

61



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES

PROGRAMA PAISANO  
UNA POLITICA PUBLICA PARA LEGITIMAR AL ESTADO  
FRENTE AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE  
NORTE AMERICA 1989 - 1994

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A N :  
JANETH MEZA RODRIGUEZ  
ALMA ROSA MUÑOZ CASS

ASESOR: LIC. MARIA DE LA LUZ SOCORRO MIGUELES TENORIO

MEXICO, D.F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2002





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.

# Paginación Discontinua

***In Memoriam Hugo Barrios Archundia***

**Amigo y compañero**

**Generación 96-99**

## **Agradecimientos**

A Dios por haberme dejado dar este paso en mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi Alma Mater.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por todas las experiencias y oportunidades que me brindó para lograr mis metas.

A mi asesor de tesis la Lic. María de la Luz Migueles Tenorio.

A mis revisores de tesis: Lic. Emilio Morán Sánchez, Lic. Consuelo Dávila Pérez, Lic. Yolanda Ávila Pacheco y Lic. Rigoberto León Berber.

A mis padres, que gracias a sus enseñanzas y apoyo he logrado alcanzar mis metas.

A mis hermanas por su cariño y comprensión.

A Lorena Gómez, Gustavo Alberto Gutiérrez, Lorena Chávez y Mireya.

A mi compañera de tesis Alma Rosa Muñoz por su paciencia y comprensión.

A mis profesores y compañeros.

**Janeth Meza Rodríguez**

### **Dios**

A pesar de que no te conozco personalmente, a ti te debo todo. Sin ti no hubiera nacido, sin ti no hubiera tenido la familia que tengo, sin ti no hubiera tenido la oportunidad de haber estudiado, sin ti no hubiera conocido mi futuro esposo, pero indudablemente sin ti no hubiera hecho esta tesis. Gracias por darme la vida.

### **Mi Universidad:**

**UNAM**

Agradezco a esta Universidad que me acogió durante cuatro años de mi vida académica, ayudándome a culminar mi carrera profesional. No fue fácil ingresar, ni adaptarme a ti, pero lo logré; por eso te doy las gracias de haberme aceptado y darme lo mejor de ti. Te gratifico con la admiración que te tengo y pondré tu nombre muy alto. Orgullosamente UNAM.

### **Mi asesora de tesis:**

Lic. María de la Luz Migueles Tenorio

Profesora, amiga y asesora. Agradezco de todo corazón la gran ayuda que obtuve de usted en estas tres etapas: profesora, amiga y asesora. Excelente profesora, diría yo; amiga, en momentos difíciles de mi vida, gracias por sus consejos; y asesora, se necesita una amiga para poder depositar en ella tu confianza y pedirle que sea tu guía en el inicio y culminación del primer libro en tu vida. Gracias.

### **Mi coordinador de carrera:**

Lic. Gabriel Campuzano Paniagua

Gracias por su apoyo y enseñanza que me brindo como profesor y coordinador. Su enseñanza fue elemental para culminar con éxito mi carrera profesional.

### **Mi papá:**

José de Jesús Muñoz Alonso

Las cosas no son como en un principio de mi vida; en la primaria eras mi héroe, mi ejemplo; en secundaria mi protector y mi guía; en preparatoria empezábamos a

tener diferencias, y en la universidad pensábamos totalmente diferente. La vida transcurre y va cambiando, pero lo que no cambia y jamás se me olvida es el apoyo y el sacrificio que me diste e hiciste para ayudarme a obtener una carrera profesional, es el mayor y mejor patrimonio que un padre le puede dar a su hija. Gracias.

**Mi mamá:**

Alma Rosa Cass Ramírez

Tú, mi mamá, mi amiga, mi confidente, mi sargento, mi guía, mi ayuda, mi apoyo... mi todo. ¿Qué puedo decir de ti?, has estado en las buenas, en las malas y en las muy malas; jamás dudaste de mi como humano, persona, como mujer que soy, siempre tú fortaleza, tú aliento, tus ánimos, tus alegrías, tus tristezas me sacaron adelante. Por ti aprendí a estudiar, a entender el inglés, a no darme por vencida. Eres mi ejemplo de cambio, de fortaleza, de agallas para salir adelante como mujer y madre. Gracias.

**Mi hermana:**

Gabriela Ivonne Muñoz Cass

Te agradezco la infinita paciencia que me has tenido, sobre todo en el tiempo de la elaboración de mi tesis. Me imagino que no fue fácil soportar gritos, enojos, tristezas, desesperanza en todo este tiempo, por eso y más gracias; algún día tú vivirás esta experiencia de elaborar tu primer libro, y veras que no es nada fácil, pero ahí estaré para ayudarte y echarte porras. Gracias.

**Mi hermana:**

Yureni de Jesús Muñoz Cass

Bebé, como siempre te digo; al igual que a Gaby te agradezco la enorme paciencia que tuviste conmigo en la elaboración de mi tesis. Algún día tendrás la gran satisfacción que yo tengo al concluir una carrera profesional y obtener un título profesional. Nunca te des por vencida en todo lo que te propongas y ten presente que ahí estaré yo para apoyarte en lo que decidas. Gracias.

**Mi amiga:**

Janeth Meza Rodríguez

Amiga, ¿qué te puedo decir?, sin tu ayuda no podría haber iniciado y concluido esta tesis. Tal vez hubiera hecho una tesis, pero ten siempre presente que sin tus conocimientos, experiencia y amistad, no se hubiera logrado esta gran tesis. Gracias por tu paciencia, entusiasmo, eficacia y eficiencia, pero sobre todo por tu amistad.

**Mi novio (mi futuro esposo):**

Mauricio Uribe Arias

Pollo, como siempre te digo; llegaste en el momento exacto de mi vida. A ti te toco vivir conmigo mi vida un poco antes de iniciar esta tesis; me viste alegre, entusiasta, fuerte, imponente, pero también me viste triste, decepcionada, derrotada y muy hundida, aún así estuviste conmigo y jamás me dejaste sola. Al principio de nuestra relación caminaste a lado mío y en el momento más difícil de mi vida caminaste atrás de mi apoyándome, alentándome y no permitiendo que retrocediera. Después de esa etapa de mi vida, volviste a caminar a lado mío y así hasta la fecha.

En todo este tiempo que hemos estado juntos nunca has dudado de mi capacidad como profesional, pero sobre todo como ser humano; siempre me hechas porras y te admiras de mí. Por todo eso y más, te doy las gracias con todo mi amor .

Gracias a toda la gente que me ayudo en mi trayectoria académica a culminar mi carrera profesional.

Alma Rosa Muñoz Cass

## ÍNDICE

Introducción .....	6	
<b>I Orígenes y concepto de las Políticas Públicas</b>		
1.1. Definición de Estado .....	10	
1.2. Sociedad Civil .....	26	
1.3. ¿Política Social igual a Política Pública? .....	29	
1.4. Política Social, una vía de legitimación del Estado .....	35	
<b>II Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (Plan de trabajo)</b>		
2.1. Plataforma Política .....	40	
2.2. Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 .....	52	
Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 .....	55	
2.3. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) .....	60	
2.4 Programa Paisano .....	70	
Marco jurídico administrativo .....	74	
Comisión Intersecretarial .....	75	
<b>III Tratado de Libre Comercio de Norte América</b> .....		92
3.1. Globalización .....	93	
3.2. Acuerdo trilateral (TLC) .....	101	
Impacto político, económico y social .....	111	
<b>IV Funcionamiento del Programa Paisano frente al TLC</b> .....	115	
<b>V Conclusiones</b> .....	124	

<b>Bibliografía</b>	<b>135</b>
<b>Hemerografía</b>	<b>142</b>
<b>Glosario</b>	<b>144</b>
<b>Anexos</b>	<b>151</b>

## INTRODUCCIÓN

El Estado siempre ha sido controversial, que si debe ser pequeño o grande, autoritario o democrático, si es moderno o contemporáneo, entre otros, todo de acuerdo a la época histórica. Pero aún así, éste ha sido la única forma de regular y establecer un orden en una sociedad determinada.

El Estado como tal es un ente abstracto, que se materializa en el gobierno, y este gobierno se apoya en la Administración Pública, encargada de crear y poner en marcha aquellas herramientas que sean necesarias para la satisfacción de las tareas gubernamentales, las cuales deben responder a las demandas de la sociedad.

Así, como el Estado se ha transformado a lo largo de su existencia, también la sociedad ha sufrido cambios; actualmente contamos con una sociedad organizada demandante y participativa.

Anteriormente, en la doctrina iusnaturalista, el concepto de sociedad civil se contraponen a la sociedad natural, y es sinónimo de sociedad política, por lo tanto también de Estado. La distinción entre las dos acepciones (sociedad civil como sociedad política y sociedad civil como sociedad civilizada) es importante porque mientras que en la mayor parte de los escritores de los siglos XVII y XVIII los dos significados se superponen, por lo tanto civil significa contemporáneamente político y civilizado; en Rousseau describe el paso del Estado de naturaleza al de la sociedad civil, él usa sociedad civil en el sentido de sociedad civilizada.

Para Hobbes, sociedad civil es la sociedad política, en general la sociedad civilizada; la sociedad civil en Rousseau es la sociedad civil pero no es necesariamente una sociedad política, la cual surgirá sobre la base del contrato social y será una recuperación del Estado de naturaleza y una superación de la sociedad civil.

Posteriormente con la separación de sociedad civil y Estado Hegel ataca las teorías precedentes, él le llama a la sociedad civil Estado externo o Estado del intelectos, lo cual no llega a Estado porque le falta organicidad.

Por otro lado, ante los cambios mundiales sufridos después de la caída del muro de Berlín, y al no haber un equilibrio de poderes a nivel mundial, el capitalismo se transformó en un neoliberalismo, donde el mercado juega el papel principal. Ante este panorama, se comenzaron a crear bloques económicos para hacer frente a esta lucha por el mercado.

Nuestro país también tuvo que adaptarse a esos cambios, por ello, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se dio un cambio importante de nuestra economía, la cual se caracterizaba por ser cerrada y proteccionista. Carlos Salinas de Gortari abrió la economía, por lo que se buscaron varios mercados, el principal fue con Estados Unidos de América.

En el aspecto social, Carlos Salinas de Gortari puso en marcha una nueva herramienta de la Administración Pública, las políticas públicas, las cuales tienen como principal motor la participación de la sociedad civil en la resolución de sus problemas. Esta gran política pública, fue llamada Programa Nacional de Solidaridad, del cual se desprenden diversos subprogramas.

Ante esta panorámica, tanto mundial como nacional, como administradoras públicas, surge en nosotras la necesidad de investigar en qué consiste una política pública, y cuál es su impacto en la resolución de un problema determinado; ya que éstas se han convertido en una herramienta útil para la satisfacción de las demandas y necesidades sociales.

Para delimitar nuestro trabajo hemos retomado solamente un subprograma del Programa Nacional de Solidaridad, el Programa Paisano enmarcado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari; al mismo tiempo en esta investigación

tendremos como premisa saber la importancia de las políticas públicas para legitimar al Estado, brindando una estabilidad social; por otra parte, saber ¿cuál fue el objetivo real para crear un programa que protegiera los derechos de nuestros connacionales, dentro y fuera de Estados Unidos de América?, por lo cual el Programa Paisano, surge como una forma de legitimar tanto al interior como al exterior al gobierno en turno.

Además consideramos, que por muy evolucionado que esté el mercado, le será complicado absorber todas las necesidades sociales, no es porque no tenga los medios necesarios, sino porque sus objetivos son otros, como producción comercialización, consumo, ganancias, etcétera. Por ello, consideramos necesaria la existencia del Estado, ya que es el encargado de regular y vigilar que las leyes se cumplan, garantizando una adecuada distribución de la riqueza, mediante acciones de bienestar social, para lograr el bien común, que es su fin.

De ahí la importancia de la Administración Pública y de sus profesionistas, los cuales tenemos como tarea principal dar solución a las demandas sociales, pero también conocer las limitaciones gubernamentales, por eso es importante crear en la sociedad una cultura de participación, donde no sólo sea demandante, sino también resolutive.

Nuestras hipótesis son:

- El Programa Paisano fue un medio de legitimación del Estado Mexicano al interior y exterior del país, para facilitar la realización del Tratado de Libre Comercio de Norte América, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.
- El libre mercado por sí solo no es capaz de recoger y dar respuesta a las diversas demandas sociales; es necesario que el Estado exista para

regular y establecer un orden social, dando como resultado el bien común.

- El Programa Paisano sirvió como una medida de simplificación administrativa y combate a la corrupción, por los abusos y extorsiones que se estaban llevando a cabo por parte de las autoridades de migración y aduanas mexicanas a nuestros connacionales.

Nuestro trabajo se organizó de lo general a lo particular; considerando la importancia del significado de Estado en el contexto nacional e internacional que se encontraba envuelto nuestro país en ese momento, de esta forma ver el sustento y razón de ser que tuvo la creación del Programa Paisano ante la firma de un Tratado de Libre Comercio.

Es así como nuestro trabajo se conforma de cuatro apartados: el primero hace un recuento del Estado y qué es una política pública. En el segundo, realizamos un mapeo del contexto nacional del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, así como del Programa Nacional de Solidaridad, abordando el Programa Paisano, que es nuestro principal objeto de estudio. El tercer apartado realiza un análisis del contexto mundial y del Tratado de Libre Comercio de Norte América. Por último, analizamos el funcionamiento del Programa Paisano frente al Tratado de Libre Comercio de Norte América. Al final del trabajo, en el capítulo V de conclusiones, presentamos nuestras reflexiones a las que nos llevó la investigación, así como ciertas propuestas que consideramos podrían mejorar el funcionamiento del Programa Paisano.

**Nota:** En algunas páginas de la tesis, específicamente en la parte inferior, se observará unas líneas cortas y otras largas, la primera significa que el pie de página corresponde a esa página y la segunda, significa que ese pie de página es de la página anterior.

Esto no es un error, sino es por el estilo que contiene el programa Word 2000.

# I Orígenes y concepto de las Políticas Públicas

## 1.1. Definición de Estado

El concepto de Estado, es uno de los más complejos objetos de estudio de la Ciencia Política, desde los tiempos clásicos. A lo largo de la historia su noción ha evolucionado, modificando su contenido y su método de análisis.

Existe una rama de las ciencias sociales dedicadas específicamente a conocer lo estatal, denominada **Teoría General del Estado**; una parte de esta teoría está dedicada a la discusión de las diferentes teorías que intentan explicar el significado del mismo:

- \* Teoría organicista,
- \* Teoría sociológica,
- \* Teoría jurídica, y
- \* Por los elementos que lo integran.

Antes de dar una explicación más amplia sobre estas teorías, nos remontaremos a la época de los clásicos, los cuales por primera vez en la historia hablan de la formación y características del Estado.

En la época de los griegos y romanos no se habla de Estado como tal sino de polis. Para Platón polis significa ciudad, mientras que para Aristóteles comunidad; la polis para ambos tenía como finalidad lograr una vida noble, feliz y virtuosa de los miembros. Aristóteles entendía como comunidad al conjunto de familias que forman un pueblo o aldea, los cuales se integraban por los hombres libres que eran considerados ciudadanos, ya que los esclavos, no formaban parte de esa polis.

En la República de Platón se pretende llegar a un Estado ideal en el que se resolverían las contradicciones y solucionarían los problemas prácticos; ya que aparece o nace cuando los individuos se encuentran en imposibilidad de bastarse a si mismos y de procurarse las cosas que necesitan. Por ello la necesidad de la existencia de un orden denominado justicia, que va ser el garante de la sobrevivencia de la polis, manteniéndola armoniosa y ordenada, ya que bienestar significa libertad y riqueza.

Para el romano Cicerón, el Estado es República, la cual está organizada sobre la base del Derecho Público. El se refería a República como la cosa del pueblo; el pueblo es la sociedad formada bajo leyes y con objeto de utilidad común. Esto significa que los ciudadanos son los que forman al Estado ordenado, bien constituido por una misma ley.

Por lo tanto podemos resumir que el Estado inicio con la unión del hombre y la mujer, formando así una familia o comunidad; el conjunto de estas formaron el pueblo o aldea; después la ciudad, por último, dando como resultado el Estado.

Posteriormente en la Edad Media (476-1453) surge el Estado feudal, el cual se caracterizó por la relación Iglesia y Monarquía. La ciudad es una institución natural de orden divino, por lo tanto, la sociedad era una gran familia cuya finalidad era Dios, es decir, el bien común, como afirmaba Santo Tomás.

El hombre dentro del Estado es un ciudadano que forma parte de él, no solo es un individuo solitario; por eso el Estado se basaba en el carácter natural social del hombre. "El hombre es social por naturaleza".<sup>1</sup> San Agustín al igual que Aristóteles y Santo Tomás afirmaron que el hombre es un Zoon politikon, es decir, por naturaleza es un ser social y político. Por ese mismo hecho la palabra civitas fue utilizada para designar a las comunidades como políticas, puesto que estaban formadas por hombres ciudadanos.

