimismo para que funcione este nuevo proceso de integración, se deberán elaborar las reglas de legitimidad a los distintos métodos que sean aceptados y adoptados dentro de la negociación, para ejercer cierta influencia sobre los resultados en las decisiones que se adopten, siempre orientadas al

descubrimiento y aplicación de medidas conjuntas que les permitan solucionar los problemas de manera compartida. Además buscar la capacidad promocional para su aprobación y ejecución sin menoscabo de la interdependencia para potenciar los beneficios mutuos.

2.3. GLOBALIZACION - INTEGRACION.

Como se ha descrito al inicio del presente capítulo, la relación que guarda la globalización y el proceso de integración, esta relación es contradictoria por si misma, ya que ambas son excluyentes en la realidad, en primera instancia, la globalización es el resultado de la reestructuración y asignación de actividades de acuerdo con la relocalización de los recursos mundiales, mediante el control del financiamiento a la periferia.

En segunda instancia, el proceso de la integración es el instrumento que permite la agrupación en regiones para estar en posibilidad de obtener ventajas comparativas y obtener los beneficios económicos entre los participantes dentro de las relaciones comerciales del mercado internacional, tales como: las zonas de libre comercio y las

uniones aduaneras que se encuentran incluidas en la aplicación territorial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).¹⁰

Los cambios y manifestaciones enunciadas, provocada por la crisis económica mundial acontecida recientemente, así como la presentación de estas nuevas relaciones comentadas y ocurridas en el ámbito internacional, sobre todo en el contexto del comercio mundial. México no está ajeno a los cambios y mucho menos excluido de las repercusiones que resulten de ello, por lo tanto, se ve en la necesidad de construir estrategias que le permitan disminuir su dependencia económica con el exterior a través de la ordenación y modernización en las relaciones del aparato productivo nacional con la apertura comercial, con el único fin de impulsar una mayor participación dentro del comercio internacional.

Sólo mediante la apertura comercial acompañada por un proceso de modernización y la adecuación de ésta con la reestructuración de la producción mundial, se puede estar en posibilidad de lograr que los intercambios en el futuro puedan ser mas dinámicas y equilibrados con un mayor número de países, y reducir de esta manera la concentración

de sus relaciones comerciales de la interdependencia entre las naciones tal como lo señala Jack N. Behrman." Además, permitirá reducir al mínimo el efecto de la contradicción existente entre la relación globalización y el proceso de la integración.

Bajo esta visión, se requirió que las autoridades nacionales, diseñarán nuevas formas de comportamiento en lo referente en el campo económico como en el campo político, proponiendo reformas a nuestra Constitución, asimismo tendrá que rediseñar las funciones que se tienen asignadas y redefinir nuevas formas de organización en la estructura gubernamental.

También abarcando a la dirección de la administración pública, en base a los criterios de racionalización e implementando la sistematización adecuada de las necesidades emergentes, con estas medidas se ven en la necesidad de replantear, qué solamente con la identificación de áreas con ventajas comparativas y de un adecuado proceso de elaboración de estrategias a escala y la selección de tecnologías viables para su operación se podrá estar en condiciones de asegurarse un papel determinante dentro de la dinámica del comercio internacional.

De esta manera al plantear lo anterior, la modernización del Estado debe contar con el apoyo de los distintos sectores de la sociedad, donde la hegemonía nacional¹² esté de acuerdo con el cambio en el modelo político para lograr las condiciones que permitan realizar los cambios económicos requeridos por la realidad actual e instrumentando los mecanismos que le permitan destrabar el funcionamiento gubernamental con el de la sociedad en su conjunto.

La instrumentación de los mecanismos de la modernización del Estado deberá garantizar la participación ciudadana, la participación de los distintos sectores económicos y las decisiones gubernamentales y en donde converjan los cambios a nuestra Carta Magna.

Solamente de esta manera al conjuntar estos factores se podrá promover la actualización a la estructura jurídica secundaria y con ello promover la reorganización y reestructuración de las actividades productivas, donde resaltarán determinadamente los mecanismos de la desregulación y el de la desincorporación de los sectores productivos públicos, como elementos substanciales de modernización dentro del fenómeno interno y como causalidad resultante del redimensionamiento y modernización en la Administración Pública.¹³

REFERENCIAS CAPITULO II

¹. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA,- "Memoria 'Seminario Internacional' redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", 13, 14 y 15 de noviembre de 1989. México. El concepto manejado en este seminario, se retoma para el presente trabajo de manera textual.

². Ver a Borrego, John,- "La economía global: Contexto del futuro", Revista Investigación Económica, No. 191, enero-marzo de 1990, p.160

³. Ver a Wionczek, Miguel, Et al.- "Integración en América Latina, experiencia y perspectivas"--F:C:E., 1964, 381 pp.

⁴. Idem

⁵. El Tratado de la Unión Europea, fue suscrito por los Estados miembros el día 7 de febrero de 1992 en Maastricht, entrando en vigor el 1o. de noviembre de 1993. Sin embargo se presentaron algunos obstáculos: En Dinamarca la ratificación fue rechazada en una primera consulta popular realizada el 2 de junio de 1992, otorgándosele algunas concesiones y mediante referéndum acepto en mayo de 1993. En Francia también se presentó divisiones al Tratado y mediante referéndum celebrado en septiembre de 1992 fue ratificado. En Gran Bretaña la ratificación se demoró hasta el 2 de agosto de 1993 por la resistencia que se produjo en el seno del partido conservador. En Alemania fue presentado el Tratado ante el tribunal federal constitucional quien en su sentencia del 12 de octubre de 1993 sentó algunos criterios que restringen el espacio de maniobra para la integración, pero finalmente lo ratifico. Los demás Estados miembros, con arreglo a la agenda, habían ratificado antes del 31 de diciembre de 1992 el Tratado de la Unión Europea. Ver a Klaus - Dieter Borchardt.- "Unificación Europea" Nacimiento y desarrollo de la Unión Europea, 4ª Ed. 1995. Luxemburgo, Documentación de la Unión Europea.

⁶. Cohen Orantes, Isaac.- "El Concepto de integración". Revista de la CEPAL No. 15, diciembre de 1981, pp149-159.

⁷. Idem. p. 154.

⁸ En este contexto, por Meta Final se entiende dentro del terreno económico, desde la visión de los países desarrollados, la integración sin tomar en cuenta la estructura productiva y la situación social de los países que deseen integrarse, el cual da origen al intercambio desigual y por ende un atraso en el desarrollo de los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, puede ser un instrumento de estancamiento para México.

⁹ En 1990 México expresa la necesidad de ser incluido en la zona norteamericana y para el mes de enero de 1991, ya se tiene el respaldo de Canadá para firmar un tratado trilateral de Comercio, para el 5 de febrero del mismo año, los Poderes Ejecutivos de Canadá, México y Estados Unidos anunciaron la decisión de suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). en este contexto y su época, la adhesión a la zona de libre comercio, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), estableció los siguientes puntos: 1) estricto apego a los lineamientos establecidos en la Constitución; 2) La eliminación arancelaria será gradual; 3) Supresión de las barreras no arancelarias; 4) Claridad en las reglas de origen; 5) Control y regulación de subsidios; 6) especificidad en las normas; 7) mecanismos para la solución de diferencias, y 8) la firma del Tratado bajo los principios del Acuerdo General sobre Aranceles aduaneros y Comercio (GATT)

¹⁰ En la parte tercera del texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), artículo XXIV, aplicación territorial - tráfico fronterizo, señala en el punto 5 la diferenciación entre Unión Aduanera y una Zona de Libre Comercio, el cual se menciona su texto:

a) en caso de una *unión aduanera* o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se convierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso;

b) En el caso de una *zona de libre comercio* o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una zona de libre comercio, los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte del territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso;" . Tomado de Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México, LIII Legislatura, Senado de la República, cuadernos del Senado 55, 1985.

11. Jack N. Behrman.-" Criterios para la toma de decisiones sobre inversión extranjera directa en América Latina", Norma Ed. 1979. El autor menciona que el incremento en el comercio internacional ha creado una especie de interdependencia entre las naciones, que ha sido aceptable para ellos en la medida en que se ha considerado como un beneficio interno, y que se puede eliminar con suficiente rapidez cuando un gobierno lo considera inconveniente. De lo anterior comparto el mismo punto de vista.

12. De acuerdo con el concepto manejado por Antonio Gramsci.

13. "Memoria ' Seminario Internacional ' redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA,- 13, 14 y 15 de noviembre de 1989. México.

III. PROBLEMA ESPECIFICO A RESOLVER.

El proceso de maduración de la globalización se inicia con el surgimiento y consolidación de los sectores de la manufactura, el bancario y el comercial en la transacción económica internacional. Su antecedente inmediato son las actuales empresas transnacionales que en un principio se fueron formando mediante un proceso gradual y complejo, de su crecimiento y expansión de sus mercados casi de manera autónoma, unas veces por si mismas, otras con el apoyo de sus gobierno.

El camino transitado por estas entidades fue la fusión de empresas, sin olvidar también la fusión de bancos, así como la fusión entre estos dos sectores y queda manifiesto concretamente el fenómeno de la globalización.

Estos diversos procesos de absorción van a impactar en las economías nacionales hacia finales de los ochenta, a su vez incidirán con mayor grado cuando se asientan en economías en vías de desarrollo, provocándole una profunda y acelerada modernización en los procesos productivos de estos últimos, causando la polarización y atomización en

la estructura económica, elevando paulatinamente el grado de dependencia económica, incluyendo también y con mayor grado la dependencia en el campo tecnológico.

El crecimiento acelerado en las ramas industriales permite entrelazar las empresas subsidiarias, ramas filiales con las empresas mundiales o transnacionales o corporativas, quienes adquirieron de compañías extranjeras o locales que a su vez contaban con unidades subsidiarias, ramas y filiales extranjeras.

Esta compleja forma de agrupación también plantea un problema a resolver, cuando se intenta explicar la fusión ya que se encuentran en su interior dos tendencias dinámicas opuestas pero no excluyentes.¹ En primer término el intenso crecimiento de fusiones entre empresas que se incorporaron y a su vez ampliaron sus actividades económicas junto con la creación de todo un proceso de planeación a largo plazo, utilizando las técnicas de la planeación estratégica; en segunda instancia, por la intensa competencia mundial.

Al tener contacto las tendencias enunciadas, entran en tensión casi de inmediato, puesto que la globalización al aplicar las técnicas de la

planeación estratégica, dan estabilidad y consolidan a las empresas corporativas. En la segunda instancia la competencia reduce la participación de éstas, la contradicción está presente dentro del proceso de expansión ya que al localizarse sobre el mismo plano, hacen que se encuentren las tendencias en sentido opuesto dentro de su proceso evolutivo, estando presente casi permanentemente cuando se presenta la absorción y consecuentemente su reestructuración en las empresas corporativas.

Como resultado de la absorción, es decir, las fusiones y la consecuente reestructuración de las empresas corporativas se presenta el cierre, la venta, la adquisición, sumándose además la sustitución de productos y materias primas como resultado de la inversión realizada en la innovación tecnológica a través de la investigación y desarrollo, estas actividades se aplican actualmente en casi todas las ramas y sectores productivos, como es el caso de la industria petrolera estatal, con la creación de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos.²

El proceso de reestructuración es casi permanente, busca también el apoyo de las unidades comerciales y el capital financiero para localizar y penetrar a los nuevos mercados, de encontrar maneras más

provechosas de organizar la producción a nivel mundial, estas expresiones y manifestaciones de los procesos del crecimiento de las empresas corporativas en la producción, con la sustitución de productos y localizadoras de mercado está presente el fenómeno de la globalización, fusiones que consiste en integrar países, regiones y sectores que están en un proceso de expansión o de contracción económica, a una orientación hacia la reestructuración mundial, donde les garantice el abastecimiento de fuerza de trabajo, de recursos y el mercado.

La globalización como nueva forma que integra países y regiones, se realiza a través del diseño de una red en la comunicación y el transporte, además de que se pueda controlar el incremento o la reducción a la producción de las plantas en casi todo el mundo con el apoyo del capital.³

El capital financiero es otro factor importante y se convierte en requisito indispensable, para el proceso de reestructuración porque facilita e incrementa el flujo de los recursos económicos, además de que se pueda aprovechar los distintos grados de su especialización que ha alcanzado.

En todos los procesos de integración que han surgido y que funcionan, la mayoría de éstos procesos coinciden en sus objetivos que persiguen como son la eliminación de las barreras físicas, técnicas y fiscales, está presente también la competencia que cada vez es más radical y participan con mayor ventaja comparativa.

Ante este síndrome o cambio de paradigma se requiere crear las condiciones que permitan la observación de los distintos cambios, de inferir las nuevas formas de relación económica y las diferentes manifestaciones en su interior, con ello podrá estar en posibilidad de realizar el complejo cambio de las viejas estructuras y viejas formas de organización que han cedido a la modernización de éstas, generando nuevas estructuras y nuevas formas de organización que permiten responder adecuadamente a los cambios que han sido provocados por la globalización y la continua reestructuración de la producción a nivel mundial.

Los cambios que han ocurrido en algunas regiones del mundo, se han logrado porque el cambio ha sido de manera gradual y les ha permitido su adaptación al sistema productivo actual, permitiendo asegurar su crecimiento pero también es importante señalar que en otras regiones y

países les ha llevado a un cambio súbito y por consecuencia el impacto del cambio provocó la desarticulación en la producción, reflejando distintos efectos hacia adentro de estas economías, provocando una lenta adaptación al sistema mundial y por lo mismo también a su lenta recuperación.

México, no esta ajeno a los distintos cambios que se están presentando externamente con la interdependencia actual de las economías, se deben abandonar los viejos esquemas de economías autónomas que en realidad han demostrado su inoperancia por el avance tecnológico en las comunicaciones.

La política económica mexicana al tiempo en que se han estado presentando los cambios en el resto de las economías, ha realizado sus propios cambios, al elaborar y aplicar acciones que le permitan adaptarse a los nuevos esquemas, el cual es producto de la reestructuración global y las distintas formas de integración. No deben verse los cambios realizados al interior de la economía nacional como una causa interna y de manera autónoma, sino mas bien, como un efecto de los fenómenos de integración descritos.