---

<sup>1</sup> Enrique Suárez Vázquez. De los Clásicos Políticos. p. 61

Por otro lado, en la época Renacentista (s. XV y XVI), Maquiavelo fue el primero que introdujo en la literatura política la idea moderna de Estado: "Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados".<sup>2</sup>

El cambio terminológico a Estado fue porque Maquiavelo observó a una Europa nueva, con naciones y pueblos asentados sobre un territorio determinado, había comunidades plenamente unidas, independientes unas de otras y con un poder político que centró todos los poderes públicos.

Estas nuevas unidades habían roto la jerarquía medieval y destruido el sistema feudal. Recordemos que la sociedad medieval fue estamental y feudal, por lo que el Estado estuvo formado por una poliarquía; en él había un orden jerárquico: señores feudales, reyes, emperadores y el papa.

El Estado moderno estaba formado por las clases poseedoras de la tierra y la riqueza, por un lado, y por el otro, los sin tierra y sin riqueza, los desposeídos. El pueblo continuaba trabajando en beneficio de las clases privilegiadas y en los ejércitos de sus majestades.

El Estado moderno se caracterizó por ser: territorial; nacional; monárquico; soberano y centralizador de todos los poderes públicos. El Estado moderno es territorial porque es una asociación de ciudadanos constituida en un territorio determinado. También es nacional; esta idea surgió en España, Francia e Inglaterra en los siglos XV al XVI, en los cuales alcanzaron su unidad territorial y humana. "La nación es una unidad cultural del pueblo producida en el devenir libre de las generaciones, siempre inconclusas, mirando al futuro".<sup>3</sup> La idea de nación surgió por los principios de igualdad y libertad. Es monárquico, porque la nobleza sigue sustentando el poder (control de las fuerzas armadas), y es soberano porque tiene la aceptación del pueblo. El Estado moderno también

---

<sup>2</sup> Mario de la Cueva. *La idea del Estado*. p. 43.

centralizó todos los poderes públicos. La potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho; por lo tanto los hombres ya no están sujetos a potestades distintas.

A finales de la Edad moderna (s. XVII), nace la idea del contrato social con Thomas Hobbes; este contrato es la mutua transferencia de derechos, por expreso o inferencia. Los hombres pactan entre si para crear el Estado, ceden sus derechos y voluntades por completo a un tercero; una multitud unida en persona se denomina Estado. Todo lo que pacta el hombre está obligado a respetarlo; esta ley es la fuente y origen de la justicia, hay justicia cuando hay pacto. Ley, justicia y propiedad nacen con el Estado.

A Thomas Hobbes lo que le preocupaba era la legitimación de la soberanía y eso lo consigue con la teoría del contrato social. La soberanía nace con la sociedad, son simultáneas, ello legitima al poder soberano.

Según Thomas Hobbes hay dos tipos de Estado, por institución o adquisición. El primero es cuando muchos hombres pactan entre si, y el segundo, cuando uno o varios hombres por la fuerza o guerra, se imponen a los demás como soberano. Los súbditos pactan entre si, no con el soberano; este último no está obligado a cumplir con el pacto, pero los súbditos si.

Posteriormente John Locke y Rousseau reforman la idea de establecer un contrato social en el Estado. Para John Locke "el hombre entraba a un orden social por medio de un contrato social".<sup>4</sup> Surge como sociedad política la unión voluntaria al mutuo acuerdo, la libertad para elegir formas de gobierno y al propio gobernante.

También aparece el concepto de Estado natural, donde hay una completa libertad de actos, propiedades y personas que no dependen de la voluntad de

---

<sup>3</sup> Ibid. P. 53.

nadie; nadie tiene más que otros. Existe una ley natural que protege la vida humana; no daña la salud, la libertad o posesiones de nadie. El Estado surge para la defensa de la vida y de los bienes de sus agremiados.

Por lo tanto, al encontrarse en el Estado natural, el hombre es libre, independiente e igual a los demás. Al dar su consentimiento y construir una sociedad política e integrarse a ella, es lo que va a formar un gobierno legítimo. El fin de la sociedad política es salvaguardar los bienes, la vida, la libertad mediante: leyes, un poder que respalde y sostenga un ejército y sentencias.

El Estado contemporáneo encuentra a su más notable representante a Voltaire (enciclopedista), siguiéndole Rousseau y Montesquieu. Esta época se conoció como el Siglo de las Luces, la cual causó la quiebra del absolutismo de los reyes y la nobleza, surgiendo el poder de la burguesía; mientras que la declaración de los derechos naturales del hombre y ciudadano, fueron la idea del gobierno del pueblo, formado por hombres iguales

Rousseau al igual que Thomas Hobbes y John Locke, fue contractualista; él afirmaba que el origen de la sociedad era a partir de un contrato, lo que hizo transitar al hombre de un Estado natural al social. "La sociedad natural es la familia y la familia es el modelo de la sociedad política".<sup>5</sup>

El contrato social se celebró entre miembros del cuerpo político del Estado; en el gobierno no se realiza un contrato porque esa es una comisión, un empleo. Por eso el gobernante no es el soberano, es un empleado del pueblo. Rousseau quería instaurar el gobierno de los ciudadanos para los hombres.

El contrato social dio origen a la sociedad civil, la cual privaría a la desigualdad que en ese tiempo existía. El contrato social tuvo como propósito

---

<sup>4</sup> Enrique Suárez Iñiguez. *Op.cit.* p. 132.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 164.

encontrar una nueva forma de organización que asegurara la igualdad y la auténtica libertad de todos; su objetivo principal fue proporcionar la base para la legitimación del poder político.

El concepto de sociedad civil empujado por los naturalistas: John Locke y Rousseau, y posteriormente Hegel, Marx y Engels, era el del orden sobre un Estado de naturaleza en que los hombres se encontraban en alguna sociedad preestatal. La sociedad civil significaba una organización de individuos más allá de la familia, la producción, etcétera, en una entidad colectiva gobernada por leyes. De tal modo, la sociedad civil era el Estado de naturaleza organizado y ordenado por la voluntad colectiva: por el Estado.

Hegel llamó sociedad prepolítica a la sociedad civil, aquella a la que los naturalistas llamaron Estado de naturaleza. Hegel definió a la sociedad civil como "el desarrollo de las relaciones económicas que preceden y determinan las estructuras y la organización política".<sup>6</sup>

Los dos derechos naturales, igualdad y libertad, tuvieron como misión: justificar al poder político. Solo se pudo lograr esto por el poder que viene de la voluntad de los idénticamente libres; el único poder que se justifica es el que se organiza y se ejerce por todos los hombres, por lo tanto la democracia es la única forma legítima de organización y ejercicio del poder. Montesquieu aceptó que las leyes o derechos naturales rigen a la vida antes de que existiera la sociedad y se llaman así porque se derivan de nuestro ser.

Poco a poco ese Estado contemporáneo se volvió un Estado burgués, donde sólo algunos seguían teniendo todas las tierras y riqueza (burguesía) y, los demás nada, siguiendo trabajando para aquellas personas poseedoras de los bienes (proletariado).

---

<sup>6</sup> Martín Carnoy. *El Estado y la teoría política*. p. 89.

Para Marx y Engels la sociedad civil ocupa todo el intercambio material de los individuos, dentro de la fase de desarrollo de las fuerzas productivas. Abarca la vida comercial e industrial, trascendiendo de los límites del Estado y de la nación. Por lo tanto, la sociedad civil, solo se desarrolla con la burguesía. De esta forma la teoría marxista concibe al Estado como la forma bajo la cual los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes. Así, Marx considera que "El Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases".<sup>7</sup>

El Estado así, al surgir de la lucha de clases, por regla general hará que la clase económicamente dominante apoye a la máquina estatal, a través de ésta la clase burocrática se convierte al mismo tiempo en la clase política dominante de la sociedad, adquiriendo de esta forma nuevos elementos para la opresión de la clase proletaria.

Para Marx, el Estado es el producto de las relaciones de producción y regulador de los conflictos que se suscitan en éste; es algo dado y aparece situado por encima de las clases sociales, lo único que le interesa es la regulación de la circulación de la economía, satisfaciendo así a la clase dominante con el poder de los medios de producción.

Para Engels el Estado es "... un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se debieren así mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad, llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del orden. Ese poder nacido de

---

<sup>7</sup> Lenin. *El Estado y la Revolución*. p. 7.

la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado".<sup>8</sup>

Podemos completar esta definición con la teoría derivacionista de Federico Engels, donde el Estado es una derivación de la clase burguesa, teniendo encomendada la tarea de ser el garante de la reproducción del capital; el Estado, por lo tanto es un elemento más del ciclo del capital; es así como llegamos a la civilización. "El Estado se caracteriza, por la agrupación de un poder público, que ya no coincide directamente con la población organizada espontáneamente como fuerza armada. Este poder público especial se hace necesario porque desde la división de la sociedad en clases se hace ya imposible una organización armada espontánea de la población...".<sup>9</sup> El Estado actúa como un garante de la clase burguesa, por tal motivo es indispensable en el pensamiento de Marx y Engels que el proletariado logre organizarse como una fuerza, en una revolución violenta para eliminar al Estado burgués.

Para Charles Morgan, el Estado apareció como un dominio de clase; surgiendo de la disolución de una sociedad gentilicia basada en relaciones familiares; la aparición del Estado muestra el paso de la barbarie a la civilización. Engels opinaba que en el modo de producción, la historia del ser humano se dividía en tres estadios:

Salvajismo.- Período en que predomina la apropiación de productos que la naturaleza da ya hechos; las producciones artificiales del hombre están destinadas, sobre todo a facilitar esta apropiación.

Barbarie.- Período en que aparecen la ganadería y agricultura, se aprende a incrementar la producción de la naturaleza por medio del trabajo humano.

Civilización.- Período en que el hombre sigue aprendiendo a elaborar los productos naturales, período de la industria, propiamente dicha, y del arte.

---

<sup>8</sup> Federico Engels. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. p. 170.

Si recordamos a Engels, con el surgimiento de la propiedad privada nace la división del trabajo, la sociedad se divide en clases, en la de los propietarios y los desposeídos, con esta división nace el poder político, por lo tanto, la principal función del Estado es la de mantener el dominio de una clase sobre otra recurriendo a la fuerza, si es necesario, impidiendo que la sociedad se transforme en un estado de anarquía.

El primer intento de conformación del Estado lo encontramos cuando se inicia la destrucción de los lazos gentilicios, dividiendo a los miembros de las gens en privilegiados y no privilegiados.

Con la producción cada vez mayor de riquezas y por consiguiente el surgimiento de la propiedad privada, se dio origen a la familia monogámica, la primera familia que no se basa en condiciones naturales, sino económicas, triunfando la propiedad privada sobre la propiedad común primitiva. Bajo estas circunstancias se hacía necesaria una institución que perpetuase la división de clases poseedoras sobre las clases desprotegidas, esa institución es lo que conocemos como Estado.

Para Lenin el Estado es un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado. Es la expresión de las contradicciones de clase y de los conflictos a que dan lugar, por eso el Estado surge para mantener un orden y esos conflictos no se devoren entre si mismos.

Para Marx el Estado es una órgano de dominación de una clase sobre la otra. El proletariado quedaría liberado de la opresión sólo con una Revolución violenta que destruirá el poder estatal. El Estado socialista sería lo más democrático como paso transitorio o a la conformación de una sociedad comunista, donde se extinguiría el Estado.

---

<sup>9</sup> Lenin. *Op.cit.* p 10.

Posteriormente aparece el Estado proteccionista, el cual Karl Popper describe como al que se le exige protección a la libertad (no estar sujeto al abuso del más fuerte, inteligente y poderoso); donde el Estado va a intervenir restringiendo en cierta medida la libertad de cada uno. Es el respeto de los derechos de los demás, donde la libertad de cada quien no sea absoluta.

Karl Popper también establece la necesidad de una sociedad abierta en donde haya libertad, igualdad, humanidad y razonabilidad, por lo cual la sociedad civil (ciudadanía) debe tener un control institucional del poder político; debe de controlar el crecimiento del Estado y de la burocracia sin perder la seguridad.

Max Weber habla también de las instituciones, afirmando que el "Estado es una asociación de dominio de tipo institucional en un determinado territorio que ha logrado con éxito monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio".<sup>10</sup> Toda empresa de dominio que requiere una administración continua, necesita del cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración, como son las instituciones y el cuerpo burocrático.

Las características del Estado moderno que menciona Max Weber contiene:

- a) administración
- b) burocracia
- c) separación del cuerpo administrativo (funcionarios) y los trabajadores administrativos
- d) separación de los medios materiales de administración por los medios materiales de explotación

En el Estado, el verdadero dominio consiste en el manejo diario de la administración en manos de la burocracia. El Estado es una institución política de actividad continua, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo

---

<sup>10</sup> A puntas universitarios. Basados en el libro: El político y el científico de Max Weber.

mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo para el mantenimiento del orden vigente.

El Estado de bienestar (welfare state) o Estado asistencial puede definirse como un Estado que garantiza "estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia". Esta fue la definición que dio H.L. Wilensky en 1975. Pero las primeras características fueron en Gran Bretaña, durante la Segunda Guerra Mundial en el informe Beveridge (1942), en donde se aprobaron algunos proyectos en los sectores de salud y de educación para garantizar prestaciones iguales a todos los ciudadanos, independientemente de su ingreso.

La diferencia de este Estado asistencial de otros, es que la intervención directa de las estructuras públicas fue para mejorar el nivel de vida de la población, que es una derecho. Así, el principio fundamental del Estado de bienestar es: independientemente de sus ingresos todos los ciudadanos tienen derecho a ser protegidos en situaciones de dependencia de largo plazo (vejez, invalidez...) o de breve plazo (enfermedad, desempleo...). Este es un ejemplo de las prestaciones del Estado de bienestar.

A finales de la Segunda Guerra Mundial, todos los Estados industrializados han llevado a cabo proyectos que amplían la red de servicios sociales, han establecido cargas fiscales muy progresistas e intervienen en apoyo del empleo o de los ingresos de los desempleados. Pero desafortunadamente este Estado entra en crisis, ya que tiene la desventaja de que las demandas sociales rebasan la solución de las mismas.

El Estado de bienestar ha difundido una ideología igualitaria que tiende a deslegitimar la autoridad política; la disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provocando un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, lo que determina una parálisis por

sobrecargo de demandas; la competencia entre las organizaciones políticas que lleva a la incapacidad de seleccionar y agregar intereses, causando la incapacidad de las instituciones. Al fin y al cabo, el peso asumido por la administración en la mediación de los conflictos provoca una burocratización de la vida política.

Después de haber explicado el origen del Estado, hablaremos de cada una de las teorías del Estado:

La *teoría organicista* considera al Estado como un organismo vivo. El cual, cuenta con una personalidad propia, distinta a la de los individuos que lo integran; una capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para realizar acciones complejas. Su desarrollo histórico sería similar al del desarrollo biológico de los seres naturales.<sup>11</sup>

La *teoría sociológica* del Estado, define a éste como una unidad colectiva o de asociación. Anteriormente se afirmaba que representaba una unidad permanente de hombres asociados. Actualmente se concibe como una comunidad con características especiales; en donde un grupo de individuos se comunican para un fin determinado, de modo tal que el contenido de voluntad de quienes participan en la comunidad, adquiere realidad por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que constan éstos.

La *teoría jurídica* se divide en dos grandes grupos: la que encausa su objeto de estudio en la personalidad jurídica y la que se identifican con el derecho.

Por último, *la teoría que analiza al Estado por los elementos que lo integran*, es aquella que toma en cuenta tres elementos: **pueblo o población, territorio y poder público**. Para nosotras el significado del Estado no sólo se reduce en mencionar las funciones de la clásica definición jurídica, donde

coexisten: territorio, población y gobierno, enmarcados por un régimen jurídico y una forma de gobierno. En consideración a ésta última teoría, podemos afirmar que el Estado surge a partir del desarrollo de nuevas concepciones tanto jurídicas, políticas como militares de los individuos, relacionadas con la estructura y organización de las instituciones que conforman la sociedad en que viven.

Con base en esto, la evolución ideológica del hombre nos muestra que un Estado en cuanto a su concepción ha sido determinado como una organización de instituciones hasta un sistema de opresión o quizá como un sistema de vida, como por ejemplo, tenemos autores como Marx y Engels, que dicen que el Estado debe de desaparecer porque es un medio de opresión de las clases y un obstáculo para la existencia de una igualdad económica; pero si el Estado no regulara los aspectos económicos, *no interviniera en la economía*, las normas de derecho se reducirían a un mínimo, quizás exclusivamente a la preservación de la vida y la integridad corporal.

Ahora bien, se denomina *intervención económica del Estado* a las actividades estatales que fijan normas para obligar a realizar u omitir cierta conducta con efectos económicos, y realizar, por parte del Estado, actividades de carácter económico (producción, circulación o distribución).

En otras palabras, el Estado es el encargado de regular la vida colectiva, a través, de normas y administrar un conjunto de bienes. El Estado no puede dejar de intervenir en la economía sin dejar de ser Estado. Porque la idea principal de formar un Estado es la de beneficiar y organizar a la propia población. Además es de saberse que nunca ha existido un equilibrio entre la libertad del mercado y la intervención del Estado, así que entre estos siempre existirá una difícil relación.