Una vez planteado que la modernización mundial y en particular la mexicana está motivada por el efecto que causa las nuevas relaciones en el orden internacional, por lo tanto, tomando en cuenta todo ello como problema estamos en condiciones de bosquejar la panorámica del cambio, con todos sus elementos donde nos permite observar nitidamente los cambios que han estado ocurriendo y así estar en condiciones de poder visualizar las imperfecciones y de esta manera, estar en condiciones de interpretar las necesidades internas que permitan realizar los cambios esenciales al interior de la administración pública.

Los cambios internos que se llevaron a cabo y los que están por realizarse, no responden de manera alguna a un planteamiento que haya sido diseñado con la debida anticipación, en donde se hubiesen incluido los pasos subsecuentes que le permitieran responder de manera efectiva a la necesidad de las nuevas formas de interdependencia económica, sino que son un ajuste orientada hacia ella.

3.1. ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

Para intentar explicar el proceso de reestructuración y reorganización interna y lograr concatenarla hacia los objetivos de la reestructuración mundial, no es posible describirla de manera cronológica como han sucedido los cambios, los distintos procesos y manifestaciones de adaptación, sino realizar el esfuerzo por organizarlos y ajustarlos a la realidad, como si se hubieran diseñado paso a paso en el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo y haber elaborado y especificado cada objetivo, cubierto esta ausencia de objetivos al implementar las estrategias permitirán responder adecuadamente a los cambios exógenos ocurridos.

Cuando se elabora una estrategia de desarrollo debe prevenirse al interior, queden incluidas las alternativas que permitan diseñar, elaborar y cumplir con los objetivos de la propia estrategia y puedan así ser incluidas, además hay que insertar las acciones viables que permitan producir el cambio en la reorganización y estructuración de la administración pública, propiciando la búsqueda de oportunidades para obtener los mayores beneficios. Como si se hubieran planeado los

cambios para promover la modernización en la esfera de la administración pública.

En este apartado se describen las diferentes acciones que se han realizado en la función de la administración pública para internacionalizar a la economía nacional, dentro del contexto del diseño de la estrategia de desarrollo, cuyo objetivo es la apertura comercial, para asegurar el cambio estructural y la modernización del aparato productivo, para generar las oportunidades de modernizar a la Administración Pública en particular.

3.2. DIMENSION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

Siguiendo con la idea de la modernización en la Administración Pública. Al elaborar la programación y la ejecución de los mecanismos hacia la apertura comercial y tomando en cuenta además los factores mundiales, se estarán formulando las metas de la estrategia como quedó señalado en el capítulo anterior.

3.2.1 METAS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

Las metas de la negociación comercial y la orientación del aparato productivo hacia la reestructuración mundial de la producción, es la respuesta de las autoridades a la globalización y a los distintos procesos de integración, pretendiendo incluirlos para su explicación y descripción en tres vertientes o tipos de negociación:

3.2.1.1. LA NEGOCIACION MULTILATERAL.

La negociación multilateral se inicia con la entrada *al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. Negociación realizada en tres etapas y tres distintas formas de llevar a cabo la negociación, la descripción de la primera etapa de negociación principia en 1973, con la recomendación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de la *"Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) recomienda al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio a invitar a participar en igualdad de condiciones, en las negociaciones de la Ronda Tokio a países en desarrollo no miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y*

Comercio. México participo en dichas negociaciones desde el inicio de los trabajos mismos y formalmente desde septiembre de 1973.⁴ Quedando pendiente la solicitud y se pasa a participar en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como observador.

La segunda etapa se inicia a partir del 16 de enero de 1979, cuando las autoridades mexicanas elaboran la comunicación al director del GATT,⁵ solicitando su adhesión y en agosto de ese año se conforma el "grupo de trabajo para el examen de la adhesión de México"⁶ cabe señalar que por las condiciones económicas y políticas internas y la ausencia de mecanismos que le permitieran abrir con la agilidad la economía no fue posible concretar la adhesión en esa fecha.

La tercera etapa es definitiva, principia con la "nota explicativa sobre los resultados de la negociación de adhesión de México al GATT",⁷ en esta comunicación se hace mención sobre los cambios realizados antes de iniciar las negociaciones en 1985.

Por lo tanto se intenta explicar que México había realizado ajustes y reformas a la legislación en materia de comercio, el dato más

sobresaliente es la derogación del Código Aduanero y la publicación de la Ley Aduanera.⁸

Así mismo, se instrumentan otros mecanismos jurídicos y de negociación que se localizan en el *"Memorandum sobre el Régimen de Comercio Exterior"*.⁹ De esta manera queda integrado México al GATT en 1986. Con la elaboración del PROTOCOLO DE ADHESION.

3.2.1.2. LA NEGOCIACION REGIONAL.

La negociación regional es el elemento contemporáneo que permite y simplifica aún más los distintos procesos de integración económica y es la antesala para acelerar la negociación multilateral. A continuación se plantean los elementos esenciales de la negociación regional, estrategia que diseñó el gobierno en sus relaciones comerciales en búsqueda de la inserción en el contexto internacional.

i) Primer Elemento de la negociación Regional.

Como primer elemento en la negociación regional, debe considerarse como la meta de negociación que es complementaria, asimismo es el principal mecanismo de ejecución de la estrategia de desarrollo.

La primera instancia de negociación del mecanismo de ejecución es la *Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, cuyo objetivo principal de esta asociación se encuentra en sus antecedentes inmediatos y varios intentos de integración. Se inicia a mediados de la década de los cincuenta, por recomendación de la CEPAL, con la creación de la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)*, en Montevideo, Uruguay en 1960.

Como se planteo en el capítulo anterior, acerca de las diferentes teorías de integración y la experiencia sobre los procesos de integración, difieren en la práctica en su aplicación en Europa y Latino América. Las tendencias de integración es el resultado de lo ocurrido en la Segunda Guerra Mundial, que al término del conflicto bélico, las economías que participaron se dieron a la tarea de reconstrucción y a

partir de ese momento se empieza a hablar del concepto de *integración*.

Para América Latina no significa la reconstrucción del mercado interno y el comercio regional sino la creación del mercado interno y su posible expansión dentro de un reducido flujo de intercambio con sus socios comerciales, obteniendo beneficios mutuos a través de la creación de una asociación que le permitiera la formación real del mercado regional ampliado¹⁹, así mismo la creación de mecanismos que permitan negociar con *facilidades* los productos en un principio hasta la entrada de una etapa avanzada de negociación que permitiera competir en las mismas condiciones a todas las economías de la región.

La creación de la ALALC, es decir, el Tratado de Montevideo," se determinó que en un período de 12 años era necesario para la creación de una zona de libre comercio, sin embargo se fue prorrogando la creación de la zona de libre comercio, cayendo en la retórica y el abandono de los principios originales.

Sin embargo, se destaca que en la época de los sesenta constituyó el elemento más dinámico del comercio exterior de la región, pero

empezó a declinar los beneficios y los países empezaron a cuestionarse, cayendo en un período de letargo, hasta la elaboración del nuevo Tratado de Montevideo, suscrito el 13 de agosto de 1980,¹² sustituyéndose la ALALC por la ALADI.

La diferencia más importante de la ALALC con ALADI,¹² del Tratado de Montevideo de 1980, contiene en su texto que el periodo de duración es indefinido y tiene como objetivo a largo plazo, el establecimiento de un mercado común latinoamericano. Este nuevo enfoque rompe con el esquema tradicional cuya característica fue ser demasiado formal y poco flexible, para alcanzar su objetivo.

La forma actual de concebir las negociaciones, se toma en cuenta un conjunto de mecanismos destinados a pactar reducciones, eliminar los aranceles y las medidas no arancelarias, sin embargo, los esfuerzos de liberación comercial no han logrado hasta ahora un impulso decidido.

México ha participado en todos los mecanismos de liberación en el seno de la Asociación pero el comercio no se ha visto incrementado y las principales causas del estancamiento en el intercambio comercial en esta región, son las constantes crisis económicas que han llevado a

los gobiernos a mantener altas sus barreras arancelarias y continuar con su política tradicional en las barreras no arancelarias.

La segunda causa es la complejidad de los mecanismos para pactar las preferencias que permitan garantizar el beneficio comercial recíproco en la región.

II) Segundo Elemento de la Negociación Regional.

Como segundo elemento dentro de la negociación regional se encuentra los mecanismos de ejecución contenidas en la estrategia de desarrollo de las autoridades nacionales y que en la práctica su instrumentación se convierte en la *Conferencia Económica del Pacífico* (APEC), que actualmente se le conoce como el *Consejo de Cooperación Económica del Pacífico* (PECC).

México empieza a participar en la APEC a partir de 1983 en forma permanente e inicia los preparativos para su ingreso al Consejo. La admisión en esta época para los nuevos miembros se encontraba en moratoria desde esa fecha y fue que a partir de la Sesión Plenaria de la

Comisión Permanente llevada a cabo los días 7 al 9 de septiembre de 1990 en Singapur, en donde se decidió el ingreso de los nuevos miembros, siendo México uno de los cuatro países que fueron aceptados, debido a su larga trayectoria de participación ininterrumpida desde principios de la década de los ochenta. Pero de acuerdo con los estatutos de la PECC para otorgar el ingreso y la membresía, deberá formalizarse hasta la próxima reunión del Pleno del Consejo, la cual se realizaría el 20 de mayo de 1991. En donde a México se le otorga el reconocimiento como miembro activo en la Conferencia Económica del Pacífico (APEC).

La característica primordial del proceso de integración de la cuenca del pacífico mediante acciones que llevó a cabo el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, es que en todo momento prevalece el foro de discusión de política de coordinación para encontrar la fórmula que permita la cooperación del desarrollo económico de la región, con la participación de empresarios, académicos y autoridades gubernamentales, la característica particular de esta forma de integración es que en el seno del consejo emanan recomendaciones referentes a la elaboración de políticas que permitan incrementar la cooperación económica regional.¹⁴

iii) Tercer Elemento de Negociación Regional.

El tercer elemento dentro del mecanismo de ejecución de la estrategia de desarrollo en el campo de la negociación regional, en la búsqueda de lograr el consenso para iniciar las pláticas de entendimiento y establecer fechas para futuras negociaciones que incluyan el diseño de políticas comerciales que permitan obtener e incrementar el beneficio recíproco entre México y la Comunidad Económica Europea (CEE), que a partir de 1992, se denomina con el nombre de Comunidad Económica - con la firma del Tratado de Maastrich - (CE). La Comunidad Europea en esta fase está por finalizar su proceso de integración de acuerdo al precepto establecido en el GATT, con la creación de la unión aduanera, que permitirá ir eliminando por completo las barreras físicas, técnicas y fiscales para establecer el libre flujo de los factores de la producción.

El proceso de integración propuesto por los europeos, sus integrantes formularon en 1987 el documento que contienen las aspiraciones de establecer una política común que incluyan los factores de la producción y promulgaron la "*Carta Unica Europea*"¹⁵ documento que establece la etapa previa para arribar a la conclusión final del proceso de integración de la Europa Occidental. Una característica importante

que hay que señalar por su trascendencia en su proceso de integración, es la creación de órganos e instituciones de magnitud supranacionales, donde sus integrantes manifiestan que están dispuestos a delegar en estas instituciones la parte que le corresponde de su autonomía que como Estados miembros ceden, para culminar el proceso de integración europea.

Para México, las relaciones con la Comunidad Europea se han visto fortalecidas al ser considerado como país en desarrollo, otorgándole *trato preferencial* y reconociendo a México como una economía en vías de desarrollo y de acuerdo con lo establecido en el Sistema General de Preferencias del GATT. Este reconocimiento de economía en vías de desarrollo fue otorgado en junio de 1991, actualmente a la Comunidad Económica se le debe reconocer como la Unión Europea.

3.2.1.2. LA NEGOCIACION BILATERAL.

La negociación bilateral, ha gozado de tradición en las relaciones comerciales de México con el mundo, también es el mecanismo por excelencia para iniciar las negociaciones multilaterales, sin embargo

con la conformación de los bloques comerciales, el fenómeno de la globalización y el constante proceso de reestructuración mundial de la producción por las empresas transnacionales. Se han hecho elementos imperativos de interdependencia que permitan crear políticas y fortalecer así los vínculos y relaciones comerciales bilaterales, así como incluir alternativas, para diseñar las estrategias de desarrollo y consolidar las economías a escala.

La negociación bilateral en la actualidad, está reconocido como elemento de primer orden en las relaciones comerciales, elemento que permite desarrollar un mercado preferencial y logre asegurar el crecimiento económico y el desarrollo económico de la región. Al tratar el tema de la negociación bilateral, empezaremos por describir de manera cronológica los últimos acontecimientos que se han suscitado, en primer término es el *Tratado de Libre Comercio (TLC)* entre los Estados Unidos y el gobierno de México. Dando Inicio con las platicas de negociaciones en junio de 1990, cuando se entrevistan el Presidente Carlos Salinas de Gortari y el Presidente de los Estados Unidos.