Regresando a la concepción clásica del Estado, éste se entiende como una organización de instituciones cuya definición puede establecerse como una

---

<sup>11</sup> Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública de México*, 1 Bases y

organización jurídica-política dotada de una cualidad soberana que lo distingue y capacita como sujeto en la comunidad internacional; es y se constituye por la conjunción del factor humano (**población**), por las características de su asiento físico y su soberanía (**territorio**), por las reglas de organización y funcionamiento del poder público (**gobierno**), por el conjunto de principios y normas que le dan orden (**sistema jurídico**).

Nosotras concordamos con la definición de Estado que nos brinda Norberto Bobbio en su libro Estado, Gobierno y Sociedad: "El Estado es una organización social en donde se toman decisiones políticas vinculadas con la sociedad, propiciando así la sociabilización y resolución de las necesidades y demandas humanas. Y como tal, tiene como principales fines: guardar la paz social (formación del ejército); guardar el bien común, esto se entiende como igualdad de oportunidades en la educación, salud, vivienda, trabajo, etc., y respetar las garantías sociales".<sup>12</sup> Como podemos observar esta definición engloba todas las características que deben conformar al Estado: organización social, decisiones políticas, sociabilización, solución a demandas sociales, paz social, bien común, oportunidades trabajo, salud, vivienda; etcétera. Pero sobre todo, su principal actor es la sociedad, para la cual se creó el Estado.

El concepto de Estado seguirá modificándose por sus fenómenos sociales, políticos, económico, entre otros, y se volverá más complejo; la población crecerá, tendrá nuevas y mayores demandas, así como necesidades con diferentes costumbres y una historia bastante amplia.

Actualmente, ante el contexto mundial de una globalización, por ende en la era del desarrollo económico, que impone una nueva concepción política y demanda soluciones rápidas, concretas y eficaces. Es necesario contar con un Estado más objetivo y práctico, el cual evolucione y se transforme al mismo tiempo que la sociedad.

El Estado requiere de hacerse de nuevas herramientas que le permitan dar solución a estas transformaciones, una de ellas son las políticas públicas, éstas se van adaptando a los cambios que sufre la sociedad, la tecnología y el propio Estado, evitando que se vuelvan obsoletas. Además con esta herramienta se busca una corresponsabilidad entre Estado y sociedad, por ello se requiere de una sociedad participativa, propositiva y de un Estado dispuesto a escuchar y cooperar.

Hoy en día se busca vigorizar al Estado al igual que su administración, por eso existen 4 factores que confluyen en esta transformación:

1. La existencia de una sociedad más informada y participativa en la gestión pública y la revalorización del espacio público. Ejemplo: ONG's.
2. La globalización económica ha generado competencia mundial. La organizaciones públicas no pueden quedarse exentas de esta globalización.
3. El factor tecnológico (Tercera Revolución Tecnológica). Ha evolucionado toda actividad humana para mejorar sus actividades.
4. Alternancia de poder en su espacio en la democracia. El poder no sólo se debe de dar en el Poder Ejecutivo, sino también en el Legislativo y Judicial.

Por lo que, el objetivo y acciones del Estado se modificarán, ya que su papel no será el de protector ni benefactor, tendrá a su cargo regular y hacer cumplir las leyes, asegurando la sobrevivencia del status quo.

---

<sup>12</sup> Norberto Bobbio. Estado, Gobierno y Sociedad. p. 97-98.

El Estado regulador se caracteriza principalmente en verificar que las reglas del juego se cumplan, es decir siguiendo con acciones que permitan lograr una justicia social, para ello una de las herramientas son las Políticas Públicas.

## 1.2. Sociedad Civil

El hombre por naturaleza es un ser social y político, desde tiempos remotos éste ha tenido que aprender a convivir con sus semejantes, todo con miras a lograr su sobrevivencia. Un ser humano aislado nunca podrá satisfacer sus necesidades y hacer frente a las eventualidades de la naturaleza; por ello pertenecerá a un grupo o sociedad, donde existirá una división del trabajo y de responsabilidades.

Así como el Estado a lo largo de su existir ha sufrido cambios y modificaciones, es de esperarse lo mismo de la sociedad, es más, es ella la que determina el proceder del Estado, ya que este último está para buscar el bien común. De esta forma, antes de la masificación de los medios de información se contaba con una sociedad tranquila, por no decir pasiva, esto debido a que no contaba con la disponibilidad de información que les permitiera saber cuales eran sus derechos y obligaciones. La sociedad sólo hacía acto de presencia cuando sus necesidades mínimas no podían ser cubiertas o, se veían afectadas.

Ante los cambios mundiales, donde los medios de información son más inmediatos y accesibles, ante un marco más democrático; la sociedad se ha modificado siendo más demandante, pero también responsable.

A partir de 1989, después del fin de la Guerra Fría, la vida política, económica y social del mundo se transformó, dando pie al resurgimiento del término de sociedad civil, incluso se le atribuye al comunismo, ya que este no se derrumbó por las potencias enemigas, sino por la rebelión pacífica de su propia sociedad, la cual se organizó clandestinamente para movilizarse y poder manifestar su inconformidad.

Así Jean Cohen y Andrew Arato definen a la sociedad civil "como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado...".<sup>13</sup> De esta forma es donde nos convertimos en entes públicos, compartiendo con el gobierno los asuntos de interés común, pero sin buscar obtener o llegar al poder, como sería el caso de un partido político; la sociedad civil por ello se encuentra conformada por asociaciones voluntarias, cuyo interés es resolver alguna necesidad que comparten sus miembros, lo cual no los hace iguales (pueden ser de diverso tipo), pero si tienen una misma problemática que resolver.

Ahora bien, lo que distingue a la sociedad civil del sector privado, es que esta se constituye para abrir espacios, en términos de integración y colaboración social, pero sin buscar ganancia alguna (en términos monetarios) más que la satisfacción de determinada necesidad. Por ende, la sociedad civil constituye la base esencial para defender los derechos civiles, políticos y sociales, pero a la vez existe una corresponsabilidad, ya que no es exigir por existir, sino realmente ser participativo y resolutivo.

Esto ha dado pie al Estado para buscar nuevas herramientas que le permitan cubrir las demandas y necesidades sociales, es así como surgen las Políticas Públicas, las cuales son el fruto de una sociedad civil activa y el proceso de democratización.

El Estado o el mercado por sí solos, no podrán satisfacer las demandas sociales, por ello las Políticas Públicas, se constituyen en una herramienta muy útil, cuyo eje es precisamente la participación de la sociedad.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se puso en marcha el más claro ejemplo de Políticas Públicas, con el Programa Nacional de Solidaridad, donde el gobierno buscó los grupos ya conformados en las diversas comunidades o ciudades del país, para constituir los comités de solidaridad, donde sus

---

<sup>13</sup> Jean Cohen y Andrew Arato. *Civil Society and Political Theory*. P. 24

**integrantes colaboraban, proponían sus posibles soluciones y las aplicaban, existiendo de esta forma una corresponsabilidad.**

### 1.3. ¿Política Social igual a Política Pública?

Este planteamiento surge de la necesidad de saber si existe alguna diferencia entre política social y política pública.

Desde sus orígenes el Estado, ha sido el encargado de mantener el status quo de las sociedades modernas, por ello, sustenta y ejerce el poder. El ejercicio de este poder, se encuentra reflejado, a través de normas y leyes que rigen la conducta de los miembros de una comunidad, así como con la utilización de la fuerza (ejército, cuerpos de granaderos, policías, etcétera.).

Sin embargo, el Estado para lograr su sobrevivencia requiere de una legitimación ante sus miembros, para lo cual pondrá en marcha todo un aparato gubernamental, que dé respuesta a las demandas y necesidades primordiales de los mismos.

Así, "el poder se ejercita a través de una dosificada combinación de fuerza (o coacción) y de persuasión."<sup>14</sup> Con la fuerza se logra disciplina social y con la persuasión, consenso. Con la combinación de estas dos vías, se garantiza una sobrevivencia del Estado a largo plazo, por ende un desarrollo económico dentro de una sociedad estable.

Esta estabilidad social, se logra mediante la puesta en marcha del aparato gubernamental, donde "la acción del Estado se expresa a través de decisiones globales de distinto tipo que se pueden denominar políticas estatales".<sup>15</sup>

Las políticas estatales abarcan, al menos, tres áreas de la acción estatal:

---

<sup>14</sup> Arturo Fernández y Margarita Rozos. *Políticas Sociales y Teoría Social*. p. 12.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 15.

- ✓ *Política económica*, destinada a la facilitación de la producción y desarrollo del capital;
- ✓ *Política de seguridad*, destinada a controlar y canalizar los conflictos al interior del Estado, así como con los problemas surgidos con sus relaciones al exterior;
- ✓ *Política social*, destinada a atenuar las diferencias entre los sectores sociales con intereses contradictorios y solucionar demandas sociales. (Véase anexo 1)

"Las políticas sociales aparecen como decisiones del Estado destinadas principalmente a atenuar los efectos negativos de los problemas sociales generados por las desigualdades económicas..."<sup>16</sup>; las cuales también, van a asegurar la satisfacción mínima de las necesidades vitales.

La política social, se puede dividir en diversas políticas, como: salud, educación, vivienda, empleo, etcétera; las cuales son el resultado de las demandas y necesidades de la sociedad, estas son las que actualmente se denominan políticas públicas, sólo con la diferencia de que se enmarcan en un gobierno democrático.

El concepto de políticas públicas fue formulado hace casi cincuenta años por Harold D. Laswell, quien le dio un nuevo enfoque a la Ciencia Política, y durante los periodos de guerra ésta ciencia dirigió sus investigaciones al plano solamente programático y de cuestiones de planeación, dejando a un lado las cuestiones sociales.

Las políticas públicas comenzaron a tener auge en la década de los ochenta con la insurgencia civil y por ende de la democracia, ya que "políticas

---

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 22

públicas implica gobernar con y para la sociedad, donde los problemas que se asumen como públicos han sido consensados con el público ciudadano".<sup>17</sup>

Anteriormente, con las políticas estatales la ciudadanía no jugaba ningún papel, el Estado decidía qué problemas eran importantes para ocupar la agenda pública y cuáles debían esperar.

Con el impulso de la democracia, las políticas públicas han tenido un gran apoyo, ya que la ciudadanía juega un papel importante desde la clasificación de un problema como de carácter público hasta la evaluación de la política pública. Ello implica contar con una ciudadanía más participativa y por ende con sistemas democráticos que permitan la expresión de las inquietudes, demandas, costo y necesidades de la sociedad.

"La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia. La democratización ha sido también tirar lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos.

De esta forma las políticas públicas, no serán decisiones tomadas solamente adentro del aparato gubernamental, es decir, políticas estatales netamente, en las políticas públicas se toma y se escucha las inquietudes de la sociedad, permitiendo determinar qué problemas serán de carácter público.

Además, las políticas públicas permiten ir adaptándolas de conformidad con los cambios que sufre la sociedad, la tecnología y el propio Estado, evitando de esta forma que se vuelvan arcaicas.

---

<sup>17</sup> Luis Felipe Aguilar Villanueva. *Las políticas públicas en el contexto mexicano*, en

Pero a pesar de todo esto, las políticas públicas no podrán resolver todos los problemas de la sociedad, es necesario tomar en cuenta los medios y las capacidades del aparato gubernamental, nuestro Estado no puede crecer desproporcionadamente, ya que esto propiciaría el regreso a un Estado paternalista, donde la sociedad sólo es demandante y no es capaz de resolver los mínimos problemas.

"Lo que las políticas públicas pueden abordar satisfactoria y exitosamente son aquellas situaciones de vida que personas, grupos y comunidades perciben y califican como problemas y necesidades, porque amenazan la seguridad, calidad y proyectos de su vida o su misma sobrevivencia".<sup>18</sup>

Las políticas públicas, son un fenómeno donde convergen actores estatales, gubernamentales y sociales, para darle solución algún problema de carácter público. "Las políticas públicas son conjuntos de toma de posición, decisión, prevención de acción de un grupo de actores que se interesan por determinada situación en particular".<sup>19</sup>

Los tipos de políticas públicas, dependerán de las etapas históricas, pero principalmente del régimen político en el cual se desarrollan.

En cuanto a la construcción de las políticas públicas, primero tenemos un periodo de gestación, donde contamos con una participación intensa de la sociedad y del gobierno, en la cual se expondrán las diferentes formas de conceptualizar el problema a tratar (para ello, se requiere contar con espacios de expresión democráticos), para dar como resultado la definición del problema; posteriormente se dará paso a la formulación, implementación, formas de

---

Prospectiva, México, Año 4, Num. 12, Marzo 1999. p. 3.

<sup>18</sup> Luis Felipe Aguilar Villanueva. *Las políticas públicas en el contexto mexicano*; *Op.cit.* p. 6.

<sup>19</sup> Pedro Moreno Salazar. ¿Qué son las políticas públicas?, en Prospectiva, México, Año 4, Num. 12, Marzo 1999. p. 8.

evaluación y de seguimiento de la política pública a crear para la solución de una problemática social.

Para Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, los componentes de las políticas públicas, bajo un modelo sistémico serán:

- ✓ Un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez, los resultados de su trabajo,
- ✓ Las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas;
- ✓ Un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales;
- ✓ Las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales;
- ✓ Los resultados de la política;
- ✓ La retroalimentación. (Véase anexo 2)

"En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos y contribuyentes".<sup>20</sup> Es decir, debe de existir una corresponsabilidad Estado-sociedad, donde el primero no sea el único responsable de brindar los satisfactores sociales.

Para finalizar, las políticas públicas son la puesta en marcha de una política social, sólo que éste nuevo instrumento de gobierno permite contar con una participación activa de la sociedad, en el desarrollo de las mismas, dejando a un lado el carácter unilateral de las decisiones, como anteriormente ocurría con las políticas estatales. De esta forma, desde la formación de una política pública

---

<sup>20</sup> Luis Felipe Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas*. Op.cit. p. 36.

**existe una corresponsabilidad entre los actores que participan en la hechura de la misma.**

**Al contar con una política pública, no sólo se cuenta con una alternativa para la solución de un determinado problema, sino que contamos con una gran participación de la ciudadanía involucrada.**

**El Estado ya no es el único responsable de la solución de los problemas sociales, con las políticas públicas existe una corresponsabilidad entre los actores involucrados, por eso se hace necesario contar con un Estado democrático pleno que permita la creación de canales de comunicación, donde la sociedad pueda expresar sus problemas y sus posibles soluciones; para ello la sociedad debe de estar informada, además de contar con autoridades que sepan escuchar y tomar en cuenta las propuestas de los demandantes, es decir, que exista tolerancia entre ambas partes. La democracia no sólo se puede reducir al aspecto electoral, sin embargo, por algo se debe comenzar.**

#### 1.4. Política Social, una vía de legitimación del Estado

El Estado para legitimarse (por medio de legitimidad podemos darle veracidad a los actos sociales) cuenta con dos vías, la pacífica y la utilización de la fuerza; la primera se constituye en el punto para lograr su sobrevivencia, de ahí que realice tareas buscando satisfacer las demandas y necesidades sociales. Aristóteles decía que el gobierno es el poder supremo del Estado y su papel principal es el conducir. "Los gobiernos son legítimos siempre y cuando busquen el beneficio de la comunidad.<sup>21</sup> Por lo tanto un Estado bien gobernado es el que busca y aplica la justicia y se gobierna por la ley; la ley por encima del gobernante es una señal de salud cívica, al mismo tiempo será el que brinde a los ciudadanos las mayores oportunidades para la felicidad. Felicidad implica virtud y bienestar (ser mejores individuos y ciudadanos).

El Estado, se constituye así en un agente de integración de la sociedad, donde monopoliza el ejercicio legítimo y/o legal de la violencia al interior de la comunidad político-social. Pero también se puede convertir en el agente promotor de los cambios sociales demandados por las clases sociales y las fuerzas políticas; cambios limitados por los intereses de la clase dominante en la medida que ella constituye el apoyo social hegemónico de las instituciones del Estado.

El Estado para poder cumplir con todas sus funciones y tareas ha puesto en marcha un aparato de gobierno, conformado por instituciones de diversa índole. Estas instituciones son un grupo de humanos, las cuales se crean para cubrir una necesidad, demandas y aspiraciones de la sociedad. Hay que recordar que el Estado moderno se caracterizó por sus instituciones jurídicamente organizadas y limitadas; el conjunto de leyes que regulan la actividad estatal constituye el derecho constitucional y el derecho administrativo. Desafortunadamente las instituciones no siempre evolucionan con las necesidades cambiantes de los individuos y los avances tecnológicos que sufre

una sociedad. Esto a que obedecen a un armazón jurídico, el cual por naturaleza se resiste al cambio social, lo cual asegura la estabilidad y la perdurabilidad del status quo. A este grupo de instituciones que se resisten a los cambios se les considera como instituciones avejentadas, las cuales han obstaculizado el quehacer gubernamental, ofreciendo servicios de muy mala calidad que no responden a las demandas y necesidades de la sociedad. Sin embargo, el Estado sigue trabajando con ellas, su acción se refleja a través de decisiones globales de distinto tipo, denominadas políticas estatales, que son llevadas a cabo por las mismas instituciones.

Ante un panorama, donde el aparato institucional ya no puede dar respuesta a las cambiantes y nuevas necesidades sociales, y tampoco el mercado ofrece alternativas, es primordial reflexionar sobre otras herramientas o procedimientos que permitan al Estado hacer frente a las demandas sociales.

Una herramienta que se ha puesto en auge en los últimos años, son las políticas públicas (económicas, sociales y de seguridad), las cuales se constituyen en nuestro objeto de estudio, a través de un caso específico, el Programa Paisano. Estas se constituyen como un camino para resolver lo atrofiado del aparato gubernamental mexicano, debido a que van dirigidas a asegurar la satisfacción de las demandas sociales pero con una mayor responsabilidad tanto por parte del Estado como por la sociedad, para ello se requiere una sociedad más participativa y un Estado democrático; todo ello va ligado al desarrollo del Estado de bienestar social.

Para poder llegar a un Estado benefactor, las políticas sociales tendrán que tener un carácter de obligatoriedad y universalidad de contribuciones que las financien, al igual que una solidaridad donde los habitantes del propio Estado participen según sus posibilidades; además de una coordinación de los aparatos político-administrativo del Estado. "El Estado de Bienestar Social o Benefactor es

---

<sup>21</sup> Enrique Suárez Iñiguez. *Op cit.* p. 39.

aquel que satisface las necesidades primordiales de la sociedad a través de sus medidas sociales y cuya meta ideal consiste en llegar a la Sociedad de Bienestar, en la cual todos los grupos sociales encontrarían plenamente satisfechas todas esas necesidades primordiales".<sup>22</sup> La concepción neo-liberal de las políticas sociales las considera un medio para alcanzar el bienestar, la justicia y la igualdad de oportunidades.

Afirmar que los problemas de desigualdad surgidos en lo económico son modificados por la instancia social, a través de las políticas sociales, que lo social se adecua a la repartición de los bienes y servicios producidos por lo económico, implica separar los ámbitos económico y social como dos instancias que tienen una dinámica propia.

También se mistifica la acción del Estado, en tanto se le asigna la función de solucionar los problemas de injusticia social, vía que permitiría establecer una sociedad de equidad e igualitarismo. Pero las políticas sociales, por sí mismas, no pueden erradicar las injusticias sociales.

Cuando un Estado logra su legitimación, éste puede "integrar a los elementos de la población en un sistema coherente y mantener consenso, para facilitar la reproducción de las relaciones sociales dominantes".<sup>23</sup> Un Estado para poder subsistir requiere de legitimación, ésta se puede lograr por medio de acciones efectuadas por el Estado en beneficio de la sociedad, o a través de la utilización de la fuerza pública. Las políticas públicas constituyen un medio de legitimación pacífica del Estado, garantizando así su existencia.

Como mencionamos en el apartado, ¿Política Social igual a Política Pública?, la idea principal de crear y aplicar las políticas sociales es para cubrir las necesidades primordiales de individuos que son tratados como integrantes de categorías o grupos sociales.

---

<sup>22</sup> Arturo Fernández y Margarita Rozos. *Op.cit.* p. 28.

Por otra parte, existen dos formas de adquirir el financiamiento para las políticas sociales:

- ❖ Los equipamientos y servicios colectivos; ellos corresponden a una prestación más o menos gratuita y a una utilización más o menos obligatoria (escuelas, hospitales, los transportes).
- ❖ Las transferencias de riqueza social, fuentes de empleo salarios justos, servicios de calidad, etcétera.

Hay que tomar en cuenta que las políticas públicas no son la salvación a todos los problemas sociales que se dan en el Estado; ni el mercado puede resolver problemas de vida personal, sean estos, morales o psicológicos. Las políticas públicas sólo pueden resolver problemas o necesidades de personas, grupos o comunidades, siempre y cuando amenacen la seguridad, calidad y su propia vida.

La solución al problema, no sería otorgada únicamente por una decisión estatal, sino que entrarán en juego tanto miembros del aparato gubernamental como la sociedad que se encuentre afectada, existiendo una corresponsabilidad de ambos. Pero, también tienen responsabilidad las instituciones, la hacienda y el régimen político, si estos no funcionan correctamente, son débiles, ambiguos, inestables, las políticas serán ineficaces e inconcluyentes. Por arriba de las políticas están las instituciones, la política y las finanzas públicas.

Actualmente la solución de los problemas cotidianos en la administración pública, no sólo es resuelta mediante grandes políticas nacionales, sino en los ámbitos de gobierno más cercanos al ciudadano y mediante el uso adecuado del análisis de políticas públicas.

---

<sup>23</sup> Ibid. p. 64

La política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales. El diseño de una política pública es un factor clave para sostener la renovación y reforma del gobierno y la administración; ayudando así también a incorporar más a la economía, eficiencia, eficacia administrativa, asegura la calidad del servicio, pero sobre todo, se sintoniza con los proyectos, demandas y exigencias de los ciudadanos.

Por último quisiéramos recalcar, que ni la privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, son procesos para dismantelar y extinguir al Estado. Ambos campos el privado y el público tienen ciertas limitaciones para dar cumplimiento a todas las demandas y necesidades sociales; los dos son importantes y complementarios para el buen funcionamiento de una sociedad. El Estado por ello, sólo deberá dedicarse a los asuntos públicos que afectan a un grupo, poblado o demarcación de una sociedad, ya que su razón de ser es buscar el bien común.

## **El Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (Plan de trabajo)**

### **2.1. Plataforma Política**

Sin duda alguna, uno de los sexenios que más controversias ha causado dentro de la historia del país es el sexenio del Carlos Salinas de Gortari, desde el inicio del proceso de selección del candidato al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI); por los controvertidos resultados obtenidos en la jornada electoral del 6 de julio de 1988; como por la forma de llevar a cabo su gobierno, al cambiar el modelo económico e instalar un modelo neoliberal con una apertura comercial al exterior, mientras que las necesidades y demandas sociales eran satisfechas mediante el Programa Nacional de Solidaridad, el cual fue considerado como una nueva forma de hacer política social, donde la sociedad juega un papel primordial.

El proceso de elección del candidato a la presidencia por el PRI se inicia en octubre de 1986, los personajes posibles que se mencionaban en esta etapa fueron: Manuel Bartlett Díaz, Secretario de Gobernación; Miguel González Avelar, Secretario de Educación Pública; Alfredo del Mazo González, Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal y Carlos Salinas de Gortari, Secretario de Programación y Presupuesto.

Posteriormente el 13 de agosto de 1987, el CEN (Comité Ejecutivo Nacional) del PRI dio a conocer la lista de seis nombres posibles para la candidatura a la presidencia, sumándose solamente dos personajes más a los ya mencionados en el párrafo anterior: Ramón Aguirre Velázquez, Jefe del Departamento del Distrito Federal, y Sergio García Ramírez, Procurador General de la República. Esta lista fue el resultado de la consulta realizada entre la dirigencia priísta de todos los estados de la República, del 25 de marzo al 28 de junio del mismo año.

Durante la segunda quincena del mes de agosto los seis posibles candidatos se presentaron ante los dirigentes más importantes de la estructura nacional, sectorial y territorial del PRI; estas presentaciones fueron transmitidas por televisión y radio al todo el país. Así, el 4 de octubre en el Salón Presidentes del edificio del PRI, Jorge de la Vega (presidente del partido), dio a conocer como precandidato a la presidencia a Carlos Salinas de Gortari, ya que su conocimiento sobre la economía nacional y sus mecanismos eran profundos y sobre todo porque contaba con un claro sentido social.

En su primer discurso como precandidato y seguro candidato a la presidencia por el PRI, Carlos Salinas de Gortari, propuso hacer política de cara al futuro, convocó a la modernización que fortaleciera la independencia, el ejercicio de las libertades, y la democracia; expuso la necesidad de construir una nueva economía para poder hacer frente a una verdadera justicia social; por último pidió a su partido que fuera defensor de elecciones limpias y veraces.<sup>24</sup>

De acuerdo con los estatutos del PRI, el precandidato efectuó una campaña de proselitismo al interior de su partido, durante las cinco semanas siguientes de su postulación, organizó el equipo que habría de conducir la próxima campaña y planeó las primeras etapas de la misma.

Durante esta etapa el precandidato se comprometió a escuchar y a dialogar con el pueblo, y decir lo que se podía y lo que no se podía hacer. Principalmente destacó cuatro retos: *la soberanía, la democracia, la justicia social y la economía.*

Así el 23 de octubre en Hermosillo, Sonora, señaló que para poder hacer frente a estos retos era necesario "abrir más canales de expresión, hacer más anchos los cauces de participación, perfeccionar nuestras instituciones públicas,

---

<sup>24</sup> Antecedentes, Campaña electoral y elecciones federales 1987-1988. p. 20.

reconociendo el carácter complejo y plural de nuestra sociedad...".<sup>25</sup> Este fue el discurso políticamente más importante de su precampaña.

Carlos Salinas de Gortari fue declarado candidato oficial por el PRI el 7 de noviembre de 1987, tomando protesta al día siguiente. Esta vez, el candidato volvió hacer referencia a los cuatro retos que enfrentaría su gobierno si resultara ser el Presidente de la República: "el reto de la soberanía ¿De qué manera puede México, en un escenario internacional tenso y crecientemente interdependiente, defender sus principios y participar con provecho en el gran proceso de transformación mundial?. El reto democrático ¿Cómo perfeccionar nuestras instituciones para ampliar la transparencia y credibilidad de los procesos electorales y, también, para elevar la calidad de las organizaciones políticas del país?. El reto social ¿Cómo podemos responder al imperativo de erradicar la pobreza, atender la creciente demanda de servicios básicos, avanzar en la igualdad de oportunidades y asimilar en lo cotidiano nuevas manifestaciones de cultura?. Y el reto económico ¿Cómo lograr, simultáneamente, abatir la inflación, extender la recuperación y profundizar la estrategia de cambio estructural?".<sup>26</sup>

Para dar respuesta a estos retos el candidato propuso modernizar al país tanto al exterior como al interior, pero esta modernización debía de ser nacionalista y popular, que se fincara en la realidad e idiosincrasia del país; es decir respetando la identidad nacional y buscando siempre el bienestar del pueblo. También, convocó a la participación y corresponsabilidad de la ciudadanía para hacer frente a la modernización y solución de los problemas nacionales, estatales y locales.

Así, se inicia la etapa de la campaña electoral hacia la presidencia de la República, sin embargo, no es el único competidor; la oposición comenzaba a tener mayor participación en estos últimos años, como consecuencia de la situación económica, política y social en la que se encontraba el país.

---

<sup>25</sup> Ibid, p. 23.

Esta situación, favoreció a los partidos de oposición principalmente al Partido Acción Nacional (PAN), el cual se colocaba como la segunda fuerza electoral, su bastión se encontraba en los estados del norte y en algunos sectores de clase media y alta. Para las elecciones de 1988, el PAN nombra como candidato a la presidencia a Manuel de Jesús Clouthier del Rincón.

El acontecimiento político que más llamó la atención durante el proceso de campaña a la presidencia de Carlos Salinas Gortari, fue el surgimiento de un grupo disidente dentro del PRI, conocido como *Corriente Democratizadora*, cuyo principal objetivo era implantar prácticas más democráticas para la selección del candidato al interior del partido, y una crítica severa por la orientación económica que había llevado a cabo el gobierno, a la cual atribuían los efectos de la crisis y por consecuencia los bajos niveles de vida de la población. Los principales miembros de esta corriente eran Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo.

El 28 de mayo de 1987, Porfirio Muñoz Ledo propuso como candidato a la presidencia por el PRI a Cuauhtémoc Cárdenas. Posteriormente la Comisión Nacional de Coordinación Política del PRI emitió un comunicado donde desconoce las actividades de la Corriente Democratizadora y en particular las de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, prohibiéndoles la utilización de las instalaciones del partido en cualquier estado de la República, esto por ser contrarias a las resoluciones de la Asamblea Nacional, efectuándose así la expulsión de estos dos personajes del partido.

EL Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que eran aliados del PRI, no estuvieron conformes con la elección como candidato de Carlos Salinas de Gortari, por lo que se unieron a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, consiguiendo así la Corriente Democratizadora su registro. Posteriormente se integró a esta candidatura el

---

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 27.

Partido Socialista del Trabajo y el Partido Social Demócrata; conformándose el 18 de diciembre el Frente Democrático Nacional.

Otros partidos que compitieron en la carrera por la presidencia fueron: el Partido Mexicano Socialista con Heberto Castillo, el cual el 3 de junio de 1988 declinaría su candidatura en favor del Frente Democrático Nacional; el Partido Demócrata Mexicano postulando a Gumersino Magaña Negrete; y el Partido Revolucionario de los Trabajadores con Rosario Ibarra.

Ante este escenario, Carlos Salinas de Gortari inicia la campaña electoral hacia la Presidencia de la República, la cual se estructura principalmente en giras estatales, donde el candidato entra en contacto con los grupos más representativos de la entidad, escucha sus demandas, proposiciones y expone sus puntos de vista en concordancia con la Plataforma Electoral aprobada por la Convención Nacional de su partido.

El lema de campaña del candidato priísta fue "Que hable México", cuyo objetivo era recoger las demandas, propuestas y críticas de los diferentes sectores de la población, para posteriormente realizar un programa de gobierno que respondiera a las necesidades de la sociedad.

También participaron en manifestar y plantear propuestas los especialistas, mediante el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) y del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES), participando tanto académicos, funcionarios, organizaciones sociales, empresarios, técnicos y profesionistas.

Considerada en su conjunto la campaña electoral del candidato priísta tuvo tres ciclos: el primero de diálogo nacional, que consistió en recorrer todas las entidades federativas, bajo el lema "Que hable México". El segundo ciclo simultáneo fue el de la definición de la propuesta política. Finalmente la etapa de

promoción del voto, que consistió en un nuevo recorrido por todas las entidades del país.

Durante su campaña Carlos Salinas de Gortari asumió compromisos, los cuales tenían que ser claros y creíbles, que despertaran la esperanza del electorado, haciéndose esto más difícil por la situación apremiante en la que se encontraba la economía del país, por lo que su oferta se basó en buena medida en alentar la **participación social** con miras a una modernización de la vida nacional.

La modernización propuesta por Carlos Salinas de Gortari, consistía "en una nueva forma de ser para enfrentar los retos que el país tenía por delante".<sup>27</sup> Este paso era insalvable ante un contexto mundial donde la tendencia es conformar un mundo global y con una revolución tecnológica acelerada, sin embargo esta modernización, consideraba el candidato no debía ignorar las tradiciones nacionales, no se trata de cambiar por cambiar, sino transformar lo que fuera necesario y conservar lo que nos hacía fuertes como nación.<sup>28</sup>

El objetivo central de la modernización era hacer realidad la justicia social, sin llegar al paternalismo del Estado, una justicia social que se cimentara en la **participación** organizada de todos los sectores y grupos de la población. Por ello, el candidato se comprometió a escuchar a cada sector de la población, para recoger sus demandas y propuestas para la solución de sus problemas, de esta forma poder construir el plan de gobierno.

Las políticas generales para la modernización nacional se centraron en las siguientes:

◊ Hacer más eficiente al Estado, adecuando sus dimensiones a sus funciones esenciales, señaladas en la Constitución.

---

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 81.

- ◊ Apertura comercial, como condición para una economía más sana y competitiva.
- ◊ Profundizar en el proceso de descentralización.

Estos tres ejes se convertirían en la piedra angular del gobierno, si Carlos Salinas de Gortari resultara ser el triunfador en las elecciones de julio de 1988, donde la sociedad tendría que tener una mayor corresponsabilidad para la resolución de sus problemas.

Por ello, la primera etapa de la campaña electoral de Carlos Salinas de Gortari se centro en hacer hablar (**comunicación**) a los diferentes sectores que integran a la sociedad mexicana (**diálogo nacional**), escuchando el candidato no sólo la manifestación de los problemas sino las propuestas y críticas de las acciones tomadas por el gobierno. Comprometiéndose a fomentar la organización de diversos grupos, fortaleciendo así la democracia.

Su mensaje siempre se centro en la idea de "...cambiar hacia una sociedad más democrática y con más justicia social, a partir de una economía moderna, productiva y competitiva internacionalmente; en conjunto una sociedad más soberana...".<sup>29</sup>

De esta forma su discurso siempre tuvo como piedra angular a la modernización, vista desde dos ejes: el mantenimiento de los principios de la tradición histórica del Estado mexicano y los cambios necesarios para adecuar dichos principios a las nuevas condiciones y demandas sociales, así como al entorno mundial.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 82.

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 327.

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 379.

En el ámbito internacional, Carlos Salinas de Gortari, consideraba que el mantenimiento de la soberanía no sólo debía reducirse a la defensa del territorio, tenía que ver con el fortalecimiento de la democracia, la economía y la aplicación del derecho internacional. Por ello, se comprometió a fijar políticas para incrementar la productividad, introducir nuevas tecnologías, aumentar la capacitación del personal especializado y de la mano de obra en general, elevar la inversión en infraestructura y estimular el desarrollo regional.