A partir del mes de agosto del mismo año, inician las negociaciones formales y es a partir de septiembre que Canadá se interesa en participar en las pláticas de negociación del Tratado de Libre Comercio, para crear la zona de libre comercio de América del Norte. En febrero de 1991,¹⁶ se inician las negociaciones entre los tres países y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue firmado por los presidentes de México, el de Estados Unidos y el Primer Ministro del Canadá el 12 de agosto de 1993, para entrar en vigor en enero de 1994, previa ratificación de los respectivos poderes legislativos.¹⁷

El segundo acontecimiento destacado de la agenda bilateral fue la firma del Acuerdo de Complementación Económica entre México y la República de Chile, en él se establecen los principios establecidos por el Tratado de Montevideo de 1980. Dentro de este Acuerdo de Complementación, se establece que en un plazo de 4 años, estarán liberados de gravámenes y restricciones arancelarias a partir de la firma del Convenio.¹⁸

Otro de los mecanismos alternativos, que son trascendentes para las nuevas reglas de la negociación comercial en el contexto regional y que

por su importancia requiere ser comentado e incluido en este trabajo, para el caso mexicano, es la publicación referente a la Ley sobre Celebración Tratados, legislación que cumple con la función de eliminar toda incertidumbre hacia la legalidad de las negociaciones que realicen las autoridades gubernamentales en materia de relaciones con el exterior. ¹⁹

REFERENCIAS CAPITULO III

- ¹. Borrego, John,- "La economía global: Contexto del futuro". Revista Investigación económica. No 191, enero-marzo, pp. 157-206.
- ². Se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de julio de 1992, la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. creándose una empresa publica corporativa.
- ³. Idem. Borrego, John.
- ⁴. ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO.- Noviembre de 1979. Citado en negociaciones de adhesión de México, apartado I, p.5.
- ⁵. GATT, Anexo 1, Doc. L/4766 del 19 de enero de 1979.
- ⁶. Idem. Doc. c/W/319 del 14 de febrero de 1979.
- ⁷. Idem. Anexo 3.- "composición del grupo de trabajo para el examen de la adhesión de México". Doc. L/4769/Rew.2., 13 August 1979.
- ⁸. Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1981.
- ⁹. Idem. L/6010 capítulo II., Documentos de Adhesión. Punto 3 Doc.L/5961 "Para consulta de las Delegaciones", México acompaña al Memorándum sobre comercio exterior, los siguientes datos: Plan Nacional de Desarrollo; Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988; Programa Automotriz; Programa Farmacéutico, Programa de Fomento Integral de Exportaciones; Ley Aduanera; Ley de Comercio Exterior; Acuerdo sobre Subsidios a las importaciones del 10. de abril de 1985; Entendimiento entre México y Estados Unidos sobre Subsidios y Derechos Compensatorios (23 de abril de 1985); Reglamento sobre Permisos de Importación o exportación para Mercancías Sujetas a restricciones del 14 de septiembre de 1977; Ley Federal de Derechos de 1982; Decreto del 9 de mayo de 1985 que establece programas para importaciones para las manufactura de Mercancías para la exportación; Decreto del 24 de abril de 1985 relativo a Draw Back; Fondo para la Promoción de Exportación de Mercancías Manufacturadas (FOMEX); Ley del 8 de febrero de 1985

de Importación (TIGI); Tarifa de Impuesto General de Exportación (TIGE); También se incluyen: 554 Fracciones exentas del 2.5% sobre el Impuesto General; 1207 Fracciones con Precio Oficial; 839 Fracciones sujetas a Permiso Previo de Importación; 248 Fracciones sujetas a Permiso Previo de Exportación; 127 Fracciones de Exportación sujetas a impuesto; 40 Fracciones de Exportación Prohibida; 307 Fracciones exentas de Permiso Previo bajo el Programa DIMEX; datos de comercio de las Fracciones sujetas a Permiso Previo de Importación; y datos en forma tabular de la Balanza de Pagos en Valores Absolutos."

¹⁰. Mercado de Valores; Nacional Financiera, No. 7, abril 1º de 1991, p. 24.

¹¹. Rubens, Antonio.- "Diez años de Aladi; Lecciones y perspectivas". Revista Integración Latinoamericana, septiembre de 1990, p.24

¹². Magariños, Gustavo.- "Primer decenio de la Aladi. Principios e instituciones". Revista Intal Latinoamericana septiembre de 1990,

¹³. Quijandria Salmon, J.- "Aladi 1980-1990; Dificultades para reorientar un proceso que empezó mal". Revista Integración Latinoamericana, septiembre de 1990. pp.29-37.

¹⁴. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.- "Un gran mercado sin problemas. Objetivo 92", pp. 1-67. Edición en español.

¹⁵. Idem. p.24.

¹⁶. Mercado de Valores. Nacional Financiera, No. 7, abril 1o. de 1991, p.10.

¹⁷. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fue ratificado por el Senado mexicano y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993. Así mismo entra en vigor a partir del 1o. de enero de 1994.

¹⁸. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1991.

¹⁹. Idem Diario Oficial de la Federación, del día 2 de enero de 1992.

IV. ANTECEDENTES DE SOLUCION.

En la década de los setenta se realizan diversos intentos por organizar la expansión heredada de la gestión pública, se lleva a cabo una actualización en la estructura administrativa, como instrumento para reestructurar y reorganizar la burocracia en el aparato estatal.

Como resultado de la reforma administrativa es la estructura actual de la administración pública y su forma de organización que de manera esquemática se asemeja a una pirámide con tres niveles: el Federal, el Estatal y el Municipal, conteniendo al interior del basamento la integración en Secretarías Globalizadoras, Secretarías Coordinadoras de Sector y las Entidades Paraestatales Coordinadas o Sectorizadas.¹

Esta nueva estructura administrativa e integración en el sector público responde al proceso de organización del *Estado Moderno*, en donde el funcionamiento gubernamental cuenta con la suficiente infraestructura administrativa para realizar las facultades y atribuciones que se le encomiendan al Estado mexicano dentro de la gestión pública y contempla los principios de la racionalización y sistematización, tomando en consideración a la estructura formal, la aplicación

tecnológica y los procesos sociales. Todos estos Factores interactúan así mismo como insumos y productos como lo establece la *teoría de sistemas* - Teoría que trata de explicar el proceso de formulación de políticas en términos de una amplia variedad de fuentes de poder, de manera que cada política es el resultado de una combinación distinta de fuerzas políticas -. Que dentro del proceso de transformación, es ejecutado por la administración pública como función del gobierno en las actividades y fines del Estado. (ver gráfica No. 1)

La respuesta a los cambios externos no deben de provocar desarticulación en las formas en las que se están desempeñando las funciones del gobierno a través de su propio proceso administrativo, sino mas bien deberán realizarse, aplicándole una dosis de racionalización administrativa en todos los recursos que maneja el gobierno y que mediante la reforma, vista tal como lo desarrolla Jiménez Castro como "*sinónimo del proceso de racionalización burocrática*"² y el referente inmediato acerca del funcionamiento de la administración pública es el documento que contiene a la "*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*".³

4.1 PROCESO ADMINISTRATIVO PUBLICO

La dinámica que se logra obtener en la función de la administración pública federal en el proceso administrativo, en grandes rasgos están plasmados en *principios generales* de carácter programático de la gestión pública, los principios están contenidos en los diversos planes y programas que más adelante se comentan.

Los esfuerzos que realizó la administración pública en época reciente, que pretendieron identificar y sistematizar las acciones del Ejecutivo en el campo administrativo, como resultado de diversos intentos por implementar y poner en práctica los criterios de modernización y racionalidad administrativa, factores que al convertirlos en instrumentos de ejecución dejaron plasmados en documentos, el establecimiento de acciones específicas y señalaron compromisos de gestión pública del sexenio correspondiente.

Estas líneas generales de dirección son definidas en acciones que realizará la administración pública y deberán ejecutarse dentro del plazo establecido por la Constitución y en las leyes secundarias por la gestión del Ejecutivo en funciones. En síntesis el proceso administrativo

público ha estado evidenciando en documentos de manera cronológica, la aplicación de los principios bajo la óptica de la sistematización de las acciones gubernamentales incluyendo los criterios de racionalidad y el de modernización. Los documentos emitidos en la llamada reforma administrativa se aplican el criterio de sistematización, así mismo se publicaron en el Diario Oficial de la Federación: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Bienes Nacionales y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Bajo los criterios de racionalidad y modernización, se llevó a cabo en dos etapas, la primera con el nombre renovación moral y cambio estructural, se publicaron por el mismo medio la Ley de Planeación, instrumentando su aplicación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el código de conducta que se conoce como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el primer documento con el criterio de racionalidad, a este documento se le conoce como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en esta Ley se establece la desincorporación de la participación minoritaria del sector público, es decir la venta de activos en donde participa el gobierno con el 25 por ciento del capital social, y el Plan Nacional de

Desarrollo 1982-1988 y los Planes regionales, además de la reorganización de la administración pública en dependencias globalizadoras, dependencias sectoriales y entidades sectorizadas.

En la segunda parte, prevalece en mayor grado el criterio de racionalidad, que bajo este concepto se publica el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en esta disposición reglamentaria se establecen los mecanismos de desincorporación de hasta los organismos públicos descentralizados, estas entidades en su momento histórico son creadas exclusivamente por el Poder Ejecutivo y/o por el Poder Legislativo, así mismo se lleva a cabo toda una adecuación a la estructura jurídica, llevando a cabo modificaciones en la Carta magna y en toda la legislación secundaria, con el objetivo de llevar a cabo la privatización del aparato productivo estatal y establecer la economía de mercado más abierta del mundo.

4.2. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

El origen de la Reforma Administrativa, se inicio con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965 - que por cierto el

Jefe de la Comisión de Administración Pública era el Lic. José López Portillo, que posteriormente sería Presidente para el periodo de 1976-1982 -, la cual dependía directamente de la Secretaría de la Presidencia en aquél entonces y como resultado del proceso de reforma es la derogación del régimen jurídico de las Secretarías y Departamentos de Estado que tuvo una vigencia de casi 18 años, para dar paso a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁴ conservando la composición orgánica actual.

Con la reforma administrativa se da por terminado una larga jornada de obsolescencia gubernamental que había estado rezagándose con el crecimiento y desarrollo alcanzado en medio siglo de estabilidad, donde también muestra una alarmante debilidad en su estructura, como en casi todos los gobiernos actuales que cuando se expanden sin control sufren además del adelgazamiento en la capacidad de dirección y control en la administración.

Para recuperar el control es necesario inyectarle nuevos bríos y mayor firmeza, por lo tanto solamente se requiere reformar aquéllas actividades que no han respondido adecuadamente a las

transformaciones que se suscitan y sostenerlos sin cambios traerían su estancamiento, además su desaparición es inevitable.

Es evidente revitalizar las instituciones que fueron creadas con el proyecto de nuestra Carta Magna y aquéllas que se encuentran ante su inminente desaparición por la inmovilidad administrativa de la función gubernamental o contagiadas de aquellas que no lograron superar sus conflictos internos que provocaron su extinción.

La Reforma en su momento histórico, revitaliza las acciones de las instituciones gubernamentales que presentaron cuadros de contagio que al diagnosticarle su padecimiento el *inmovilismo*, les fue prescrito el tratamiento de la *reforma* y en su estado de convalecencia se van recuperando del síndrome de la *modernidad*, para volver al funcionamiento normal. En esta aseveración, se está de acuerdo con lo que Bobbio comentó y establece una clara diferencia entre reforma y revolución: *"hay que buscarlo, como se sabe, no tanto en los contenidos o en los programas...sino en la estrategia"*.³

Así mismo, la reforma vista como estrategia de desarrollo dentro de la modernización en la administración pública, debe alcanzar

esencialmente los fines del Estado a través de la configuración de nuevos esquemas de dirección, ejecución y control que le permita recuperar el mando en las funciones y actividades de Gobierno, mediante el diseño y creación de una estructura gubernamental necesaria y funcional, que responda a los nuevos retos, cambios y circunstancias en las actividades que realiza en su momento la Administración Pública, a través del bosquejo de una estructura orgánica funcional, que diseñada por la propia estrategia de la reforma y sin perder de vista la coordinación, deba existir como el producto de la racionalización y sistematización dentro de las interrelaciones de su competencia (ver gráfica No. 2.).

Estas nuevas formas de organización e integración deberán ser tomadas en consideración por el proceso permanente de acuerdo con Carrillo Castro donde: *"...debe considerarse como medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada jurídicamente ...Una Reforma Administrativa generalmente, se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político ...exige a su vez ser programado y administrado; esto implica contar con un marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de*

operación y de apoyo, que le garanticen ...el cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados.”⁶

La nueva estructura orgánica de las dependencias y entidades gubernamentales deberán estar agrupadas y estructuradas como dependencias globalizadoras, dependencias coordinadoras y empresas paraestatales coordinadas o sectorizadas, todas ellas llenan los requisitos de la integración y organización de la administración pública en su nueva forma orgánica con un enfoque de reorientación hacia la adaptación en el proceso de reestructuración de la producción mundial.

Las acciones realizadas por las autoridades gubernamentales en aquél momento se ven concretadas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, su antecedente inmediato de esta nueva secretaría fue la entonces Secretaría de la Presidencia.

La función asignada para la nueva estructura orgánica de la Secretaría de Programación y Presupuesto en lo sucesivo será la encargada de elaborar bajo los principios de la racionalización y sistematización, el Sistema Nacional de Planeación cuya característica primordial fue la modernización, cuyo propósito fue desarrollar los mecanismos y etapas

para la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Siendo el primer documento en donde queda plasmado de manera permanente los principios de racionalidad y sistematización de las políticas, acciones y funciones públicas.

Para este momento entra la era de la planeación como Instrumento del *Estado moderno*, donde la aplicación de la racionalidad y sistematización administrativa enfatiza la planeación comprensiva de objetivos sobre la base del costo/beneficio, es decir, se fundamenta en los conceptos económicos de costos de oportunidad, afectación positiva o negativa de terceros involucrados, beneficios y costos marginales, además de la existencia de un mercado competitivo, así como su inserción en el marco de la estructura del derecho administrativo público y su regulación institucional, con el objetivo de contar con los instrumentos jurídicos necesarios para llevarlas a cabo, para ello hacemos referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Elementos del derecho público que formalizan la regulación del proceso administrativo público.

4.3. EL CAMBIO ESTRUCTURAL.

Otra forma de adaptación al proceso de reestructuración de la producción mundial, en México es presentado el *cambio estructural* y la *reconversión industrial*, como conceptos considerados en el proceso de la modernización industrial, como resultado de aplicarse las nuevas tecnologías a los procesos de la producción bajo la reordenación económica del Estado y como reflejo de adaptación a los nuevos sucesos externos y de política de acercamiento diseñadas por las autoridades nacionales, esta transformación del aparato productivo estatal hace más evidente la inserción de la economía a la globalización e integración en bloques comerciales.

Las presiones externas de corte y configuración económica, las condiciones internas del desequilibrio en casi todos los sectores de la actividad económica, además de la crisis financiera heredada, factores todos ellos estructurales que imposibilitan la operación eficaz del gobierno y por ende de la administración pública.

Parte de la inestabilidad económica fue propiciada por la crisis mundial por la que atraviesan en esos momentos, así como las altas y las bajas

en los precios de exportación del petróleo, lo que hace retardar las acciones que permitieran realizar las correcciones necesarias acerca de los efectos negativos en la economía.

Estos factores permitieron declarar a las autoridades gubernamentales que el modelo adoptado por la expansión en la administración paraestatal había llegado a su fin, como se refleja en el creciente déficit público.