En lo referente a la administración pública, propuso una transformación institucional, con la finalidad de que las diversas instancias gubernamentales captaran mejor las demandas sociales y las resolvieran de acuerdo a las necesidades de la población sin tanto burocratismo; para ello, las instituciones deberían fomentar la participación y la supervisión social.

En suma, la plataforma política de Carlos Salinas de Gortari, se basó en las propuestas para la solución de los cuatro retos de la modernización: soberanía, democracia, justicia social y crecimiento económico.

### Soberanía:

Ante un mundo tendiente a una convivencia más intensa entre naciones, donde los problemas de una economía afectan al resto, una revolución tecnológica que reduce tiempos y espacios, y ante el término de la guerra fría; la soberanía no puede verse solamente como la defensa del territorio nacional.

Para el candidato, el reto de la soberanía consistía en asegurar la existencia y viabilidad del Estado frente a los demás Estados, pugnar por el respeto del derecho, y asegurar una inserción eficaz en los mercados internacionales que propicien nuevas oportunidades tecnológicas, comerciales y financieras; la apertura del país hacia el exterior era un hecho inevitable.

Los principios de la política exterior seguirían siendo los mismos: de no-intervención y autodeterminación. Sin embargo, se debían mantener las ventajas de la negociación multilateral e intensificar la bilateral, con la finalidad de abrir nuevas oportunidades en las áreas de inversión, comercio, transferencia tecnológica e intercambio cultural.

### Democracia:

En este punto el candidato destacó la importancia de la participación de los diversos grupos que conforman a la sociedad mexicana, el Estado es solamente el garante de las libertades para que estos grupos se manifiesten. Por lo que se comprometió a respetar la autonomía de las organizaciones sociales con miras a fortalecer la democracia participativa, fortalecer la educación para la democracia por vías escolares e informales, y a los medios de comunicación apoyarlos para crear y recrear una cultura democrática.

Dentro el reto de la democracia, Carlos Salinas de Gortari, mencionó la importancia de la descentralización, destacando los siguientes puntos:

- Medidas desregulatorias, buscando eliminar obstáculos, generar estímulos y dar orientación, "... hacer más eficiente el aparato de la administración pública y más confiables sus procedimientos..."<sup>31</sup>
- Fortalecimiento de las finanzas estatales tanto en la asignación de los recursos como en los sistemas de ingresos, buscando que los estados y municipios obtengan los mayores beneficios de sus fuentes de tributación, dentro de un equilibrio fiscal.

Todas estas medidas giran entorno a la participación social, donde colaboren en la definición y resolución de sus propios problemas, sin que el

---

<sup>31</sup> Ibid. p. 429.

Estado deje de asumir sus responsabilidades, "... se trata de gobernar en unión con la sociedad y para ella..."<sup>32</sup>

### Justicia Social:

El punto central como en los anteriores incisos es el de una participación social activa, para Carlos Salinas de Gortari el Estado tiene la responsabilidad de buscar el bienestar de las mayorías, pero debe de haber una corresponsabilidad entre este y la sociedad.

El aumento de la población de 600% en tres generaciones en 1987, constituye una de las causas de la disminución de la calidad de vida de la población, esto aunado al poco desarrollo de la economía, provocó que el 54% de la población se encontrara en condiciones de pobreza y muy pocos gozaran de bienestar.

Por ello, uno de los puntos claves para lograr la justicia social, es la estabilidad económica, la recuperación del crecimiento y de las fuerzas productivas.

La propuesta del candidato sobre justicia social tenía como ámbitos fundamentales: la modernización educativa; ampliar la cobertura y elevar la calidad de la enseñanza; la reestructuración de la red de servicios básicos; el mejoramiento de la vida urbana y el fortalecimiento de la seguridad pública.

### La Economía:

En este aspecto el candidato sostuvo que para lograr un crecimiento sostenido se tenía que respaldar: la inversión privada, principalmente de manufacturas y las exportaciones no petroleras; la inversión pública en

---

<sup>32</sup> Idem. p. 429.

infraestructura, la cual determinaría el ritmo de crecimiento económico; la expansión del mercado interno, sobre todo de los bienes de consumo masivo, impulsada por el aumento del empleo y del poder adquisitivo de los salarios.

Para lo cual, era necesario en materia de finanzas internas la modernización del sistema financiero nacional y el equilibrio de las finanzas gubernamentales. Hacia el exterior, era inevitable la apertura y la descentralización de la economía, para lo cual se crearían condiciones de infraestructura, acceso a insumos, disponibilidad de tecnología, regulaciones simples, carga tributaria y crédito, en términos iguales a los que prevalecen en el exterior.

Carlos Salinas de Gortari definió que no se trata de un repliegue del Estado para permitir el libre paso del sector privado, sino que el Estado debe " ser promotor y firme aliado de las empresas mexicanas en batalla por el comercio mundial..."<sup>33</sup> "Es una asignación de responsabilidades, establecimiento de reglas claras y principios de eficiencia. Redefinir la presencia del Estado no es sinónimo de privatizar, significa fortalecer a toda la sociedad civil..."<sup>34</sup>

En suma, la propuesta electoral de Carlos Salinas de Gortari tuvo como eje la modernización del país en todos sus aspectos, principalmente hacia el exterior; aunado con la estimulación de la participación social, donde cada sector pudiera manifestar sus demandas y ofrecer sus posibles soluciones; es así como surge el Programa Nacional de Solidaridad, el cual tiene como fundamento la participación dinámica de la sociedad.

El Programa Nacional de Solidaridad se encuentra integrado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el cual se plasman todas las actividades políticas, económicas y sociales que se llevan a cabo durante el sexenio

---

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 470.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 471.

importantes de la sociedad, los cuales orientan sus esfuerzos hacia el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero, entre otros.

El Plan Nacional de Desarrollo fija los grandes objetivos nacionales y las prioridades que permiten enfrentar los problemas actuales de la nación. Contienen diagnósticos, estrategias de política e incorpora las orientaciones de consulta popular.

Finalmente, entre las principales características de un Plan Nacional de Desarrollo son: ser un instrumento que exprese los propósitos, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo; debe proponer un marco obligatorio para el gobierno federal y estatal; debe contemplar los aspectos sectoriales y regionales, etcétera.

## 2.2. Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un ordenamiento para el desarrollo socioeconómico del país, basado en los grandes objetivos nacionales derivados de la Constitución Política Mexicana. Pretende ser un instrumento flexible para hacer viables las acciones del sector público, crear el marco que influya y concierte la acción social y privada, al mismo tiempo que coordine la acción intergubernamental.<sup>35</sup>

El PND presenta claramente los objetivos y metas; define los puntos de acción pública; señala el compromiso que el Estado asume ante la sociedad civil frente a la situación económica actual.

### Características básicas del Plan Nacional de Desarrollo:

- ✓ Expresa el compromiso en materia de desarrollo económico y social asumido por el presidente para un periodo determinado (6 años).
- ✓ Rige el contenido de los programas que se generan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).
- ✓ Es un instrumento que expresa los propósitos, políticas, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo.
- ✓ Propone un marco obligatorio para toda la planeación del gobierno federal.
- ✓ Constituye un indicador de los señalamientos para la política de mediano plazo, articulados con la política de corto plazo.
- ✓ Indica qué programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben ser elaborados.
- ✓ Norma la integración y contenido de los principales instrumentos de política anual, como son el presupuesto de egresos de la federación, las iniciativas de leyes de ingresos, los convenios de coordinación

<sup>35</sup> Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública de México, 2 Funciones y Especialidades.* p. 32.

entre la federación y estados, los contratos, pactos y convenios que se establezcan en el sector público federal y los sectores privado y social.

- ✓ Facilita por parte del Congreso de la Unión y de la opinión pública de la vigilancia de la política de desarrollo.

Los objetivos del PND forman un proceso de acción pública para identificar perfecta y objetivamente las metas comunes. Entre los principales objetivos del Plan Nacional de Desarrollo están los propósitos políticos fundamentales: la democratización integral, la sociedad igualitaria, la descentralización de la vida nacional, la renovación moral, entre otros.

La estrategia, dentro de la planeación es la manera de hacer frente a los problemas de la nación, conforme a las determinaciones políticas básicas, ordenando los recursos con que se cuenta y las decisiones, así como la dirección de las acciones públicas de manera clara, organizada y eficaz.

La estrategia específica del PND se orienta hacia la recuperación de la capacidad de crecimiento y elevar la calidad de desarrollo. Para lograr lo primero se necesita de una reordenación económica (abatir la inflación, proteger el empleo, el consumo básico, entre otros); para lo segundo se piensa en un cambio estructural (aspectos sociales, distribución del crecimiento, descentralizar actividades productivas, etcétera).

Los programas centrales del PND cubren aspectos fundamentales de la sociedad. Entre estos destacan los de alimentación, educación, salud, vivienda, por lo que los programas orientan sus esfuerzos hacia el desarrollo agrícola, ganadero, forestal y pesquero.

Otro aspecto no menos importante, es la atención al sistema integral de las comunicaciones y los transportes, tanto de carreteras, ferrocarriles, puertos, aviación y telecomunicaciones.

El proceso de industrialización dentro del PND se enfoca sobre el desarrollo selectivo de bienes de capital de la industria básica, de algunas industrias de transformación de recursos naturales, electricidad, la pequeña y mediana industrias y las exportaciones.

El PND contempla también el mejoramiento de canales de distribución y comercialización; turismo y recreación de la comunidad; la explotación racional de los recursos naturales (el agua, la tierra, los bosques y las selvas, los minerales, los hidrocarburos y la pesca).

Dentro de la estrategia general cobran importancia los programas para atender los diversos y complejos problemas del Distrito Federal y de la zona conurbada del Valle de México, así como la descentralización real de los estados.

La Ley de Planeación precisa la forma de elaborar los programas dentro del PND, los cuales pueden ser: sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Los *sectoriales*, especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo, contienen estimaciones de recursos y determinan responsables de su ejecución.

Los *regionales*, se refieren a regiones prioritarias o estratégicas que rebasan la extensión territorial de una entidad federativa.

Los *institucionales*, son elaborados por las entidades y se sujetan a las previsiones programadas por el sector a que correspondan.

Por último, los *especiales*, consideran las prioridades del desarrollo integral del país, del plan o a ciertas actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

## Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994

Este Plan Nacional de Desarrollo recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y los planteamientos que han formulado los principales grupos sociales.

Este Plan propone cuatro objetivos fundamentales:

- ❖ Defender la soberanía y preservar los intereses de México con el mundo;
- ❖ Ampliar la vida democrática;
- ❖ Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y
- ❖ Elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.

Pero ante todo era el momento idóneo para proponer los medios para organizar, sumar las acciones y la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones y del Estado, para **modernizar** la vida política, económica y social de México.

La estrategia de la modernización en México parte de la oportunidad y del riesgo que representa la gran transformación mundial, además, del veloz cambio al que está sujeta la sociedad y sus organizaciones.

**Estructura General de la Estrategia  
del  
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994**

**A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior**

**B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática**

- Preservación del Estado de Derecho
- Perfeccionamiento de los Procesos Políticos
- Modernización del Ejercicio de la Autoridad
- Participación y Concertación Social

**C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios**

- Estabilización Continua de la Economía
- ✓ -Ampliación de la Inversión
- Modernización Económica

**D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida**

- Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados
- Atención de las Demandas Sociales Prioritarias
- Protección del Medio Ambiente
- Erradicación de la Pobreza Extrema

La modernización que se plasmó en el PND hacia el exterior, era una política activa, donde se adelantaría las iniciativas, contribuyendo a aprovechar oportunidades para consolidar el proyecto como nación. Iniciativas políticas que contribuyeran a la distensión y al predominio de la negociación, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

Así mismo, la modernización también debería darse en todas las esferas de la economía (iniciativas económicas, técnicas y financieras que dieran expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados internacionales); esto ayudaría a ampliar y mejorar la infraestructura; aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología. Por último, iniciativas culturales que permitieran darnos a conocer en el mundo entero, a la vez, enriquecernos con otras culturas.

Por lo tanto la idea u objetivo principal del entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, era el de **modernizar a México**; ya que al dar este paso se dirimían diferencias sin paralizar la acción colectiva; también se unirían esfuerzos individuales y de grupo con sentido de justicia y respeto; se harían frente a las nuevas realidades económicas y sociales; en concreto, era necesario **modernizar al Estado Mexicano**.

El Estado debía modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitieran un avance en el bienestar de todos los mexicanos.

Para poder llevar a acabo y cumplir estos objetivos, Carlos Salinas de Gortari, propuso a la nación tres acuerdos:

- ✓ Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
- ✓ Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
- ✓ Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Así mismo, la modernización también debería darse en todas las esferas de la economía (iniciativas económicas, técnicas y financieras que dieran expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados internacionales); esto ayudaría a ampliar y mejorar la infraestructura; aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología. Por último, iniciativas culturales que permitieran darnos a conocer en el mundo entero, a la vez, enriquecernos con otras culturas.

Por lo tanto la idea u objetivo principal del entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, era el de **modernizar a México**; ya que al dar este paso se dirimían diferencias sin paralizar la acción colectiva; también se unirían esfuerzos individuales y de grupo con sentido de justicia y respeto; se harían frente a las nuevas realidades económicas y sociales; en concreto, era necesario **modernizar al Estado Mexicano**.

El Estado debía modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitieran un avance en el bienestar de todos los mexicanos.

Para poder llevar a acabo y cumplir estos objetivos, Carlos Salinas de Gortari, propuso a la nación tres acuerdos:

- ✓ Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
- ✓ Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
- ✓ Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En cuanto a la política internacional, el PND también contempló la modernización, preservando la soberanía del país, la integridad de su territorio y el control sobre sus recursos naturales, seguridad de su autonomía, **protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior**, promoción de la cooperación internacional para alcanzar estadios superiores de entendimiento y desarrollo, entre otros.

En materia de economía internacional, se propuso ampliar el potencial de complementación económica con los países de América Latina y la promoción de **acuerdos bilaterales y multilaterales** con los nuevos polos de crecimiento mundial.

En cuanto a la **protección de los intereses de los connacionales**, se **propuso mejorar la eficacia de las representaciones consulares**, coordinación de las acciones de las diferentes entidades federativas que participan en las fronteras, defensa de los derechos de los trabajadores mexicanos, dentro y fuera del país y auxiliar la codificación a nivel mundial de los derechos de los trabajadores migratorios "...se va a establecer **estrechos contactos** con las comunidades de mexicanos residentes en el exterior..."<sup>36</sup>

En síntesis, las tres líneas básicas que se mencionaron en el PND para que hubiera un crecimiento fueron: una estabilidad continua de la economía; la ampliación de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica. La primera se refirió a la estabilidad de precios; la segunda, ampliación continua para asegurar el crecimiento económico, y la última, como su nombre lo indica, mejorar la economía.

Por otra parte, se mencionó que por medio de **programas inmediatos** se resolverían, con pequeñas obras, el problema del agua potable, caminos, talleres,

---

<sup>36</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p. 70.

pozos, escuelas y acceso a servicios de abasto popular, todo esto para la gente que vivía en estado miserable. Uno de esos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad, el cual se da a conocer el día 2 de diciembre de 1988 y oficialmente entró en vigor a nivel nacional el día 6 de diciembre del mismo año.

### **2.3 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)**

En el año de 1987 el Estado mexicano comenzó a dar muestras de agotamiento, por lo que se cuestionó su capacidad para impulsar el crecimiento nacional, esto debido a la crisis económica en la que se encontraba el país desde la década de los setenta, donde las expectativas de la sociedad se encontraban reprimidas.

El modelo a seguir se basaba en un Estado benefactor, donde el descubrimiento de yacimientos petroleros y la gran disponibilidad de crédito externo tanto para el sector público como privado, así como la sustitución de importaciones y una amplia protección a la industria; dieron pie a una presencia muy marcada del Estado en todos los ámbitos de la vida nacional.

Ante la prosperidad de los precios internacionales del petróleo y la disponibilidad de crédito, se permitió cierto crecimiento nacional, pero, no por ello el país contaba con una economía fortalecida, al contrario era más frágil al depender exclusivamente del ahorro externo y de las exportaciones petroleras. Aunado a ello, este destello de estabilidad postergó las urgentes reformas de la estructura nacional.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, el modelo del Estado benefactor llegó a su climax, reflejado en una crisis económica que afectó los bolsillos de todos los mexicanos. En febrero de 1986 la baja de los precios del petróleo y el creciente gasto de las empresas paraestatales, afectaron los planes del gobierno, haciendo evidente la necesidad de combatir los problemas estructurales e incluir a los microeconómicos.

En este período México vivió un alto porcentaje inflacionario, con una disminución del salario real del 40%.

AÑO	1985	1986	1987	1988
INFLACIÓN	63.7%	105.7%	159.0%	51.7%

El Producto Interno Bruto (PIB) solo tuvo un porcentaje de:

AÑO	1987	1988
PIB	1.7%	1.03%

Ante esta situación el gobierno presentó en junio de 1986 el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), cuyo objetivo era propiciar el crecimiento gradual de la economía, mediante el otorgamiento de fáciles créditos al sector privado, fomento a las exportaciones no petroleras, devaluación del peso frente al dólar, disciplina presupuestal (recortes). Se iniciaron además, las medidas para acelerar la apertura comercial (se firmó el protocolo de adhesión al GATT, organismo internacional más grande del mundo), desincorporación de paraestatales, y una reforma tributaria.

Con la puesta en marcha de estas medidas, la economía volvió a tener un repunte, sin embargo, el 19 de octubre de 1987 tuvo lugar una baja considerable en el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), lo cual fue un golpe más a la ya débil economía mexicana.

Por ello, en diciembre del mismo año, el presidente en turno, Miguel de la Madrid, tuvo la primicia de poner en marcha un nuevo plan, dando como resultado el Pacto de Solidaridad Económica, cuyos vértices fueron: gasto público bajo, devaluación de la moneda frente al dólar, se autorizó un tipo de cambio flexible,

incremento de tarifas de servicios públicos, así como la creación de una canasta básica (cuyos productos que la integraban tenían sus precios controlados) como una medida de apoyo a la clase trabajadora.

De tal forma que los problemas de la población sólo giraban en torno de una economía incierta, y es ante este contexto nacional como se efectúan las elecciones del 6 de julio y el cambio de la estafeta presidencial. El resultado de la contienda electoral dio el triunfo a Carlos Salinas de Gortari, el cual desde él inició de su campaña puso hincapié en la urgente modernización del país, basada en una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, él consideraba que el Estado no puede ser el único encargado de resolver los problemas nacionales, ya que ello conlleva a una presencia impotente del mismo, por ende es un obstáculo para la modernización del país ante los cambios mundiales. "La reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado Solidario".<sup>37</sup>

Carlos Salinas de Gortari tomó posición de su cargo el 1° de diciembre de 1988, ese mismo día dio a conocer el Programa Nacional de Solidaridad, el cual sería el arma más importante de su sexenio para enfrentar la pobreza y brindar justicia social (iniciando su operación formalmente el 2 de diciembre de 1988); 41 millones de personas no contaba con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades mínimas o esenciales, de las cuales 17 millones se encontraban en condiciones de pobreza extrema.

### MÉXICO: POBREZA Y POBLACIÓN

Año	Nº. de Pobres (A)	Población (B)	A/B
1960	2.5 millones	36 millones	76.40%
1970	31.2	50.7	61.50%
1981	32.1	71.4	45.00%
1987	41.3	81.2	50.90%

<sup>37</sup> *Antología de la Planeación en México* Tomo 22, La planeación del desarrollo en la década de los 90's. p. 457.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## MÉXICO: POBREZA EXTREMA Y POBLACIÓN

Año	Pobreza extrema	Poblacion	%
1960	20.4 millones	36 millones	56.70%
1970	19.9	50.7	39.30%
1981	13.7	71.4	19.20%
1987	17.3	81.2	21.30%

El 6 de diciembre de 1988 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, que va ser la responsable de la coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones, emprendidas por este Programa para combatir los bajos niveles de vida, así como supervisar la ejecución real de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas, la población de zonas áridas y urbanas (zonas donde se asientan los grupos más pobres del país) en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.<sup>38</sup>

La Comisión será presidida por el Presidente de la República, se integrará de manera permanente por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal.<sup>39</sup>

En suma, en el Programa confluyen todas las dependencias y entidades de la Administración Pública, en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y local.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad tendrá como funciones:

<sup>38</sup> Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

- Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales.
- Someter a consideración y aprobación del Presidente los programas especiales, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que deban observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones que sean responsabilidad de las dependencias y entidades.
- Opinar sobre los programas y presupuestos de las dependencias y entidades.
- Establecer, conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones previstas en los programas especiales.
- Establecer políticas y programas complementarios.
- Acordar la realización de programas de investigación, desarrollo tecnológico y capacitación de recursos humanos.
- Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales.
- Definir las políticas que normarán la participación del país en las reuniones y convenios internacionales relativos a cuestiones de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.
- Las demás que señale el titular del Poder Ejecutivo.<sup>40</sup>

Si recordamos el apartado anterior, el plan de gobierno de Carlos Salinas de Gortari centró su meta en la necesaria modernización del país, para hacer frente a los grandes retos que imponían los cambios mundiales, por ello los ejes de su gobierno se centrarían en la soberanía, la democracia, la justicia social y la economía.

---

<sup>39</sup> Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.

Carlos Salinas de Gortari consideraba que no se podía lograr una modernización sin antes mejorar las condiciones de vida de la población, donde la sociedad participe de manera directa en la solución de sus problemas y necesidades que le aquejan, es decir debe haber una corresponsabilidad entre Estado y sociedad, es así como surge el Programa Nacional de Solidaridad; "solidaridad significa sumarse a la causa de otros".<sup>41</sup>

De ahí, que la base del Programa Nacional de Solidaridad la constituyan los Comités de Solidaridad, los cuales recogen las formas tradicionales de organización de cada región, elegidos en asambleas públicas, mediante el ejercicio de la democracia directa; son estos comités los que se coordinarán con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales, para la definición de sus problemas, cómo resolverlos, en cuanto tiempo, a qué costo, con qué calidad y evaluar los resultados obtenidos. De esta forma, la propia sociedad será quien dé contenido, orientación y sustento real al Programa Nacional de Solidaridad.

Los objetivos primordiales del Programa Nacional de Solidaridad son:

- ❖ Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- ❖ Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- ❖ Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.<sup>42</sup>

Estos puntos serán las características principales del Programa Nacional de Solidaridad, el primero consiste en centrar todos los recursos a las zonas más

---

<sup>41</sup> Antología de la Planeación en México. Op.cit. p. 452.

<sup>42</sup> Julián F. Bertranou. Programa Nacional de Solidaridad ¿un nuevo o un viejo modelo de política pública?, Revista Mexicana de Sociología, núm. 3/93, julio-septiembre 1993, México. p. 228.

marginadas, es lo que se conoce como focalización de los problemas y necesidades; el segundo se resume en el mejoramiento de las condiciones de vida de conformidad con los requerimientos de cada región del país; el tercer inciso constituye la base del mismo, la organización de la sociedad para la solución de sus propios problemas y necesidades.

El Programa Nacional de Solidaridad para responder a las demandas de la sociedad, centró sus actividades en tres vertientes de acción:

- ◊ *Solidaridad para el Bienestar Social:* mejoramiento de las condiciones de vida, principalmente en materia de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.
- ◊ *Solidaridad para la Producción:* oportunidades de empleo y apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, micro industriales y piscícolas.
- ◊ *Solidaridad para el Desarrollo Regional:* construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo regional

Son en estos tres aspectos, donde los comités y el gobierno trabajaron para hacer frente al mayor reto, combatir la pobreza.

La relación entre sociedad y gobierno se efectuó bajo cuatro principios fundamentales:

- > *Respeto a la voluntad, iniciativas , formas de organización de los individuos y sus comunidades,* respetando las costumbres, los intereses y la diversidad de cada región.

- > *Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa Nacional de Solidaridad*, es decir que exista una verdadera libertad para que cada comité pueda definir sus necesidades, diseñar sus soluciones, llevarlas a cabo, y contar con un seguimiento, control y evaluación de los proyectos.
- > *Corresponsabilidad*, los proyectos se definen en acuerdos, donde las partes asumen responsabilidades y compromisos.
- > *Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos*, debe ser un manejo ágil, sencillo y oportuno sin burocratismo o centralismo, con la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados.<sup>43</sup>

Para el cumplimiento de estos principios no hay mejor garantía que la estrecha participación de la sociedad, desde la definición de los problemas, alternativas de solución, manejo de recursos y evaluación de los resultados.

En cuanto a los recursos destinados para el Programa Nacional de Solidaridad, fueron clasificados con el ramo XXVI Desarrollo Regional y Solidaridad, teniendo un aumento considerable de los mismos en materia social, tanto en comparación con años anteriores como con otras partidas.

**Programa Nacional de Solidaridad**  
Presupuesto anual (billones de pesos) <sup>44</sup>

AÑO	1989	1990	1991	1992
PESOS	1364	3079	5117	6800

<sup>43</sup> Antología de la Planeación en México. Op.cit. . p. 464.

<sup>44</sup> Julián F. Bertranou. Op.cit. p. 240.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Los recursos asignados a un programa especial, eran designados directamente por el Ejecutivo Federal, sin necesidad de la aprobación de la Cámara de Diputados, es éste el que determinaba cuánto y dónde. Los recursos se obtenían de otras partidas del presupuesto, así como de la venta de las empresas paraestatales.

### Gasto Presupuestal Programable (1988-1991)

Estructura porcentual <sup>45</sup>

CONCEPTO	AÑO			
	1988	1989	1990	1991
SECTOR TOTAL	100	100	100	100
Desarrollo Social	32.1	13.9	37.8	43.5
Educación	13.9	15.2	15.8	18.1
Salud y Laboral	14.8	17.4	18.6	20.1
Solidaridad y Desarrollo Regional	1.3	1.5	2.4	3.6
Desarrollo Urbano y Ecología	2.1	1.6	1.0	1.7
Justicia y Seguridad	3.4	3.7	4.1	3.9
Administración	3.8	4.6	3.2	3.0
Energético	27.4	27.1	8.1	3.6
Industrial	12.9	9.1	8.1	3.6
Agropecuaria y Pesca	6.1	5.7	6.0	5.7
Otros Sectores	14.3	14.1	14.0	13.0

Para muchos, el hecho de que fuera directamente el Presidente de la República el que determinara el presupuesto para la ejecución de las actividades del programa, fue considerado como un golpe a la soberanía de los estados dando pie a un presidencialismo y centralismo más fuerte.

Pero sin duda alguna, el Programa Nacional de Solidaridad contribuyó al fortalecimiento de las organizaciones sociales; el cual puede ser considerado como un arma de dos filos: por una parte siembra las bases para la construcción de una verdadera democracia, pero también puede ser un punto mortal para los

sustentadores del poder al tener una sociedad organizada y que sabe cuales son sus derechos y obligaciones.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, enmarca como política social al Programa Nacional de Solidaridad, del cual se desprendieron diversos programas sociales como el Programa Paisano.

---

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 241.

## **2.4. Programa Paisano**

El Programa Paisano surgió el 6 de abril de 1989 por el ACUERDO EN EL QUE SE INSTRUMENTAN ACCIONES DE MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FEDERALES EN LAS FRONTERAS, PUERTOS MARÍTIMOS Y AEROPUERTOS INTERNACIONALES DEL PAÍS, por lo que su origen no se encuentra en el Programa Nacional de Solidaridad

Posteriormente, en diciembre de 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari, dio instrucciones para implementar el Programa Paisano, el cual se enmarca dentro del Programa Nacional de Solidaridad.

El Programa Paisano se sustenta en artículos, reglas y normas ya escritas. También cuenta con objetivos específicos, misión y una Comisión Intersecretarial, la cual está formada por 17 dependencias y entidades del Ejecutivo Federal (13 Secretarías de Estado, 2 Procuradurías, el IMSS y el DIF), sin embargo hay que mencionar que **no existe un documento escrito y específico acerca de este Programa.**

De esta forma, las actividades que realizan cada una de las 17 Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal (Comisión Intersecretarial) dentro de este Programa, **tampoco están escritas formalmente.**

Prácticamente el Programa Paisano ha venido funcionando por el **interés de las personas y Secretarías de Estado**, para asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresan, transitan o salen del país, buscando darles seguridad jurídica y orientarlos sobre sus derechos y obligaciones, así como afianzar los vínculos con las comunidades de mexicanos residentes en los EUA y Canadá.

Por otro lado, el Programa Paisano también se creó por los abusos y extorsiones cometidos por las autoridades de migración y aduaneras mexicanas, hacia los connacionales cuando regresaban al país.

Aunado a esto, en diciembre de 1988 se dio el regreso masivo de mexicanos por el beneficio de las leyes migratorias de Estados Unidos de América SIMPSON-RODINO ACTA DE CONTROL Y REFORMA A LA INMIGRACIÓN (Immigration Reform and Control Act, IRCA)<sup>46</sup>, por el cual muchos mexicanos regresaban por primera vez a su país después de muchos años de ausencia. (Véase anexo 3).

Al mismo tiempo los trámites de ingreso al país eran complejos, lentos y deficientes; pero sobre todo los actos irregulares: robos, la incapacidad de algunos servidores públicos para garantizar los derechos que todo mexicano tiene, entre otros, aumentaban.

Los paisanos que deciden trabajar en los Estados Unidos de América se ven obligados a emigrar a causa de las pocas o nulas expectativas con las que cuentan en su país, pobreza extrema, carencias múltiples, las cuales conllevan a

---

<sup>46</sup> El 6 de noviembre de 1986 el presidente de Estados Unidos de Norte América, Ronald Reagan, firmó la ley de Reforma y Control Migratorio de 1986, con lo que puso en vigor esta norma mejor conocida en México como ley Simpson-Rodino. Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer. **México Estados Unidos 1987**. p. 175.

Gracias a esta ley se permitiría por primera vez la legalización masiva de los migrantes que demostraran haber residido y trabajado en ese país durante seis años; al mismo tiempo se instrumentaría la aplicación de sanciones a los patrones que reclutaran a sabiendas mano de obra ilegal. También la ley autorizaría un incremento en los recursos de la patrulla fronteriza, para dificultar el cruce clandestino por la frontera; al mismo tiempo, se apoyaría a la contratación de un ciudadano sobre un extranjero con las mismas calificaciones.

De esto último, se estaría hablando que habría una protección contra la discriminación, lo cual no se cumplió, ya que Reagan mostró poco interés en la tarea de hacer cumplir esta ley. En abril de 1987 se nombró a un abogado para fungir como procurador especial interino, y la designación de un procurador permanente no se hizo hasta el 5 de noviembre de 1987, un día antes de que la ley cumpliera un año. La procuraduría especial promulgó reglamentos interinos hasta marzo de 1987 y dispuso de una dirección postal para recibir quejas en abril de 1987, y hasta 1988, la procuraduría especial presentó siete demandas en contra de empresas por haber discriminado y estaba en proceso de investigar 50 más.

Aquí nos podemos dar cuenta de la falta de interés en este aspecto (en la discriminación de los mexicanos) por el atraso de las normas necesarias.

la apatía, marginación, desorganización social (prostitución, alcoholismo, drogadicción), inseguridad y violencia.

Ante este panorama muchos mexicanos emigran al norte, en busca de mejores oportunidades, ello los hace vulnerables, siendo objeto de múltiples abusos: traficantes de personas que les ofrecen cruzar bajo condiciones infrahumanas; riesgos severos para traspasar las fronteras, demérito a su capacidad laboral y calidad humana por el bajo nivel de escolaridad e insuficiente capacitación para el trabajo. (Véase anexo 4)

Lo que se está viviendo en México es una *disolución social*, la cual se manifiesta por el debilitamiento, la disgregación o el comienzo de la destrucción de significativos grupos, estructuras y tejidos sociales, como resultados a la vez de fuerzas y estructuras obsoletas y regresivas, de aceleraciones en la modernización, y la integración internacional, así como de crisis recurrentes.

Una de las manifestaciones de la disolución social y de la exclusión es la migración internacional; decenas de millones de individuos y familias se movilizan desde países pobres a ricos, sin considerar restricciones, controles y represiones. Las migraciones causan o gravan tensiones y roces entre países de emigración y de inmigración.

Al cruzar la frontera miles de mexicanos, también tropiezan con el desconocimiento de la lengua y de la cultura del otro país, padecen discriminación y racismo que estimulan grupos antimigratorios, donde ven al migrante como causa de los problemas sociales y de seguridad del país.

Por eso, el objetivo de la creación del Programa Paisano, es proteger a los connacionales dentro y fuera del territorio; asegurando su retorno al país, recibiendo un trato justo, orientación adecuada y respeto a sus derechos; al

mismo tiempo, afianzar los vínculos culturales y nexos socioeconómicos con las comunidades de mexicanos y de personas de origen mexicano en EUA y Canadá.

Los objetivos principales del Programa Paisano son cuatro:

↖ Establecer acciones que mejoren la calidad en la prestación de los servicios, agilizando los trámites, otorgando un trato digno y justo a los connacionales, turistas y visitantes que ingresan o salen del país.

↖ Promover que los servidores públicos responsables de realizar los trámites para ingresar y salir del país, de inspección, y de seguridad realicen su trabajo con vocación de servicio y compromiso social dentro de un contexto de legalidad, eficiencia, apegados a la legislación y normatividad vigente.

↖ Otorgar a los ciudadanos mexicanos que residen fuera del país y en el territorio nacional, así como a los visitantes extranjeros, las facilidades necesarias para que sus trámites migratorios, aduaneros, de seguridad e inspección al ingresar o salir, se realicen en forma ordenada y expedita.

↖ Coadyuvar al incremento de captación de divisas vía turismo y mejorar gradualmente la imagen del país en el extranjero.

A pesar de que se pretende cumplir con los cuatro objetivos principales del Programa, en el servicio público no se han erradicado las prácticas corruptas de algunos elementos, ni la displicencia e incapacidad de algunos otros que desatienden la obligación de garantizar los derechos que nuestra Constitución consagra para todos los mexicanos.