La expansión de la administración en las dependencias y entidades públicas, el costo de operación y el modelo económico basados en la obtención de los recursos financieros por la vía de la explotación, extracción y exportación de los hidrocarburos, se suma la falta de los recursos económicos del exterior, al haberse agotado las facilidades de contratación de deuda externa, así como la falta de políticas transparentes y específicas en materia de promoción de la inversión extranjera, agrava y acelera de forma el proceso de la apertura económica a la competencia del mercado mundial, aún con los esfuerzos realizados por la reconversión industrial y el cambio estructural acelerado que se aplicaron en su momento, asimismo todas

estas acciones instrumentadas permitieron competir en condiciones desfavorables con la competencia del mercado internacional.

Bajo estas reglas se hace necesario explicar específicamente la creación de las condiciones que permitieran responder adecuadamente a las nuevas formas de negociación bajo el esquema de economía abierta. La decisión sobre la apertura económica al mercado mundial, fue necesario realizar ajustes que permitieran al aparato productivo competir con ventajas competitivas y sólo a través de la implantación del cambio estructural y la reconversión industrial que se llevó a cabo, se logra diversificar las exportaciones y reducir la dependencia sobre las exportaciones tradicionales como consecuencia de la política aplicada.

Así mismo como reflejo de la política aplicada y la diversificación en las exportaciones se obtuvo acceso nuevamente a las fuentes de financiamiento del exterior asegurando así la capacidad de compra que se requería para el funcionamiento de la economía, este respiro financiero permite crear en la coyuntura, la oportunidad para lograr cambiar la composición comercial mediante una transformación en casi todos los sectores de la producción, realizando la adaptación gradual

pero acelerada hacia la reestructuración externa y de esta forma lograr la madurez en las negociaciones con la apertura comercial.

Estas acciones citadas fueron instrumentadas por las autoridades gubernamentales, que al llevarse a cabo se aplicaron los cuatro principios que guardan congruencia con la política dirigida hacia la apertura económica a través de la reestructuración y reconversión industrial: 1. conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2. vencer la crisis; 3. recuperar la capacidad de crecimiento; y 4. iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Para promover el cambio estructural y la reconversión industrial, el gobierno Federal ordenó fortalecer el federalismo, fundamentando el esquema que delimita las competencias gubernamentales en los ámbitos federal, estatal y municipal, previsto en los artículos 40, 41, 42, 45, 115, 116 fracción VI y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde el Poder Ejecutivo impulsará la redistribución de las funciones, los recursos y las acciones en todos los ámbitos de su competencia dotando de facultades administrativas y de hacienda a los Municipios.⁹

Para concretar la política de la federalización en la administración pública se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática,¹⁰ tomando en consideración el texto de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política mexicana, los cuales sufren también modificaciones en cuanto se establece la *rectoría económica del Estado*, (ver gráfica No. 3) promoviendo e instrumentado el proceso de desconcentración-descentralización administrativa, así como la implantación de los mecanismos que permitan fortalecer la coordinación administrativa a través de la suscripción de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD's) entre el gobierno federal y los estados de la federación, para establecer y cumplir con la legalidad los actos de la administración pública, por lo tanto se publica la Ley de Planeación como instrumento que legitima la acción gubernamental.¹¹

En el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, (ver gráficas Nos. 4 y 5) se encuentran entre otros, seis principios generales,¹² relativos al cambio estructural y la reconversión industrial, donde se plasma de manera sintética la transformación de los procesos administrativos públicos establecidos, para darle la respuesta rápida y adecuada al acercamiento e inserción del entorno internacional propuesto dentro del período de la modernización industrial.

De esta forma, el instrumento para realizar el cambio estructural junto con el proceso de desconcentración-descentralización administrativa y el establecimiento de los mecanismos de coordinación, que garantizan la simplificación, la recomposición de la estructura y organización de la administración pública, se publica la Ley Federal de Entidades Paraestatales,¹³ el cual es también otro mecanismo de simplificación orquestada por el gobierno en turno.

4.4. LA REESTRUCTURACION DE LA DEUDA EXTERNA.

El gobierno mexicano había estado llevando a cabo una política de endeudamiento acelerado para financiar el respectivo desequilibrio en las finanzas públicas, a través de la transferencia neta de recursos al subsidio indiscriminado hacia las entidades paraestatales, así como la transferencia neta al exterior por el servicio de la deuda externa y el pago de intereses. Que en los últimos años, la transferencia neta al exterior representa un poco más del 50% de Producto Interno Bruto (PIB).¹⁴

Este proceso de endeudamiento se debe entre otras causas, a la política fiscal y la relación ingreso-gasto que no se encontraban en equilibrio y por consiguiente la falta de los recursos financieros necesarios para el erario no le permitió cubrir las necesidades de operación e inversión, por lo tanto, las autoridades hacendarias recurren al endeudamiento con organismos multilaterales mediante la firma de un convenio denominado Carta de Intención como forma para garantizar los recursos financieros obtenidos por esta vía.

La Carta de Intención es el documento que los países solicitantes de un crédito entregan al FMI, en él especifican la política económica que seguirán para superar los problemas de balanza de pagos. Se requiere la presentación del convenio ante este organismo para lograr obtener los apoyos financieros en montos elevados, el trato que reciben los países que recibieron el financiamiento a corto plazo, son préstamos altamente condicionados.

México ha presentado en varias ocasiones las Cartas de Intención ante este organismo internacional (a partir de 1993 se nombran memorándum para el caso mexicano) en 1976 y 1982 - con referendos en 1984 y 1985 - y en 1986; en 1989 se especifica en el documento

que es una política económica diseñada para reducir substancialmente la deuda externa y su servicio, y la respuesta del organismo acepto con motivo de la renegociación y reestructuración que se llevó a cabo en ese mismo año. En 1991, 1992 y 1993, se incluyo en estos documentos el diseño de una política que permita el saneamiento en las finanzas públicas y se crean los instrumentos que permitan aplicar los mecanismos para realizar las modificaciones requeridas a la Carta Magna y la legislación secundaria, iniciando el redimensionamiento y la desregulación del aparato productivo estatal, así como la consecuente privatización del aparato productivo estatal en casi todos los sectores en donde participa el gobierno federal.

Las acciones para equilibrar el gasto corriente las autoridades hacendarías recurren a los organismos internacionales para financiar el déficit en las finanzas públicas, como son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) actualmente conocido como Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Después de la conflagración mundial, en 1944, se reorganizó la economía, el FMI y el BM surgieron de las pláticas de Bretton Goods.

Pero más que por su origen, nos importa su funcionamiento actual, un país miembro puede recurrir a un crédito, pero el problema radica en si rebasa o no ciertas proporciones de su cuota de acuerdo a los mecanismos establecidos.

El Fondo Monetario se encarga de ayudar a superar las dificultades del financiamiento con relación a la Balanza de Pagos y se puede decir que se encarga de problemas en el corto plazo, mediante mecanismos como el Tramo de Reserva, el Tramo de Crédito, el Acuerdo de Derecho de Giro, el Servicio ampliado del Fondo, y el de Políticas de Mayor Acceso a los Recursos del FMI.¹⁵

El Banco mundial se han guardado negociaciones muy parecidas que las tenidas con el FMI, el Banco ha otorgado préstamos después de que los solicitantes han firmado con el Fondo - *la cláusula de condicionalidad* -.

El Banco mundial ha establecido en sus políticas para sus préstamos un especial énfasis al comportamiento de las variables en el mediano y largo plazo: en el modelo de crecimiento que se seguirá en los próximos años de acuerdo al uso de los recursos que facilite a los

países deudores. Actualmente el Banco Mundial ofrece préstamos de ajuste estructural, así mismo se debe incluir en la solicitud el cumplimiento de la cláusula de *condicionalidad* del Fondo Monetario Internacional; ya que con anterioridad se recurría cada vez más con mayor facilidad al Banco Mundial para obtener los recursos financieros solicitados. Actualmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial convergen criterios en el equilibrio más adecuado de la política de estabilidad y crecimiento, es decir, ambos van de la mano.¹⁶

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el organismo que se creó en 1959 para financiar el desarrollo económico y social de América Latina. Sus miembros en gran mayoría son los países en vías de desarrollo del continente americano y en minoría los países desarrollados o industrializados como Estado Unidos, Japón, Alemania, Francia, entre otros. Sin embargo los créditos que otorga este organismo crediticio sólo son para las economías latinoamericanas.

Por lo anterior se puede decir que para lograr el objetivo de la estrategia de desarrollo, que es la modernización en la administración pública, inicie su proceso de modernización es imprescindible eliminar o cuando menos aminorar los efectos negativos de la economía y las

presiones externas en el campo económico, como es el caso de nuestra deuda externa. Por lo tanto para el tratamiento de la deuda externa, se establecen dos momentos importantes que se presentan.

En primer término la realización de acciones que encaminaron hacia la reestructuración de la deuda externa, instrumento idóneo que permitió elaborar las alternativas que permitieran asegurar el apoyo externo para lograr obtener el financiamiento para hacer frente al déficit de las finanzas públicas; y en un segundo término, se convirtieron en auxiliar al proceso de modernización, ambos en concordancia con el acuerdo de cómo se deberá cumplir el pago de la deuda estructurada y el costo de la misma.

La estrategia realizada por la administración pública de ese momento para iniciar la negociación en diciembre de 1988, se llegó al acuerdo con el Fondo Monetario Internacional hasta mayo de 1989, en donde se busca que el organismo reconozca la carga excesiva del servicio de la deuda y establecer el compromiso de establecer la manera de reducir la transferencia neta al exterior de este concepto, asimismo se llevó a cabo con el Club de París pláticas referentes a la reestructuración del pago del principal e intereses por la cantidad de 2,000 millones de

dólares a 10 años con 6 de gracia y la cobertura de 2,000 millones de dólares para el financiamiento en las importaciones.

De esta misma forma también se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial, en la reunión realizada en junio de ese mismo año, donde se contó cuenta con el apoyo del Banco para el pago de la deuda y se acordó otorgar nuevamente financiamiento, de esta negociación resaltan tres puntos importantes que hay que mencionar: en primer término el compromiso de otorgar créditos para el financiamiento del desarrollo por la cantidad de 1,960 millones de dólares para el año de 1989; en segundo término, contar con el apoyo financiero para la reducción de la deuda ; y, la garantía para calendarizar los créditos por 2,000 millones de dólares anuales para el período de 1990-1992. Al establecer las etapas de negociación para reestructurar la deuda externa también incluyó el apoyo técnico y político," de autoridades mexicanas y los distintos organismos financieros privados internacionales como las instituciones multilaterales.

En el transcurso de la negociación se comprometieron las autoridades hacendarias realizar cambios para el año de 1989 en la estructura del sistema fiscal, el gobierno publico la Ley del Impuesto al Activo, la

creación del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Controlar la Inversión Extranjera, la Reclasificación Mexicana de Actividades y la elaboración del Reglamento de la Ley de Inversiones y Marcas, entre otras.¹⁹

Resumiendo todo lo anterior, se puede establecer particularmente que con el FMI se negocian las estrategias que el país debe tomar en el futuro para ser garante del crédito. Sin embargo, pese a las cuestiones técnicas de ello la principal vertiente es política, pues el directorio del organismo está formado en su mayoría por representantes de países acreedores.

El aval que otorga este organismo internacional ha convertido en necesario su respaldo para que los demás países acreedores concedan recursos a los países deudores que mediante la firma por anticipado de las Cartas de Intención, se comprometen a realizar varios ajustes dentro de su economía. Estos ajustes se han caracterizado por sus efectos rescisivos, ya que el ingrediente principal del programa económico es el recorte del gasto público, el consumo y la inversión.

Por lo tanto, en síntesis, podemos establecer actualmente debe considerarse que el país que requiera del reconocimiento por parte del FMI es requisito indispensable para que las demás instituciones prestamistas otorguen los créditos al país solicitante, ha dado origen a la condicionalidad cruzada, es decir, se requiere del visto bueno del FMI y del BM indistintamente .

REFERENCIAS CAPITULO IV

1. Pichardo Pagaza, I.- "Introducción a la administración pública"-- México, Ed. INAP-CONACYT, 1a. Ed., 1984, p.227.
2. Jimenez Castro, W.- "Reforma administrativa". México, D.F., INAP, No. 26, septiembre-diciembre de 1973, pp.33-44.
3. Diario Oficial de la Federación, de fecha 23 de diciembre de 1958. Tomado de: Leyes y Códigos de México, 26a. Ed., Colecc. Porrúa, 1991.
4. Idem. Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de diciembre de 1976.
5. Bobbio, Norberto.-" Porqué somos reformistas". Nexos, abr. de 1987, p.43.
6. Carrillo Castro, A.-" La reforma administrativa en México, estudio de caso". Administración Pública, México, D.F.,INAP No. 26, septiembre-diciembre de 1973, p.55.
7. Diario Oficial de la Federación. Fechas: 29 de diciembre de 1976, 31 de diciembre de 1976, Idem, respectivamente.
8. SPP.- "Plan Global de Desarrollo". 1980 -1982. Citado en: Méndez Morales, J.- "Problemas económicos de México", México, Ed. Mc Graw Hill, 1990, 2a. ed. p.299.
9. Se comparó el texto del artículo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1978 con el de 1991.
10. De la Madrid Hurtado, M.-"Exposición de Motivos de la Ley de Planeación, diciembre de 1992". Como todo gobierno, organizar el trabajo y las tareas del sector público, y permitir incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Tomado de "Principios y Organización" del Sistema Nacional de Planeación Democrática, SPP.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- ¹¹. Idem. Diario Oficial de la Federación de fecha de 5 de enero de 1983.
- ¹² Op cit., Méndez Morales, describe los principios siguientes:1. Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; 2. Reorientar el aparato productivo y distributivo; 3. Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; 4. Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades de desarrollo; 5. Promover y movilizar y proyectar el potencial de desarrollo y, fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y fomentar el privado.
- ¹³. Idem. Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de mayo de 1986.
- ¹⁴. Idem. Méndez Morales, Unidad 4 y 7.
- ¹⁵. Meessen, Karl.- "La condicionalidad del FMI y la soberanía del Estado". Inédito.
- ¹⁶. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Boletín. Publicación del FMI, septiembre de 1991.
- ¹⁷. El Mercado de Valores, Nacional Financiera, No. 4, febrero 14 de 1990, pp3-11.
- ¹⁸. Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de agosto de 1988.

V. PRESENTACION DE PROPUESTA DE SOLUCION

En este apartado tiene el propósito de aportar los elementos que explican que la actualización de la función en la administración pública desde la perspectiva de la teoría administrativa de la ciencia política de Omar Guerrero, donde: *"constituyen una preocupación permanente en el pensamiento político. ...el gobierno ´ cerebro ´ conductor de los sistemas políticos, afecta con su comportamiento el orden social y la distribución de recursos entre los grupos que integran la sociedad. La administración pública, aspecto dinámico del gobierno, sirve como conducto para el establecimiento de la dominación autoritaria del estado y para el ingreso de las demandas provenientes de la sociedad. ...Así la comprensión de los medios al través de los cuales actúan los mecanismos gubernamentales y las formas de respuesta de la sociedad, se fundamenta en el estudio de la administración pública como un campo de la ciencia política que tiene como centro de interés la organización, dirección y movilización de fuerza de trabajo y recursos en pro de fines socialmente colectivos"*¹

Podemos decir que son las herramientas básicas que responden a la realidad en el campo de la gestión pública, los cuales incorporan y

orientan el camino de la modernización en la administración pública², considerándolos no como factores excluyentes que responden a una necesidad interna y autónoma, sino más bien son los efectos internos que en conjunto dan respuesta a los distintos procesos como resultado de la reorganización en el campo internacional que han sido descritos con anterioridad, estamos hablando de la globalización y reestructuración de la producción mundial fenómenos que son liderados por las empresas transnacionales tanto públicas como privados, la relocalización de los recursos por éstas y por último el proceso de la integración en bloques económicos.

Para estar en condiciones de percibir el cómo se realizó el proceso de modernización en la administración pública que se ha venido desarrollando, se ha tratado de compilar, analizar y comprender las causas que lo originaron, así como vincularlo con la dimensión actual de aparato estatal ³.

Es decir, se tratará de observar los efectos que en la organización, integración y funcionamiento de la burocracia gubernamental, tanto en la dirección como en el aparato productivo y ordenarlo en su temporalidad histórica, que desde mi punto de vista se inicia con la

reforma administrativa hasta llegar al *redimensionamiento del Estado*, incluyendo además los procesos de la desregulación a través de la actualización de la estructura jurídica pública, que permiten lograr la desincorporación de las empresas paraestatales de carácter estratégicas y abrir el camino hacia la apertura económica y reducir la participación del Estado.

Es importante señalar en un análisis comparativo de la estructura jurídica que regula el fundamento orgánico funcional de la administración pública, no contempla en su texto la venta o el proceso de la desincorporación del aparato productivo estatal cuando fue promulgada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el período presidencial de José López Portillo, sino que describe como estará organizada la administración pública con base a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política, “que la administración publica federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso...”, por lo tanto en la Ley Orgánica sólo establece el esquema funcional de categorías sectoriales, (ver gráfica No. 6).

Es hasta la publicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en el periodo del Presidente Miguel de la Madrid, donde se plasma la desincorporación o el procedimiento de la venta del aparato productivo estatal, pero hay que destacar que en esta Ley, el Estado solamente se desprende de toda la participación minoritaria, es decir, pone a la venta los activos en que participa con el 25 por ciento del capital social de las empresas, como primer intento de orientar la política pública hacia la inserción de México al mercado internacional (ver gráficas Nos. 7 y 8), poniendo distintos mecanismos para el proceso de enajenación de las entidades paraestatales.

Asimismo, en el período del Presidente Carlos Salinas, con la publicación del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, queda establecido la desregulación del sector público en toda su dimensión ya que establece la desincorporación del aparato productivo público en el área prioritaria, tal como lo contempla el texto del artículo 28 de nuestra Carta Magna.

Con esta acción gubernamental, el concepto actual del proceso de modernización y redimensionamiento de la administración pública a través del principio de racionalidad el cual se describió en la parte final

del punto 4.1 del capítulo anterior, pretende superar la obsolescencia gubernamental que fue propiciada por el desmedido crecimiento y la expansión de las actividades del Estado en casi todos los sectores de la producción, de la inadecuada dimensión en el funcionamiento de la gestión pública tanto en el ámbito central como en el paraestatal; pero tomando en cuenta que la participación del sector público es de vital importancia en la actividad mixta que caracteriza a la economía y entender así simplifica el porqué del desenvolvimiento de la administración pública actual.

De esta manera ha quedado demostrado que el Estado es el agente más importante en el desarrollo nacional y su acción ejerce fundamentalmente a través de una política de inversiones que produce una serie de efectos positivos en la demanda final.

En la actualidad se pasa por la incapacidad estatal de generar sus propios recursos para mantener en operación sus actividades, ello se debe a la crisis económica, también porque se adoptó un modelo económico que le permitió alcanzar el desarrollo actual y como fuente de su financiamiento lo basó en la exportación del petróleo y en un acelerado endeudamiento externo, financiamiento que se agotó por la

crisis mundial energética y por lo tanto se redujo el acceso a nuevos créditos externos, además por haber llegado al límite de la capacidad de endeudarse del Estado así como la presión del continuo y creciente déficit en las finanzas públicas.

La experiencia administrativa del sector público muestra que el problema de satisfacer las crecientes necesidades de la transformación mundial mediante la relocalización de recursos para la producción, la respuesta de la administración pública es la reestructuración y reorganización del Estado que concretiza el control y dirección, y por supuesto la dimensión de la administración pública'.

Del análisis que se desprende de la experiencia acumulada dentro del largo período de adaptación hacia el contexto internacional, el cual da inicio con la Ley de inversiones extranjeras y termina con la desregulación en la estructura jurídica junto con la venta de las empresas estatales, acciones todas ellas para contestar al proceso de modernización administrativa, queda comprendido que dentro de la estrategia de desarrollo, en la que se deriva las relaciones con el exterior y los alcances y límites, con el diseño y elaboración de los objetivos y metas que permitan dar el tratamiento adecuado al rápido

crecimiento del aparato estatal hasta el redimensionamiento de la administración pública.

Para el caso del concepto de estrategia de desarrollo, debemos entender que son las diferentes restricciones existentes sobre la cronología de los actos del gobierno e ir descubriendo la capacidad de respuesta que las autoridades gubernamentales han realizado para hacer frente al proceso de reestructuración de la producción mundial, para ir transitando paralelamente con los cambios, pero muchas de las veces estas acciones quedaron fuera de lugar dentro de las restricciones y deberán ajustarse, es decir, proponiendo reformas a la estructura jurídico - administrativo, logrando así que el cambio sea gradual y de esta manera cumplir con los fines del Estado.

La estrategia de desarrollo establecida, configura la trayectoria de la administración pública y la cronología de los objetivos y restricciones cumplen su función dentro de las metas propuestas, que al ser incluidas al interior del diseño de las políticas públicas caen dentro de las funciones gubernamentales, y el resultado de ellos es el comportamiento de quienes desarrollan la actividad gubernamental a fin de precisar las restricciones.

De manera similar al quedar incluidas en el transcurso del tiempo, la trayectoria de las variables establecidas en las políticas públicas deberán ser congruentes con los procesos dinámicos de la función pública.

Finalmente, se presenta la apertura económica, incluyendo las variaciones cronológicas de los factores exógenos, que exigen una modificación continua de los instrumentos de la política pública que esta orientada a la modernización en la administración pública y en su proceso de modernización incluyendo la reestructuración y reorganización gubernamental.

5.1. REESTRUCTURACION-REORGANIZACION.

Para llevar a cabo la reducción de los riesgos que están latentes en todo proceso de modernización, fue necesario realizar un replanteamiento racional que permitiera ver qué acciones son necesarias para reducir los grados de incertidumbre que están presente en todo cambio, especialmente en la administración pública, intentos que se han realizado desde los primeros momentos por

modernizarla y ha consumido dos décadas en el diseño y programación en sus objetivos y metas, hasta su alcance y límite contenidos en la estrategia de desarrollo.

En realidad, los cambios realizados con el proceso de modernización y por los efectos ocasionados por la negociación hacia la apertura económica, no han sido producto de un procedimiento planeado e implantado dentro de un modelo conceptual previamente elaborado que permitiera observar causas y efectos. Sino que las acciones que se han estado presentando en el transcurso del tiempo solo responden a un ajuste en las decisiones precipitadas que fueron tomadas con anterioridad.

Con la reestructuración y reorganización actual realizada al interior de la administración pública, están presentes todos los medios utilizados para llevar a cabo el ajuste al proceso productivo que mediante el proceso de modernización del aparato productivo en el corto plazo, estuvo siempre presente la orientación más no coherente, la adaptación del aparato productivo al proceso de transformación mundial y que busca nuevamente su punto de equilibrio.

Aparentemente este nuevo punto de partida, es decir, el establecimiento del equilibrio estará establecido por la formación de los bloques comerciales, con la consecuente asignación de roles preestablecidos específicamente y otras formas de especialización en la producción junto con la relocalización de los factores de la producción mundial.

Para la administración pública, los cambios ocurridos repercuten y además la obligan a realizar acciones que le permitan asegurar una nueva composición dentro de las relaciones en el área económica y política. La respuesta a los cambios es la reestructuración y reorganización interna situaciones que le permitan realizar y asegurar el proceso de la modernización para lograr redimensionar a la administración pública ⁵, neutralizando los efectos negativos que puedan resultar y lograr definir finalmente la orientación hacia la reestructuración del mercado mundial.

Los instrumentos más sobresalientes de la reestructuración, así como en la estructura productiva del sector público es la Reclasificación que sufre el clasificador de las actividades económicas que elabora la INEGI, al publicarse el Reglamento de la Ley para Promover la

Inversión Extranjera y Controlar la Inversión Mexicana⁶ y las resoluciones donde se establecen los porcentajes en que podrá participar la inversión extranjera.⁷

Así mismo, el programa donde se establecen los mecanismos para realizar la *desincorporación*⁸ de las unidades productivas que el gobierno propone como resultado de la *desregulación*⁹ promovida y aceptada por el Legislativo y la sociedad con algunos brotes de inconformidad que no fueron escuchados, además de toda una serie de modificaciones instrumentadas en el seno del sistema jurídico de leyes secundarias provocadas por las reformas a la Constitución, así como las orquestadas por las diferentes etapas de la negociación hacia la inserción al contexto internacional, las distintas formas de integración y la globalización descritas en capítulos anteriores, todas estas manifestaciones han sido orientadas por las autoridades gubernamentales a la determinación total de la apertura económica, que dentro del proceso administrativo público se van simplificando los mecanismos de regulación.

Cumpliendo con todos los requisitos que establece el sistema legal en el ámbito público, da comienzo el proceso racional que

conceptualmente consiste con la identificación de objetivos precisos y mensurables para la política o programa, la identificación de diversos enfoques alternativos para cumplir esos objetivos, la selección de la mejor opción conforme a criterios explícitos y predeterminados respecto a lo que constituyen lo mejor, monitorear el programa o la política diseñada para asegurar que los objetivos se están consiguiendo dentro del tiempo previsto y de manera eficiente, utilización de la información retroalimentada para hacer los ajustes necesarios a los procedimientos o a los objetivos básicos, la integración de las actividades de la planeación y programación con el proceso presupuestal para asegurar la disponibilidad de recursos suficientes, como factores esenciales para orientar la tendencia económica para aceptar el papel de promotor, abandonando el papel de actor principal en la economía que había venido realizando.

5.2. LOS MECANISMOS DE DESINCORPORACION.

Los mecanismos de la desincorporación que se aplicaron al publicarse el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales fueron la

liquidación, las extinciones, las fusiones, las transferencias y por último, la venta de entidades paraestatales mediante dos mecanismos.¹⁰

En primer término, tomando como ejemplo la privatización de la telefonía a través de la venta directa como táctica individual, resaltando la potencialidad de los compradores y la experiencia adquirida por los países desarrollados con la privatización;¹¹ de esta reseña el capital social de este sector, fueron colocados los valores de los activos fijos en Bolsa de Valores y el Fondo México, de esta forma se previene el riesgo de que sean controladas por extranjeros, en donde el inversionista extranjero tenga únicamente los derechos establecidos en los mismos, como es el caso de Teléfonos de México con los ADR's ¹², y la participación de los trabajadores en los activos fijos de las empresas.

El segundo mecanismo fue mediante la sustitución de deuda por capital que da la opción a que un inversionista compre papel de deuda mexicana con descuento en el mercado secundario internacional para traerlo al país al cambiarlo por inversión o activos de las empresas nacionales. Es decir, que opera mediante el canje de deuda con descuento por inversión extranjera directa. Esto ayudó al gobierno

mexicano a deshacerse de su deuda con un buen costo menor al que estaba contratada en libros, a este mecanismo se le conoce como Swaps.

Los compromisos para entrar a la competencia de mercado debe romper con viejas costumbres y falsas prácticas de paternalismo, acabando con las desviaciones económicas que provocaron la obsolescencia gubernamental, de terminar también con viejas las prácticas de control político y dar por terminado con el ciclo económico que no funcionó en el sector público, rescatando solamente el control y dirección del gobierno con una administración publica depurada.

REFERENCIAS CAPITULO V

1. Guerrero Omar.- "Teoría administrativa de la ciencia política" UNAM, Cuaderno No. 2, 25º aniversario, FCPyS, 88 pp.
2. Simon, Herbert A.- "El comportamiento administrativo"-- Buenos Aires, Argentina. Aguilar 3ª Ed., 1988, pag. 109.
3. Idem. pag. 70.
4. Programas nacionales de Planeación Sectorial
 Criterios Generales de Política Económica. Versión Anual
 Presupuesto de Egresos de la Federación. Versión anual
 Programa Nacional de Modernización Energética.
 Programa Nacional de Modernización de la Minería.
 Programa Nacional de Modernización del Campo.
 Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior.
 Programa Nacional para la Modernización Educativa.
 Programa Nacional de Cultura.
 Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte.
 Programa Nacional de Modernización del Transporte.
 Programa Nacional de Modernización de las Telecomunicaciones.
 Programa Nacional de Vivienda.
 Programa Nacional de Población.
 Programa Nacional de Desarrollo Urbano.
 Programa Nacional de Alimentación.
 Programa Nacional de Salud.
 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
 Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia.
 Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente.
 Programa Nacional de Desarrollo de la Pesca y sus Recursos.
 Programa Nacional para la Modernización de la empresa Pública.
 Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior.
 Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica.
5. idem. pag. 54, Simon establece "Frente al punto de vista de que la discrecionalidad es completamente indeseable, está el punto de vista,

igualmente extremado, de que *todas* las decisiones administrativas pueden guiarse con seguridad por criterios internos de corrección y que el control legislativo puede suplantarlos por el control ejercido por la comunidad...”