Para resolver todos estos problemas falta mucho quehacer, es necesario fortalecer este Programa de prevención, protección y garantías para los

mexicanos que trabajan en el extranjero, ya que todavía cuenta con deficiencias, como el hecho de no tener un documento formal que ampare su propia existencia.

#### Marco jurídico administrativo

- ✓ Artículo 8 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 8.-** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

- ✓ Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Véase anexo 5)
- ✓ Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 49.-** En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.

- ✓ Artículo 20 del Reglamento Interior. (Véase anexo 6)

- ✓ "Acuerdo por el que se Instrumentan Acciones de Mejoramiento de los Servicios Públicos Federales, en las Fronteras, Puertos Marítimos y Aeropuertos Internacionales del País". Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1989. (Véase anexo 7)
- ✓ Bases de Coordinación para el funcionamiento del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía signado por la SECOGEF, ahora SECODAM, y las Dependencias del Ejecutivo Federal.
- ✓ Lineamientos de Coordinación asignados por los Órganos Internos de Control de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Gobernación; Comunicación y Transporte, Procuraduría General de la República con la Dirección General de Contraloría Social de SECOGEF, ahora SECODAM, para el seguimiento de desahogo de las quejas y denuncias.

A pesar de que se cuenta con este marco jurídico, no existe una normatividad propia del Programa Paisano. Por ello este ha venido funcionando gracias al interés de las Secretarías de Estado y de los connacionales.

#### Comisión Intersecretarial

El Programa Paisano opera a través, de las acciones que emanan de la **Comisión Intersecretarial**, que coordina la Secretaría de Gobernación y en la cual de manera activa participan 17 dependencias y entidades del Ejecutivo Federal (13 Secretarías de Estado, 2 Procuradurías, el IMSS y el DIF).

Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora SECODAM); Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (ahora SAGAR); Secretaría de

Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Salud; Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Secretaría de Turismo; Instituto Mexicano del Seguro Social; Procuraduría Federal del Consumidor; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Procuraduría General de la República y Gobiernos Estatales y Municipales.

La Comisión Intersecretarial dentro del Programa Paisano debe de llevar acabo el establecimiento y coordinación de las acciones necesarias para cumplir sus objetivos; aprobación anual del plan de trabajo, evaluación de las acciones realizadas, así como el cumplimiento de las mismas; establecimiento de los mecanismos de difusión sobre los derechos y obligaciones de los connacionales, así como de los requisitos y procedimientos de los diversos trámites que deban cumplir, con motivo del ingreso, transito y/o salida del país; creación de programas de capacitación para los prestadores del servicio público que den atención directa a los connacionales que visitan México; integración de información de las dependencias involucradas sobre la normatividad vigente y las modificaciones a la misma; creación de un Comité de evaluación y seguimiento del Programa Paisano, resolución de las quejas y denuncias presentadas por abuso de autoridad.

### **Secretaría de Gobernación**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Coordinar y dar seguimiento a las acciones comprometidas por las diferentes autoridades participantes.
- ◀ Informar a los gobiernos de los estados correspondientes sobre el funcionamiento del Programa y promover el apoyo de las entidades federativas.

- ◀ Mantener la difusión permanente del Programa, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, en coordinación con la SEDESOL.
- ◀ Determinar puertas de entrada, aeropuertos, estaciones de ferrocarril y autobuses que registren un mayor número de visitantes, proporcionando la información estadística correspondiente.
- ◀ Capacitar al personal que proporciona los servicios migratorios en fronteras y aeropuertos internacionales del país, para que los trámites se lleven a cabo con transparencia, agilidad y de acuerdo a las disposiciones en vigor, así como con vocación de servicio y actitud solidaria.
- ◀ Designar a los servidores públicos que fungirán como representantes de migración ante la SECOGEF (ahora SECODAM), en los diferentes puntos de cruce, aeropuertos internacionales, centrales camioneras, garitas, y estaciones de ferrocarril donde se realicen trámites de internación o salida del país; dándoles a conocer su responsabilidad en la solución de consultas y en el proceso de captación de quejas y denuncias, Así mismo, proporcionará a la dependencia señalada, el nombre, cargo, teléfono, lugar y turno de los servidores públicos.
- ◀ Informar a las dependencias involucradas la normatividad aplicable vigente y cualquier modificación que se realice a la misma, así como el establecimiento de servicios migratorios en lugares donde no se presentaban.
- ◀ Establecer y presidir las reuniones de los Comités de Autoridades Federales, Estatales y Municipales, en las ciudades de mayor flujo migratorio de las fronteras del país.
- ◀ Participar en las reuniones de los Comités Locales de Seguridad y Facilitación Aeroportuaria de las terminales aéreas internacionales del país.

## **Secretaría de Relaciones Exteriores**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Difundir el Programa a través, de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares en el extranjero, principalmente en las que se registren importantes concentraciones de migrantes.
- ◀ Distribuir material informativo sobre el Programa, así como los derechos y obligaciones de los nacionales y del turista al internarse a los Estados Unidos Mexicanos.
- ◀ Recibir las presentaciones consulares de México (son representantes de la SRE que funge como abogado o puente entre el inmigrante y alguna Secretaría de Estado) en el exterior, las quejas y denuncias que interpongan los connacionales o turistas por irregularidades detectadas al ingresar o salir del país, turnándolas a la SECOGEF (ahora SECODAM), para su trámite y seguimiento.
- ◀ Proponer acciones a realizar dentro del Programa Paisano, que permitan mejorar la imagen del país dentro de los grupos de México-Americanos residentes en el extranjero y proporcionar la información de los derechos y obligaciones que tienen que considerar los connacionales antes de salir de México.

## **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Capacitar al personal que efectúa trámites y revisiones de carácter aduanal a fin de que se realicen en forma expedita, transparente, y de conformidad con las disposiciones aplicables vigentes, así como con vocación de servicio y actitud solidaria.

- ◀ Instruir a las autoridades aduanales a fin de que los turistas que ingresen al país no queden sujetos a ulteriores revisiones aduanales.
- ◀ Designar a los servidores públicos que fungirán de representantes de aduanas ante la SECOGEF (ahora SECODAM), en los diferentes puntos de cruce fronterizo, aeropuertos internacionales, centrales camioneras, garitas y estaciones de ferrocarril, donde se lleven a cabo revisiones aduanales; dándoles a conocer su responsabilidad en la solución de consultas y en el proceso de captación de quejas y denuncias. Así mismo, proporcionará a las dependencias señalada; el nombre, cargo, teléfono, lugar y turno de los servidores públicos.
- ◀ Informar a las dependencias involucradas la normatividad aplicable vigente y cualquier modificación que se realice a la misma, así como el establecimiento de revisiones aduanales en lugares donde no se lleven acabo.
- ◀ Determinar la normatividad y los procedimientos aplicables en materia aduanera.
- ◀ Participar en las reuniones de los Comités de Autoridades Federales Locales, Estatales y Municipales en las ciudades fronterizas de mayor flujo migratorio, en los de seguridad y facilitación aeroportuaria de las terminales aéreas internacionales del país.

### **Secretaría de Desarrollo Social**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Diseñar la campaña publicitaria que permita de manera permanente dar a conocer a los connacionales sus derechos y obligaciones, así como los servicios que se proporcionan, a través del Programa, a efecto de que cumplan con sus responsabilidades y participen en las Contralorías Sociales, utilizando los mecanismos establecidos para tal efecto.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

- ◀ Diseñar, imprimir y distribuir el material promocional del Programa (folletos y mamparas).
- ◀ Apoyar en la operación del Programa, definir los mecanismos de otorgamiento de becas a los prestadores de servicio social que atienden los módulos.

### **Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora SECODAM)**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Operar los Módulos Paisano; proporcionando los recursos materiales y humanos para su funcionamiento.
- ◀ Definir las acciones necesarias con las instituciones de educación superior a efecto de contactar y seleccionar a los prestadores de servicio social, para la operación de los módulos, a través de los Supervisores Regionales (firma de convenios).
- ◀ Integrar los prontuarios de normatividad con base en los Manuales de Trámites y Servicios Públicos, así como la información que las dependencias involucradas en el Programa emiten respecto de las disposiciones aplicables en las diferentes materias y, contar con las actualizaciones que se realicen a las mismas, de manera tal que se tengan los elementos para resolver las consultas relacionadas con los trámites migratorios, aduanales, inspección fitozoosanitaria y seguridad.
- ◀ Establecer coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social para definir el número de becas requeridas, las características de las mismas conforme a las necesidades de servicio, la forma de pago de incentivos económicos a los prestadores y/o promotores de servicio social, así como llevar la administración de los recursos y las becas.

- ◀ Establecer Supervisorías Regionales a efecto de dirigir, supervisar y controlar la operación de los módulos; definir las funciones de los responsables de dichas Supervisorías, determinar el perfil profesional requerido, establecer el número de supervisores requeridos, así como llevar a cabo su inducción.
- ◀ Definir la instalación y ubicación física de los módulos en los puntos de cruce fronterizo, aeropuertos internacionales, centrales camioneras, garitas, y estaciones de ferrocarril, donde se presten servicios federales, además de los lugares donde se amerite en función del flujo de visitantes y características del lugar.
- ◀ Definir y establecer el esquema operativo de captación, seguimiento, desahogo de quejas y denuncias, información al quejoso de los resultados obtenidos bajo el esquema definido en las Bases de Coordinación firmados con los Oficiales Mayores de las dependencias.
- ◀ Establecer los esquemas de operación del Programa, a efecto de promover la participación ciudadana y llevar a cabo un proceso adecuada de fiscalización.
- ◀ Definir acciones para la realización de operativos de fiscalización en las áreas de servicio público federal, a efecto de prevenir los actos irregulares.
- ◀ Capacitar periódicamente a los Supervisores Regionales, y a su vez, a los prestadores del servicio social que laboren en los módulos en materia de migración, aduanal, turismo, inspección fitozoosanitaria, funciones de las corporaciones policiacas (Policía Federal de Caminos, Agentes Judiciales Federales y del DF), captación, seguimiento y desahogo de quejas y denuncias, mediante la participación de las dependencias responsables.
- ◀ Proveer a los Supervisores Regionales de los directorios de los representantes de las dependencias involucradas en los programas que apoyará a la resolución de consultas, la captación y ratificación de las quejas y denuncias en los módulos.

- ◀ Controlar y evaluar el funcionamiento de las Supervisorías Regionales, las acciones realizadas, el desempeño de los encargados de ellas y de los prestadores de servicio social asignados.
- ◀ Comunicar por escrito a los titulares de las áreas sustantivas, responsables de la prestación del servicio, las irregulares detectadas, llevando a cabo la persecución de los mismos hasta su conclusión.
- ◀ Participar y dar seguimiento a los acuerdos emanados por la Comisión Intersecretarial del Programa Paisano, así como de los Comités Locales de Seguridad, Facilitación Aeroportuaria, Autoridades Federales, Estatales y Municipales.

### **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (ahora SAGAR)**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Capacitar al personal que efectúa trámites e inspecciones fitozoosanitarias a fin de que se realicen en forma expedita, transparente, con apego a la normatividad vigente, vocación de servicio y actitud solidaria.
- ◀ Designar a los servidores públicos que fungirán como representantes de las unidades de inspección fitozoosanitaria ante la SECOGEF (ahora, SECODAM), en los diferentes puntos de cruce fronterizo, aeropuertos internacionales y garitas donde se realicen trámites de internación al país; dándoles a conocer su responsabilidad en la solución de consultas, en el proceso de captación de quejas y denuncias; Así mismo, proporcionará a la dependencia señalada; el nombre, cargo, teléfono, lugar y turno de los servidores públicos.
- ◀ Informar a las dependencias involucradas la normatividad vigente y cualquier modificación que se realice a la misma, así como el establecimiento de puntos de inspección fitozoosanitaria en lugares donde se llevaban a cabo.

- ◀ Participar en las reuniones de los Comités Locales de Seguridad, Facilitación Aeroportuaria, autoridades Federales, Estatales y Municipales, en las terminales aéreas y fronteras de nuestro país.

## **Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Apoyar, a través de franquicias en las líneas aéreas y terrestres nacionales el envío de material de difusión de los programas.
- ◀ Promover, a través del organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares, el apoyo logístico para la instalación de los módulos y oficinas; coadyuvar con la Dirección General de Aeronáutica Civil y ASA Aeropuertos y Servicios Auxiliares) por el mejoramiento de los servicios que se otorgan en los aeropuertos internacionales del país, involucrando a las dependencias que convergen en las terminales aéreas.
- ◀ Convocar y presidir, a través de los Comandantes de Aeropuertos dependientes de la Dirección General de Aeronáutica Civil, las reuniones de los Comités Locales de Seguridad, Facilitación Aeroportuaria en las terminales aéreas internacionales del país.
- ◀ Capacitar al personal de la Policía Federal de Caminos, para garantizar al turista la máxima seguridad en su transportación terrestre mediante un cambio de actitud en la calidad del servicio y compromiso social con el visitante.
- ◀ Informar a las dependencias involucradas las normas y reglas que deben aplicar la Policía Federal de Caminos con los connacionales y visitantes.
- ◀ Designar a los servidores públicos que serán responsables de atender las consultas, captar las quejas y denuncias; informando a la SECOGEF (ahora SECODAM) el nombre, cargo y teléfono.

## **Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Organizar y promover programas orientados a fomentar la inversión, el desarrollo de proyectos productivos de los connacionales en nuestro país;
- ◀ Orientar a los connacionales sobre la importación y exportaciones de mercancías sujetas al pago del impuesto al comercio exterior;
- ◀ Participar en los programas de difusión en los distintos medios de comunicación, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.
- ◀ Proponer y llevar a cabo acciones de simplificación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.

## **Secretaría de Educación Pública**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Promover programas de capacitación a connacionales, que les permitan concluir con su educación primaria, secundaria o media superior;
- ◀ Registrar y acreditar los estudios de los connacionales, sus familiares que sean residentes en el extranjero;
- ◀ Otorgar becas a connacionales para realizar sus estudios superiores en el país;
- ◀ Participar en los programas de difusión en los distintos medios de comunicación, en coordinación con la Secretaría Gobernación.

- ◀ Proponer y llevar a cabo acciones de simplificación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.

## **Secretaría de Trabajo y Previsión Social**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Informar, orientar y vincular a los connacionales con las oportunidades de capacitación y empleo en el territorio nacional.
- ◀ Apoyar la elaboración de estudios del fenómeno migratorio.
- ◀ Proporcionar a la Coordinación Nacional del Programa Paisano, los datos sociodemográficos y laborales de los connacionales repatriados.
- ◀ Participar en los programas de difusión en los distintos medios de comunicación, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.
- ◀ Proponer y llevar a cabo acciones de simplificación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.

## **Secretaría de Salud**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Reforzar las actividades de vigilancia epidemiológica, prevención y tratamiento, en los periodos de mayor afluencia de paisanos.
- ◀ Hacer campañas de información, prevención de enfermedades contagiosas, en las comunidades a las que retoman los paisanos.
- ◀ Participar en los programas de difusión en los distintos medios de comunicación, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.

- ◀ Proponer y llevar a cabo acciones de simplificación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.

### **Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Orientar y supervisar el cumplimiento de la legislación aplicable a la importación y exportación de especies silvestres de flora y fauna, sus partes y derivados de productos y subproductos forestales, de productos pesqueros, por parte de connacionales;
- ◀ Realizar campañas de información sobre especies amenazadas, en peligro de extinción, las sujetas a protección especial, así como de las áreas naturales protegidas;
- ◀ Promover una cultura de respeto y protección ecológica hacia las áreas protegidas, así como a las especies de flora y fauna silvestres sujetas a algún régimen de protección;
- ◀ Participar en los programas de difusión en los distintos medios de comunicación, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.
- ◀ Proponer y llevar a cabo acciones de simplificación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.

### **Secretaría de Turismo**

Esta secretaría se encarga de:

- ◀ Coordinar las acciones necesarias para la operación y funcionamiento del Programa de "Anfitrión".

- ◀ Reclutar, organizar y supervisar a los becarios en dicho Programa, para que proporcionen la orientación e información turística a nuestros connacionales y turistas que ingresen o salen del país.
- ◀ Proveer a los módulos turísticos del material de información turística.
- ◀ Coordinar con la SEDESOL el otorgamiento de las becas requeridas, para dar cumplimiento a las funciones turísticas que se realicen en los módulos, así como el manejo administrativo de las mismas, a través del Programa de "Anfitriona".
- ◀ Responder por la operación de aquellos módulos que se establezcan, para la promoción turística.
- ◀ Coordinar acciones con las demás dependencias involucradas en el Programa Paisano.
- ◀ Remitir a SECOGEF (ahora SECODAM), las quejas o denuncias así como las cédulas relacionadas con acciones derivadas de la prestación de un servicio público federal, estatal o municipal que no esté relacionada con el turismo.
- ◀ Participar en las reuniones de los Comités Locales de Seguridad, Facilitación Aeroportuaria, y con los de Autoridades Federales, Estatales y Municipales.