⁶. Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 1989. Tomado de : Leyes y Códigos de México, 16a. Ed., Colec. Porrúa. 1991.

⁷. Idem. Diario Oficial de la Federación de fechas: 21 de junio de 1989 y modificaciones del 26 de octubre de 1989. Resolución 1 y 2. 9 de agosto de 1990. Resolución 3. 14 de septiembre de 1990. Resolución 4.

⁸. Idem. Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992, se publica el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁹. Idem. Diario Oficial de la Federación del 26 de junio de 1990.

¹⁰. Laynez, Javier.- "Los programas de redimensionamiento del Estado : un retorno al estado mínimo", en Memoria 'seminario internacional' Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, México, INAP, pp 127-129.

¹¹. Tamayo, Jorge.- "El dimensionamiento de las empresas públicas paraestatales", Idem. p 87.

¹². American Depositary Receipts. Mecanismo de inversión neutra colocada en Bolsa de Valores de New York. La contrapartida en Bolsa Mexicana de Valores, son los Certificados de Participación Ordinaria (CPO), equivalentes ambos a las Acciones Serie "N" del capital fijo de las empresas mexicanas.

CONCLUSIONES

El movimiento realizado por los actores encargados de realizar la modernización en la administración pública inicia en los años setenta profundizándose el proceso en los noventa. Así mismo, paralelamente se agudiza el proceso de integración y el fenómeno de la globalización, donde *- el capital ya se encuentra en ese momento en la etapa de internacionalización -* se expande y consolida dentro del mismo período, por lo tanto, para desarrollar el presente trabajo se estableció en esta misma relación.

El período de transición entre el inicio y la profundización del proceso de Modernización en la Administración Pública se explica en tres momentos o etapas que fueron importantes y determinantes para llevar a cabo la modernización administrativa del Estado.

En el primer momento, se describe sucintamente la creación del sistema jurídico y administrativo institucional y como resultado la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda pública y la Ley del presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; legislación que fundamentan las atribuciones de la

función administrativa del Estado bajo el esquema de la sistematización administrativa, describiendo la estructura *orgánico - funcional* actual en sus tres niveles, asimismo el establecimiento de la estructura orgánica actual de como está integrada la Administración Pública en: Secretarías Globalizadoras, las Coordinadoras de Sector y las Entidades, así como el contenido de los principios de la racionalidad y sistematización administrativa contenido el Plan Global de Desarrollo.

En la segunda etapa se describe el proceso de modernización, que esta presenta al implantarse el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la reforma a la Constitución Política en los artículos 25, 26 y 28; donde emana la Ley de Planeación y la consecuente obligación del Poder Ejecutivo de Proponer un plan de trabajo, siendo este el Plan Nacional de Desarrollo de 1982-1988, como primer instrumento resultante en donde se aplican los principios de racionalidad y modernización a bajo el principio de la *rectoría económica del Estado*.

Así mismo, en este mismo instrumento se establece la racionalidad en la dinámica gubernamental, al implementar el proceso de la descentralización administrativa estatal y municipal con la reforma de

los artículos 40, 41, 42, 45, 115, 116, y 124 de nuestra Carta Magna; reformas que impulsan la redistribución de las funciones públicas y es fortalecida al elaborarse los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's), como mecanismos de coordinación en los tres niveles de gobierno.

En esta misma etapa de transición esta presente desde el inicio, el procedimiento de la desregulación al publicarse la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en esta norma se establece la organización del sector productivo público y se incluye la enajenación de las empresas de participación minoritaria, elemento que no fue incluido cuando se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública. Asimismo, se incluye en esta fase la terminación de las negociaciones hacia la apertura económica y concluye con la firma del Protocolo de Adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

La tercera etapa del proceso objeto de estudio, inicia con la difícil situación económica originada por la acelerada capacidad de endeudamiento por las autoridades gubernamentales con el exterior, experimentado en los últimos años, ocasionando bajo esta determinación una transferencia neta de recursos que impacto el Producto Interno Bruto (PIB) por el pago del principal y el costo de la

deuda, repercutiendo en un creciente e insostenible déficit en los estados financieros de las finanzas públicas. además de que agota el apoyo del financiamiento externo por haber llegado al límite de endeudamiento el Estado, situación que presionó a las autoridades a negociar y reestructurar la deuda con los organismos de financiamiento multilateral y con la banca comercial internacional privada en 1988 y terminando la renegociación en 1990, abriendo las puertas hacia la integración regional y desempeñar el rol en la región de una economía complementaria.

También es esta última fase, se hace necesario analizar los criterios que se utilizaron para elaborar la estrategia de negociación y lograr diseñar el proyecto de modernización de la estructura productiva vinculada hacia la inserción en el campo internacional de los bloques comerciales, al publicarse El Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Controlar la Inversión Extranjera; Reclasificación de las actividades económicas y productivas del INEGI; el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en donde se establece el componente principal la desincorporación de las entidades de participación mayoritaria; por último el Programa de Intercambio de

Deuda Pública, a este último se le conoce como swaps, comentado en el capítulo anterior.

Las tres etapas o fases en como se integraron para su estudio en todos los casos, están orientados hacia el contexto internacional y en respuesta individual al contexto de la globalización, la reestructuración de la producción mundial, la relocalización de recursos y la integración de bloques comerciales; donde la administración pública juega un papel importante para llevar a cabo el proceso de modernización para asegurar la inserción a la economía mundial.

Podemos establecer que al hablar del proyecto de modernización en la administración pública, termina también con su propio redimensionamiento, el cual es obligado cuando un gobierno se expande sin control y sufre una disminución en la capacidad de dirección y ejecución en su funcionamiento, tal como ocurrió con la administración pública nacional y para recuperarlo, requiere apoyarse de todas aquellas actividades que respondan funcionalmente para recuperar el control, como es el caso de las empresas estratégicas y seleccionar racionalmente entre las empresas prioritarias mencionadas en nuestra Constitución cumplan con el objetivo de bienestar social.

Herbert Simon establece en la racionalidad en el comportamiento administrativo " *Las organizaciones administrativas son sistemas de comportamiento cooperativo. Se espera que los miembros de la organización orienten su comportamiento de acuerdo con ciertos fines que se adopten como objetivos de la organización.*" y en los criterios para realizar la modificación de los objetivos en el equilibrio de la organización menciona " *La modificación del objetivo de la organización representa, generalmente, una transición entre los intereses de varios grupos de posibles participantes, para asegurarse su cooperación conjunta allí donde cada grupo es incapaz de conseguir individualmente y sin ayuda alguna sus propios objetivos. Por eso, el objetivo de la organización rara vez coincidirá exactamente con los objetivos personales e incluso de aquellos principios participantes cuyo interés en la organización radica en la consecución de su finalidad.*"

Con el redimensionamiento y modernización de la administración pública, se termina con un largo período de modernización del Estado e iniciar el dialogo para establecer los criterios de la racionalidad y sistematización - *sin dejar de lado los avances tecnológicos especialmente en las comunicaciones y específicamente en la comunicación vía satélite* - que están incluidos dentro del nuevo

concepto, en donde se permita orientar a la administración al camino de su actualización, elaborando las políticas públicas que eliminen la inmovilidad y el estatismo, factores que mermaron la productividad estatal.

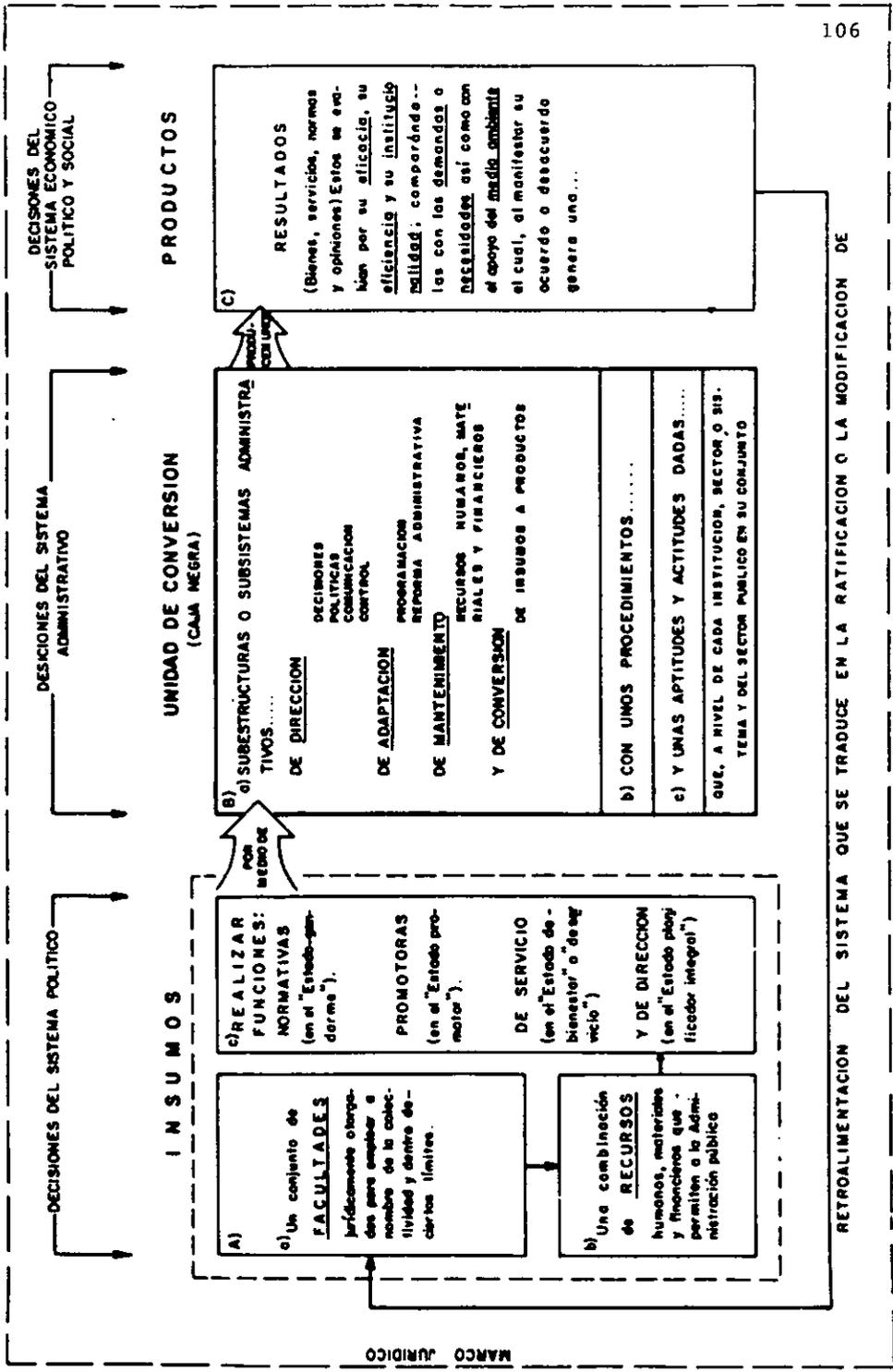
Tal como se esta llevando actualmente la sistematización bajo el principio de racionalidad en los planes nacionales de desarrollo subsecuentes, se incluyen los Programas Sectoriales de Mediano Plazo y actualmente con los Programas Sectoriales de Modernización en donde se incluyen las acciones gubernamentales con vigencia anual , con un alto grado de ausencia de discrecionalidad que en el pasado fue el instrumento idóneo para llevar al caos administrativo a la función pública, en donde se observa la abstención de la *Racionalidad* en la política pública.

La reducción en las actividades gubernamentales en la justificación para realizar acciones gubernamentales con tintes discrecionales de índole administrativa y las discusiones sobre ésta, está presente sobre todo en la función centralizada , como es el caso de la fusión de actividades duplicadas, hablamos de la desaparición y absorción de sus actividades de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y otras más que tendrán que fusionarse al aplicarse el principio de *Racionalidad Administrativa* de Simon, con la instrumentación del equilibrio en las finanzas públicas y la relación ingreso-gasto.

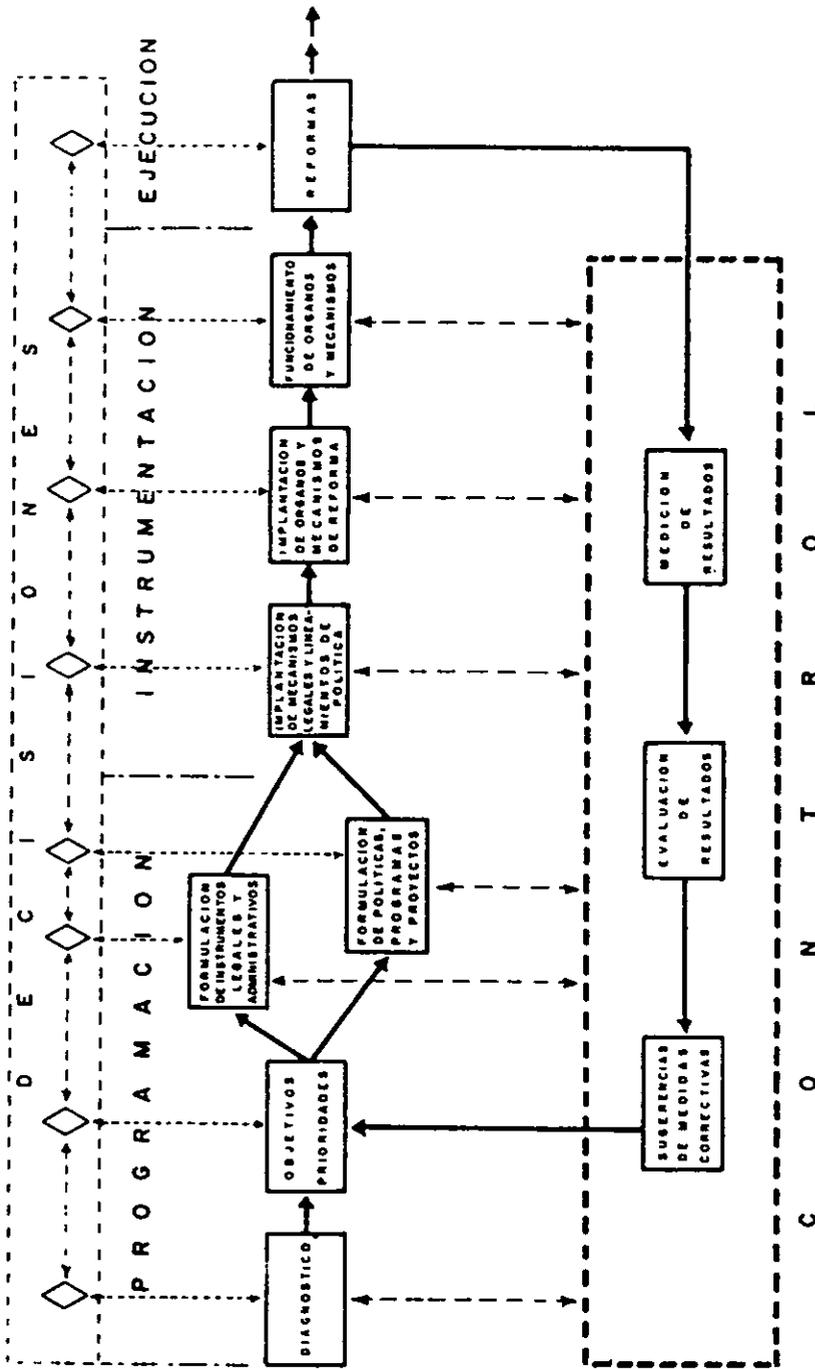
ANEXOS

ESQUEMA SINTETICO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



Gráfica 1

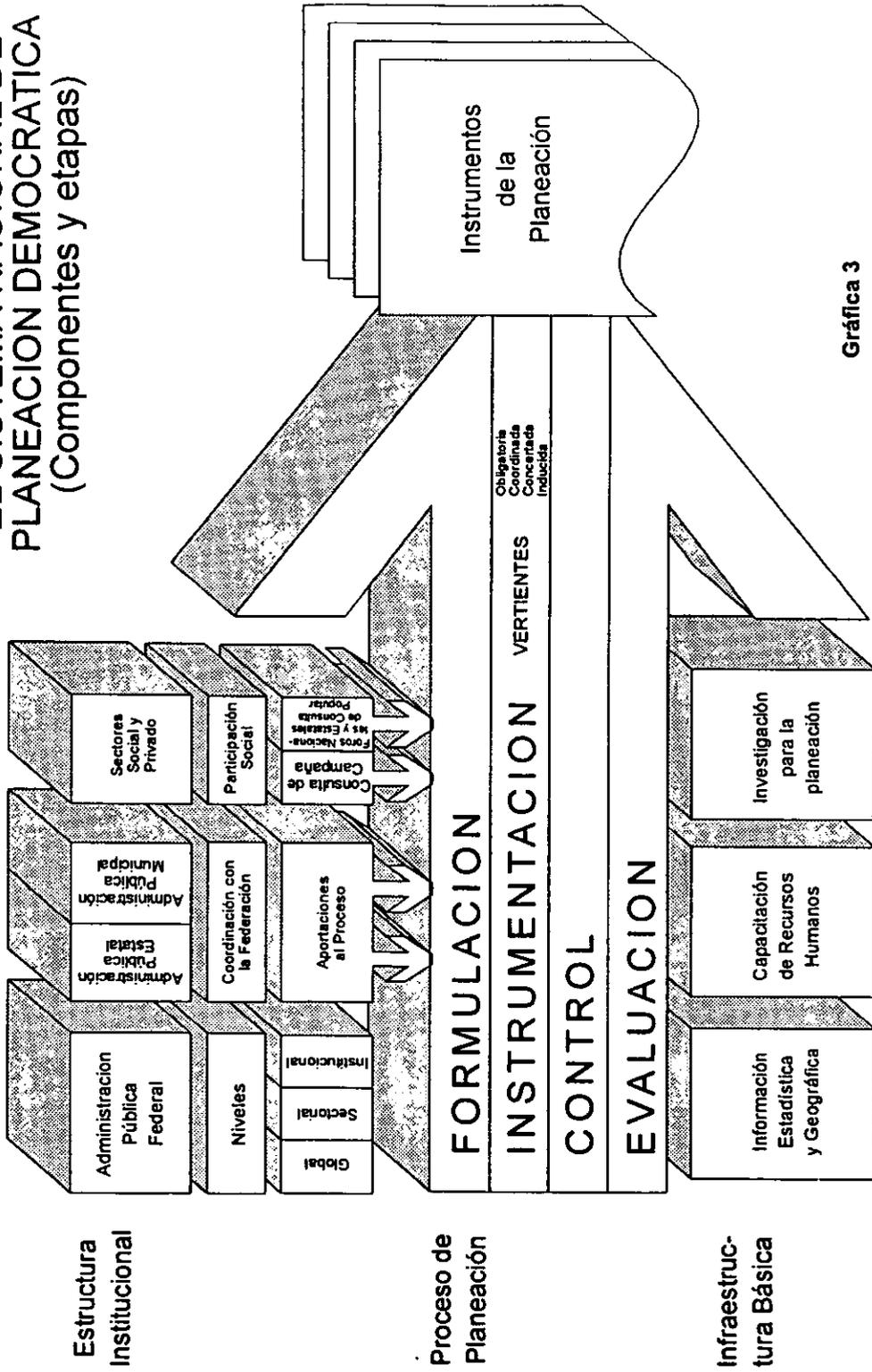
PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA



SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA
DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS
JUNIO DE 1972

Gráfica 2

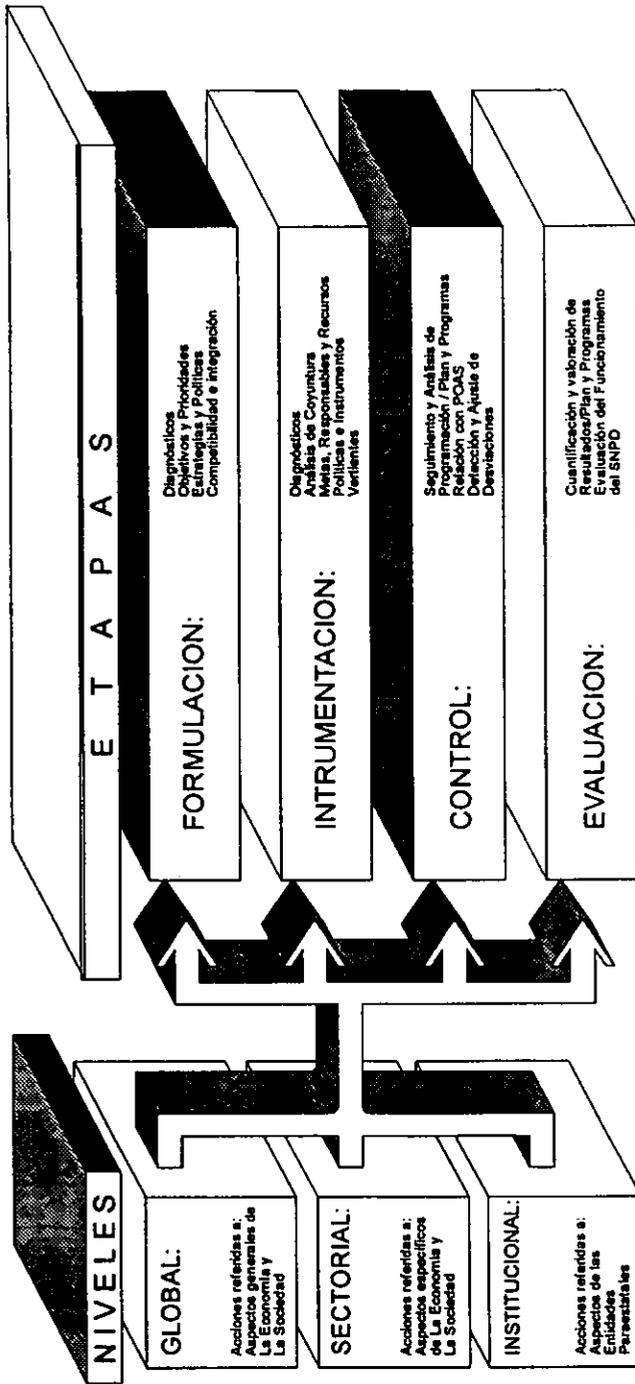
EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (Componentes y etapas)



Gráfica 3

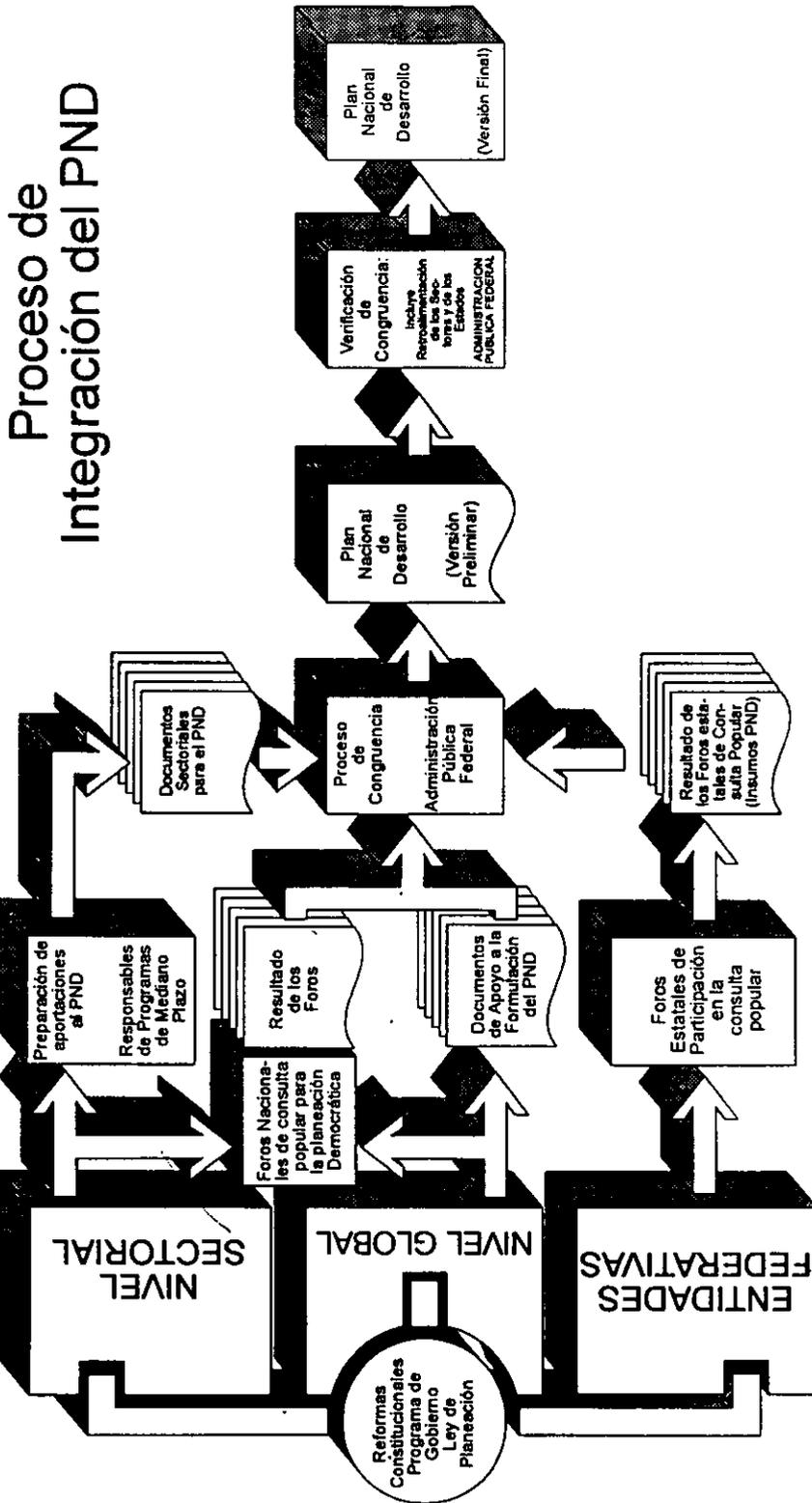
FUENTE: S.P.P., P.N.D. SÍNTESIS GRÁFICA, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. MEXICO, 1983, LÁMINA 2. pp 7. Y ELABORACION DE LA S.P.P.

NIVELES Y ETAPAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



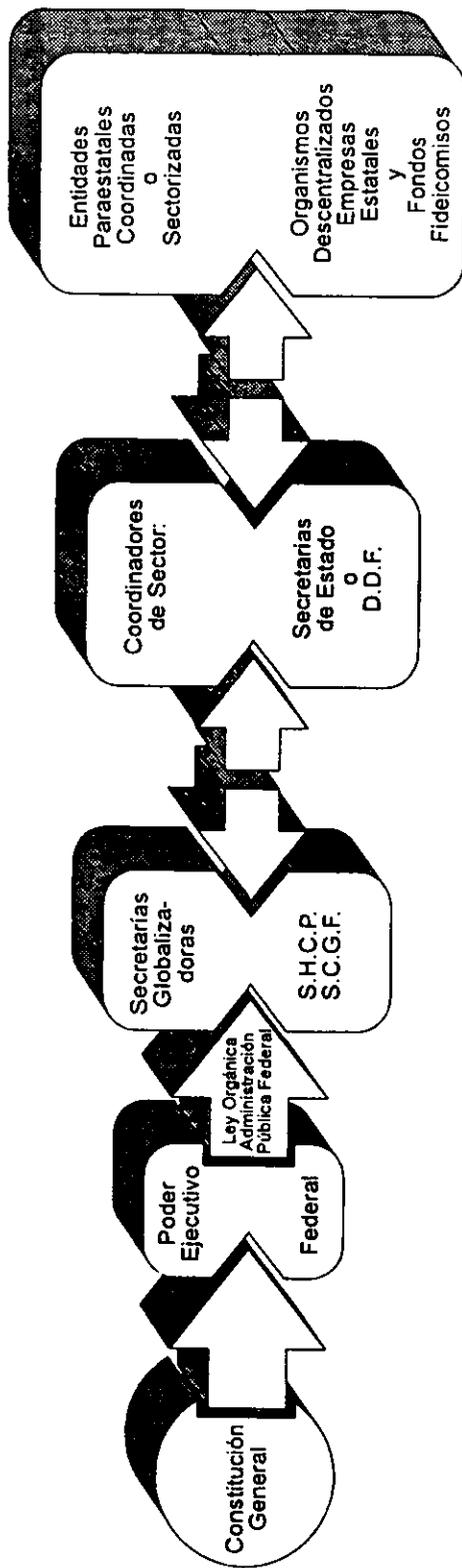
Gráfica 4

FUENTE: S.P.P., P.N.D. SÍNTESIS GRÁFICA, PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. MÉXICO, 1983, LÁMINA 2. pp 7. Y ELABORACION DE LA S.P.P.

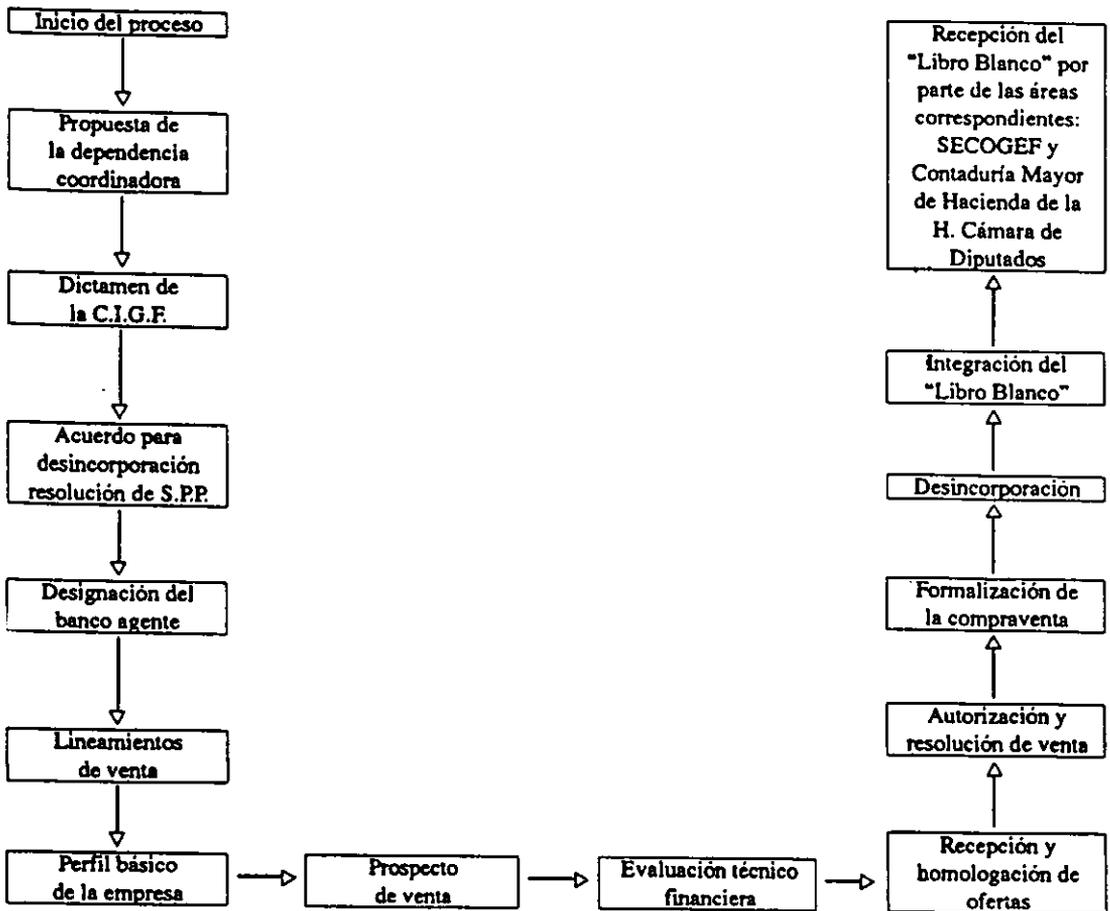


Gráfica 5

Esquema Funcional de las Categorías Sectoriales o Niveles de Decisión



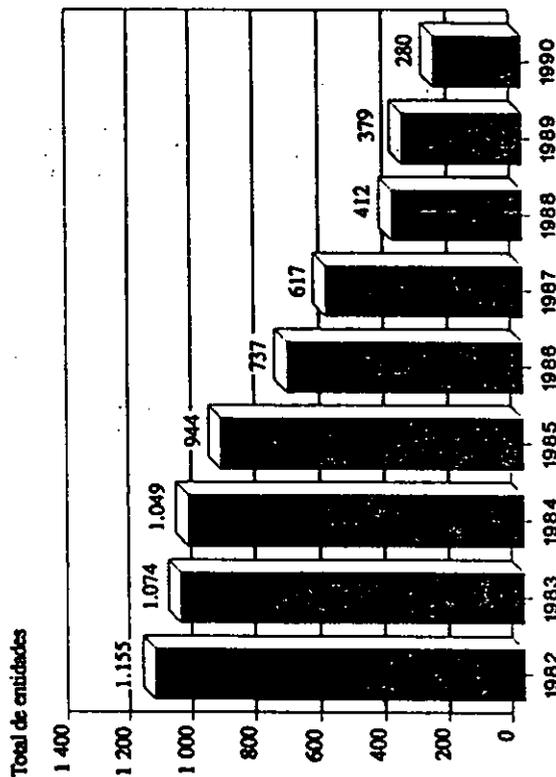
RESUMEN

EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES
PARAESTATALES POR LA VIA DE VENTA

Gráfica 7

EVOLUCION ANUAL DEL SECTOR PARAESTATAL

Diciembre 1982 - Diciembre 1990³



³ Fuente: Primer Informe de Gobierno, 1989, complementado a diciembre de 1990 con los datos de la Unidad de Desincorporación.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Acle, Alfredo y Vega Juan M.- "La empresa pública: desde dentro, desde fuera"-- Premio INAP, México, LIMUSA - INAP, 1ª Ed., 1986, 156 pp.

Alejo Francisco J. y Hurtado, Héctor.- "El SELA un mecanismo para la acción" -- FCE, Archivo del Fondo 58, 1a. Ed., 1976, 75 pp.

Alvarez Bejar, A. y Borrego John.- "La inserción de México en l cuenca del pacífico" -- UNAM, F.E., 1990, 1a. Ed., Vol. I-III.

Arteaga, Rene.- "México y la UNCTAD" -- FCE, Archivo del Fondo 3, 1a. Ed., 1973, 108 pp.

Barenstein, Jorge.- "La gestión de empresas públicas en México"-- CIDE, 1a. Reimp., 1983, 189 pp.

Barry Farrell, R.- "América latina, Canadá frente a la política exterior de los Estados Unidos" -- FCE, 1975, 1a. Ed. esp., 364 pp.

Bobbio, Norberto.- "Porqué somos reformistas". Nexos, abr. de 1987, p. 43.

Borrego, John.- "La economía global: Contexto del futuro". Revista Investigación Económica, No. 191, enero-marzo de 1990, p.160

Caballero V., E., Et al.- "TLC, MEXICO-EUA-CANADA, Beneficios y desventajas"-- UNAM-Diana, 1991, 90 pp.

Carrillo Castro, A.- "La reforma administrativa en México, estudio de caso". Revista de Administración Pública, México, D.F., INAP No. 26, septiembre-diciembre de 1973, p. 55.

_____. "La reforma administrativa en México"-- México, Ed. INAP, 3ª Ed., 1978, 155 pp

Castaño Asmitia, D. A.- "Crisis y desarrollo de las organizaciones"-- Programa del libro de texto universitario, UNAM, 1ª Ed., 1984, 70 pp.

CIDAC.- "El acuerdo de libre comercio, alternativas para el futuro"-- México, Ed. Diana, 1991, 288 pp.

CIDAC.- "Integración industrial Mexico-Estados Unidos, alternativas para el futuro" -- México, Ed. Diana, 1a. Ed., 1992, 432 pp.

CIDAC-IBAFIN.- "México ante la cuenca del pacífico. Alternativas para el futuro" -- México, Ed. Diana, 1a. Ed., 1988, 173 PP.

Chevallier, Jacques y Loschak Daniele.- "La ciencia administrativa"-- México, INAP-FCE, 1º Ed. Español, 1983, 134 pp.

Diaz Muller L.- "El SELA y las empresas multinacionales latinoamericanas" -- UNAM, I.I.J., 1987, 2a. Ed., 1987, 145 pp.

_____- "El SELA y las empresas multinacionales latinoamericanas en el marco del desarrollo regional" -- UNAM, I.I.J., 1981, 1a. Ed., 113 pp.

_____- y Gutierrez Pantoja, G.- "América latina integración y crisis mundial" -- México, Ed. PRELASA, 1983, 1a. Ed., 230 pp.

Duhatt Krauss, M.- "Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas"-- UNAM, 2º Ed., 1977, 235 pp.

Etzioni, Amitae.- "Organizaciones modernas"-- México, Manuales UTHEA No. 271, 1980, 221 pp.

Fernandez Ruiz, J.- "El estado empresario"-- UNAM, IIE Serie G. Estudios doctrinales 75, 1º Ed., 1982, 278 pp.

Gazol Sánchez, A.- "El tercer mundo frente al mercado común europeo" -- FCE, Archivo del Fondo 1, 1a. Ed., 1973, 108 pp.

GomezPalacio y Gutierrez Zamora, I.- "Análisis de la Ley de inversión extranjera"-- Ed. del autor, 1974, 269 pp.

Guerrero Omar.- "Teoría administrativa de la ciencia política" UNAM, Cuaderno No. 2, 25º aniversario, FCPyS, 88 pp.

_____- "La teoría de la administración pública"-- México, HARLA - UNAM, 1º Ed., 1986, 398 pp.
106

IBAFIN.- "México ante la cuenca del pacífico, alternativas para el futuro"-- Ed. Diana 1988, 173 pp.

Ibarra, David.- "Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre estado y mercado en américa latina"-- UNAM, 1º Ed., 1990, 74 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA.- "La modernización de la gestión pública"-- España, 1991, 341 pp.

_____- "Memoria 'Seminario Internacional' redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina". México, 13, 14 y 15 de noviembre de 1989, México.

_____- "La reestructuración administrativa". México, Revista de administración pública, Nos. 31-32, 1977, 191 pp.

_____.- "Revista no. 36, octubre - diciembre 1978, 77 pp.

_____.- "Revista no. 26, septiembre - diciembre 1973, 100 pp.

Jiménez Castro, W.- "Reforma administrativa". México, D.F., Revista INAP, No. 26, septiembre-diciembre de 1973, pp. 33-44.

Layne, Javier.- "Los programas de redimensionamiento del Estado: un retorno al estado mínimo", en Memoria 'seminario internacional'. Redimensiónamiento y modernización de la administración pública en América Latina, México, INAP, pp 127-129.

Ley Orgánica de la Administración Federal, Leyes y códigos de México, Colecc. Porrúa, 16a. ed., 1991.

Malpica de la Madrid, L.- "¿ Qué es el GATT ?" -- Grijalbo, Ed., en Tratados y manuales, México, 1988, 1a. Ed. corregida y actualizada, 1014 pp.

Méndez Morales, J.- "Problemas económicos de México"-- Mc Graw Hill, 1991, 2a. ed., 310 pp.

Muñoz Amato, P.- "Introducción a la administración pública"-- México, FCE, 4ª Reimp., Tomo I, 1986, 213 pp.

NACIONAL FINANCIERA, El mercado de valores, edición quincenal, años 1990, 1991 y 1992. Diversos números.

Pichardo Pagaza, I.- "Introducción a la administración pública"-- México, Ed. INAP-CONACYT, 1a. Ed., Tomo I y II, 1984, 227pp.

Ribera, Alfonso.- "El mercado común" -- Madrid, España., Ed. ALHAMBRA, 1a. Ed., 1986, 103 pp.

Ruiz Dueñas, J.- "Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana: análisis de una década"-- México, TRILLAS-UAM, 1ª Ed., 1982, 180 pp.

Salinas, Alberto.- "La reforma administrativa"-- México, FCE, 1984, 1a. reimp., 145 pp.
Scitovsky, Tibol.- "Teoría económica e integración de la europa occidental" -- España, Ed. Aguilar , 1964, 2a. imp.

Senado de la República.- "El comercio de México con el mundo" . Foro nacional de consulta sobre las relaciones comerciales de México con el exterior., 94 pp.

Senado de la República, LIII Legislatura.- "Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México". En cuadernos del Senado 55, 1985, 142 pp.

Silva, Jorge A.- "Arbitraje comercial internacional en México"-- México, Pereznieta Ed., 1a. imp., 1994.

Simon, Herbert A.- "El comportamiento administrativo"-- Buenos Aires, Argentina, Aguilar, 3ª Ed., 1988, 337 pp.

Sharkansky, Ira.- "Administración pública"-- Edición compendiada, México, EDAMEX, 2ª Ed., 1984, 189 pp.

SECOFI.- "Las relaciones comerciales de México con el mundo. Desafíos y oportunidades". 1990, 90 pp.

SECOFI.- "Apertura comercial y modernización industrial". México, FCE, 1988, serie de renovación nacional, 126 pp.

SECOGEF.- "Reestructuración del sector paraestatal". México, FCE, 1988, serie de renovación nacional, 124 pp.

SPP.- "Descentralización", México, FCE, 1988, serie de renovación nacional, 126 pp.

Tamayo, Jorge.- "El dimensionamiento de las empresas públicas paraestatales". En Memoria 'seminario internacional'. Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, México, INAP, 1989.

Terry, R. George.- "Principios de administración"-- México, Ed. CECSA, 3ª Ed., 1980, 699 pp.

Varela Parache, F.- "El problema de la Deuda, evolución y perspectivas". Estudio / working Paper 1991/25, 1991, 90 pp. Mimeo.

Wionczek, Miguel, Et al.- "Integración en América Latina, experiencia y perspectivas"-- FCE, 1964, 381 pp.

Wilker V. Jorge.- "Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México" -- UNAM, I.I.J., 1988, 1a. Ed., 229 pp.

_____.- "El TLC análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas" -- UNAM, I.I.J., 1a. Ed., Vol. I-II, 1993.

_____.- "Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio" -- UNAM, I.I.J., 1992, 1a. Ed., 299 pp.