### **Instituto Mexicano del Seguro Social**

Esta institución se encarga de:

- ◀ Promover la incorporación al régimen voluntario del Seguro Social a las mujeres y los hombres mexicanos, o de origen mexicano que tenga familia en nuestro país y que residan temporal o definitivamente en los Estados Unidos de América; a través del seguro de salud para trabajadores mexicanos en el extranjero, de forma que sus familias y ellos mismos, cuando se ubiquen en

territorio nacional, tengan derecho a los servicios médicos que proporciona el Instituto.

- ◀ Prestar los servicios médicos de urgencia a los connacionales que se encuentren en territorio nacional, sin perjuicio de la prestación que de estos servicios puedan brindar hospitales, clínicas de servicios estatales de salud, de la Secretaría de Salud, del ISSSTE o sus equivalentes a niveles estatales;
- ◀ Proponer y llevar a cabo acciones de simplificación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.
- ◀ Participar en los programas de difusión en los distintos medios de comunicación, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.

### **Procuraduría Federal del Consumidor**

Este organismo se encarga de:

- ◀ Establecer los mecanismos de información en los precios de los productos y servicios, con el fin de prevenir prácticas abusivas en contra de los connacionales.
- ◀ Orientar e informar a los connacionales, a través del servicio "Teléfono del Consumidor", sobre precios de bienes, servicios, así como de sus derechos contenidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- ◀ Captar, atender, desahogar quejas y denuncias que presenten los connacionales contra prestadores de bienes y servicios.
- ◀ Elaborar y publicar, de manera coordinada con la Secretaría de Relaciones Exteriores, estudios sobre el costo, calidad de los servicios de envío de dinero de EUA a México.

- ◀ Participar en los programas de difusión en los distintos medios de comunicación, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.
- ◀ Proponer y llevar a cabo acciones de simplificación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.

### **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia**

Este organismo se encarga de:

- ◀ Brindar auxilio a los connacionales o a sus familiares, en caso de extrema necesidad y cuando las circunstancias así lo ameriten;
- ◀ Otorgar todos los servicios asistenciales a menores de edad, hijos de connacionales, que por cualquier causa no pudieran hacerse cargo de ellos o cuando la autoridad competente así lo solicite;
- ◀ Proponer y llevar a cabo acciones de simplificación que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos del Programa.
- ◀ Participar en los programas de difusión en los distintos medios de comunicación, en coordinación con la Secretaría de Gobernación.

### **Procuraduría General de la República**

Este organismo se encarga de:

- ◀ Instruir al personal correspondiente, a fin de que la inspección a la que haya lugar se realice de conformidad con sus atribuciones, con actitud de servicio, agilidad, con respecto a los derechos de los connacionales, turistas y visitantes.

- ◀ Informar al coordinador de la Comisión Intersecretarial y SECOGEF (ahora SECODAM), de las acciones o instrucciones que giren para realizar operativos en los cuales se involucre a connacionales o turistas.
- ◀ Participar en las reuniones de los Comités Locales de Seguridad, Facilitación Aeroportuaria en las terminales aéreas internacionales, así como en los de Autoridades Federales Locales, Estatales y Municipales de las fronteras del país.

### **Gobiernos Estatales y Municipales**

Estos se encargan de:

- ◀ Participar en las reuniones de los Comités de Autoridades Federales Locales, Estatales y Municipales de las fronteras del país.
- ◀ Coordinar a través de las Comisiones Intersecretariales, acciones tendientes a mejorar y fortalecer la seguridad, la vialidad y la limpieza de las áreas adyacentes a cruces, puentes internacionales, sanitarios.
- ◀ Proporcionar información turística y promocional de la entidad o municipio a través de los prestadores de servicio de la Secretaría de Turismo Estatal.
- ◀ Coordinar con la SECOGEF (ahora SECODAM), la operación del sistema de captación, seguimiento, desahogo de quejas y denuncias captadas en los Módulos Paisano—Vecinos relacionados con servidores públicos estatales y/o municipales.<sup>47</sup>

Las diversas actividades de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal (Comisión Intersecretarial), no están escritas formalmente; ya que el

---

<sup>47</sup> Las diferentes actividades de las anteriores dependencias y entidades del Ejecutivo Federal fueron tomadas de los documentos adquiridos en la SECODAM, en el Instituto Nacional de Migración y vía internet, Programa Paisano. Estas actividades no están escritas formalmente, ya que se han venido modificando e incrementando conforme a avanzado el Programa.

Programa Paisano no está plasmado en algún documento ni sustentado por un marco jurídico estrictamente creado para él.

En septiembre del año 2000, el Instituto Nacional de Migración, expuso ante la Comisión Intersecretarial, las actividades que han venido realizando cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, para que sean revisadas y aprobadas por éstas; de esta forma crear un documento que sustente el trabajo que ha venido realizando cada una de las Secretarías de Estado, Instituciones y Organismos del gobierno, desde diciembre de 1989.

Por último el Programa Paisano, surge también como una necesidad para sentar las bases administrativas, dando una imagen de estabilidad social y política al interior y exterior del país, permitiendo así, la firma del Tratado de Libre Comercio de Norte América.

### **III Tratado de Libre Comercio de Norte América**

El Programa Nacional de Solidaridad, y sus subprogramas, como el caso del Programa Paisano, se enmarcan en un contexto nacional e internacional de cambios significativos. Es así como desde la campaña electoral del ex presidente de la República Mexicana, Carlos Salinas de Gortari, se anunció el cambio urgente y necesario de la economía nacional, donde ésta se constituirá de manera abierta, respondiendo a los cambios internacionales, los cuales plantean una nueva organización mundial, denominada globalización.

México, con el fin de ingresar a estos cambios, plantea la posibilidad de realizar un Tratado de Libre Comercio de Norte América, con Estados Unidos de América, la intención es construir un mercado común a largo plazo.

En el siguiente apartado se analizará el contexto internacional, así como la cara que da México para enfrentar estos cambios y retos, mediante la firma de un Tratado de Libre Comercio de Norte América, entre México, EUA y Canadá.

### 3.1. Globalización

La internacionalización en cada uno de los grandes países industriales no es, desde luego idéntica, exhibe modalidades diversas y se desenvuelve en procesos, productos y mercados diferentes. Algunas de las más poderosas empresas devienen corporaciones "globales", término que empieza a usarse en los años ochenta, significando unas veces el surgimiento de mercados "globales" que permiten enormes economías de escala en todo el proceso, así como operar a bajos costos en el mundo entero, vendiendo los mismos productos, de la misma manera en todas partes.

Michalet define a la globalización como la desregulación de los mercados financieros y la subsecuente internacionalización de los flujos de capital, proceso que se vincula a la reestructuración de las grandes corporaciones. Según Porter, una industria puede considerarse global, si al integrarse a escala mundial representa para ella una ventaja competitiva y su posición concurrencial en un país se desenvuelve bajo la influencia de lo que ocurre en otros, y viceversa.<sup>48</sup>

Nicola Matteucci, propuso la siguiente tesis proveniente del Diccionario de Política que coordinara con Norberto Bobbio:

El camino a una colaboración internacional cada vez más estrecha ha comenzado a corroer los tradicionales poderes de los Estados soberanos. Influyen mayormente a las llamadas comunidades supranacionales que intentan limitar fuertemente la soberanía interior y exterior de los Estados miembros; las autoridades "supranacionales" tienen la posibilidad de asegurar y afirmar por medio de cortes de justicia adecuadas la manera en que su derecho "supranacional" debe ser aplicado por los Estados a casos concretos: ha desaparecido el poder de imponer impuestos y comienza a ser limitado el de acuñar moneda. Las nuevas formas de alianzas militares sustraen a los Estados individuales la disponibilidad de una parte de sus fuerzas armadas o bien determinan a una "soberanía limitada" de las potencias menores y ante a la hegemónica. Pero hay también nuevos espacios, ya no controlados por el Estado soberano: el mercado mundial ha permitido la formación de empresas multinacionales que tienen poder de decisión no sujeto a nadie y libres de cualquier control...

<sup>48</sup> Alonso Aguilar Monteverde. Seminario México y América Latina: Crisis-Globalización Alternativas: 1996 julio. p.45.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los nuevos medios de comunicación de masas han permitido la formación de una opinión pública mundial que ejerce, a veces con éxito, su propia presión para que un Estado acepte, lo quiera o no, negociar la paz o ejercer el poder de conceder la gracia, que en un tiempo era absoluto e inaveriguable...

*La plenitud del poder estatal está en decadencia... Con esto, sin embargo, no desaparece el poder; desaparece solamente una determinada forma de organización del poder, que tuvo su punto de fuerza en el concepto político-jurídico de soberanía.*<sup>49</sup>

Esta tesis fue escrita en 1976, mucho antes de que el concepto globalización se generalizara.

Por otro lado el término globalización fue propuesto por Theodore Levitt en 1983 para designar una convergencia de los mercados del mundo. "En todas partes se vende la misma cosa y de la misma forma"<sup>50</sup>. Este acierto fue irreal ya que los mercados de bienes de capital en cambio se hallan bastante segmentados y, desde luego, los espacios sociales ocupados por los sectores pobres del todavía llamado "Tercer Mundo", son casi enteramente mercados locales. Esto significa que solo una fracción de la demanda se globaliza.

En 1990, Kenichi Ohmae amplió sustancialmente el contenido del término, describió sus hallazgos como una cadena que incluye la investigación y el desarrollo, la ingeniería, la producción, la comercialización, los servicios y la banca. En realidad a partir de estas tesis se comienza a generalizar el uso del término globalización.

La globalización es un proceso galopante de integración financiera, bursátil, comercial que es parte de la historia del mercado mundial. El mercado mundial es algo que ha existido siempre, pero al final del siglo XX ha dado como un salto extraordinario en el proceso de integración comercial y de globalización financiera.

---

<sup>49</sup> Norberto Bobbio y Incola Matteucci: *Diccionario de Política*. p. 1544 y 1545.

<sup>50</sup> *Idem*. p. 1545.

En concreto, el concepto de globalización pretende describir la realidad inmediata como una sociedad planetaria, más allá de fronteras, barreras aranceles, diferencias étnicas, credos religiosos, ideologías políticas y condiciones socio-económicas o culturales. Surge como consecuencia de la internacionalización cada vez más acentuada de los procesos económicos, los conflictos sociales y los fenómenos político-culturales.

En sus inicios, el concepto de globalización se ha venido utilizando para describir cambios en las economías nacionales cada vez más integradas en sistemas sociales abiertos e interdependientes, sujetas a los efectos de la libertad de los mercados, las fluctuaciones monetarias y los movimientos especulativos de capital. Los ámbitos de la realidad en los que mejor se refleja la globalización son la economía, la innovación tecnológica y el ocio.

Lo cierto es que la globalización es una tendencia, y no lo que caracteriza a la economía mundial. En esa tendencia influye en particular, el capital transnacional, el cual es muy variable y todavía son pocos los grandes complejos que operan a escala realmente global.

En México llevamos ya largos años bajo una profunda crisis que obstaculiza el crecimiento de la economía, la distribución equitativa de la riqueza; el ingreso es desigual y los problemas sociales son cada vez más graves.

A continuación mencionaremos algunos pasos que ha tenido que venir realizando México para poder pagar su deuda externa, gracias a que desde los años ochenta, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), interesados en que las deudas externas de los países subdesarrollados se paguen cuanto antes, así sea a costa de recursos para el desarrollo, recomiendan y de hecho imponen los llamados *programas de ajuste estructural*. Tales programas incluyen:

- La privatización de numerosas empresas públicas;
- La devaluación de las monedas propias;
- El estímulo a la exportación como la principal condición del crecimiento;
- La reducción del déficit presupuestal del gobierno;
- La reducción de aranceles y la adopción de una política irrestricta de *libre comercio*, abandonando toda clase de medidas proteccionistas;
- La desregulación, para estimular al capital privado;
- La reducción de los salarios reales;
- No crecimiento económico;
- Debilitamiento del Estado;
- Dependencia más de la inversión y el financiamiento del exterior;
- Fomento al consumismo.

México está viviendo un proceso de inserción a la globalización. Existe un antiguo proceso de internacionalización en el mundo, que al acelerarse irreversiblemente, en la actualidad se le ha denominado globalización o mundialización.

Este proceso de globalización está directamente vinculado al progreso científico y tecnológico, en particular en el área de las telecomunicaciones. (Véase anexo 8). Está también asociado a la racionalidad financiera y a la innovación como una constante de la realidad presente. En muy corto tiempo los mercados sin fronteras se multiplicaran de un punto a otro del planeta, con mayor rapidez, en la medida en la que es mayor la inmaterialidad de los flujos. De ésta forma se ha incrementado los intercambios humanos, los de bienes de capitales y la información.<sup>51</sup>

En los últimos años, a partir de los años 90, se han hecho reformas económicas, como:

1. La apertura al comercio internacional;
2. La convertibilidad de la moneda;
3. La inversión privada como el motor principal del crecimiento económico;
4. La propiedad corporativa como la forma de organizarse para las grandes empresas;
5. La promoción y apertura a la inversión extranjera.
6. La membresía a las instituciones económicas clave, incluyendo el FMI, el sistema del BM y la Organización Mundial del Comercio.
7. La revolución de la informática; acorta costos y tiempos de transporte.

En suma, esta tendencia internacional a efectuar reformas económicas hacia la economía de mercado, es el resultado del fracaso de los esquemas estatistas y del espectacular derrumbe de las economías centralmente planificadas. Estas reformas van acompañadas del establecimiento del libre comercio internacional, promoviendo esta libre competencia que supone conducir a la excelente productividad.

El libre comercio se está dando en forma regulada y con la participación de fuertes bloques como la Unión Europea. Por otra parte, el énfasis en el sector externo, como motor del crecimiento de países en desarrollo no es suficiente para servir de instrumento del crecimiento y el desarrollo.<sup>52</sup>

Teóricamente, en política económica, globalización significa abrir mayores posibilidades de impulsar la justicia social al incorporar a los habitantes de los

---

<sup>51</sup> Albert Michael. *La Mundialización de la Economía*. p.32

<sup>52</sup> Las unidades que estructuran la interacción de la política global son las *potencias mundiales*. Estas establecen las condiciones del orden en el sistema global. Ellas son las capaces y las que están dispuestas a actuar. Organizan y mantienen coaliciones y están presentes en todas partes del mundo, habitualmente movilizan fuerzas de alcance global. Sus acciones y reacciones definen el estado de la política en el nivel global.

Octavio Ianni. *Teorías de la Globalización*. p. 46.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

países en desarrollo a los mecanismos de producción de bienes y prestación de servicios modernos, de esta forma, acceder a mejores niveles de ingreso.<sup>53</sup>

Además este proceso también presenta otro aspecto negativo. En el ámbito financiero, la volatilidad de estos mercados, sujetos a la especulación. La posibilidad de encubrir fraudes bursátiles y fiscales. También ha permitido el florecimiento de nuevas formas criminales, el tráfico de órganos humanos y niños que comprenden el ocultamiento y transporte de residuos contaminantes, el tráfico de armas, la prestación de todo tipo de servicios para las organizaciones terroristas, el lavado de dinero, cuyo origen está frecuentemente vinculado en la corrupción ó el tráfico de drogas.

En suma, el proceso de la globalización se presenta como un fenómeno que se caracteriza por la evolución hacia una organización orientada a la economía de mercado y al libre comercio internacional. Igualmente se asocia con características políticas como la democracia liberal. Así mismo la cultura política contemporánea se manifiesta en cuanto a la promoción de la defensa de los derechos humanos, la igualdad de la mujer, el respeto a las minorías y a la preservación del medio ambiente.

El proceso de globalización ha rebasado a las formas de organización estatal. La creciente *interdependencia* económica y política ha desbordado a la concepción de **Estado Nacional**, como se le concibió hasta épocas recientes.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Jeffrey D. Sachs. **Consolidando el Capitalismo**. p. 45

<sup>54</sup> La interdependencia de las naciones se centra en las relaciones exteriores diplomáticas, internacionales. Implica a estados nacionales tomados como soberanos, formalmente iguales en su soberanía, a pesar de sus diversidades, desigualdades y jerarquías. Y habla de bilateralismo, multilateralismos y nacionalismos, acomodando ideas de soberanía y realidades geoeconómicas y geopolíticas regionales y mundiales. Se apoya siempre en el embudo paradigmático de la sociedad nacional, del Estado-nación, reconociendo que éste es desafiado por las relaciones internacionales, por el juego de las alianzas o disputas entre los bloques geoeconómicos o geopolíticos, por las exigencias de la soberanía y las luchas por la hegemonía. Esta interdependencia se refiere a las ventajas y responsabilidades de las naciones dominantes, o superpotencias, así como a naciones dependientes, subordinadas o alineadas. Pero también tienen fundamentaciones y legislaciones en las que se establecen las responsabilidades de la ONU, del FMI y de prácticamente la mayoría de las agencias, organizaciones y corporaciones que pueblan el escenario mundial.

De la misma forma, los modelos de desarrollo económicos han sido, en los países en desarrollo, y en particular América Latina, insuficientes para responder a las demandas sociales de la población. Las nuevas realidades exigen replanteamientos de fondo de la política del desarrollo. También es importante insistir en que existe un evidente retraso entre el orden jurídico interno e internacional y los fenómenos comprendidos por la globalización y sus consecuencias.

Actualmente el Estado-nación se ha convertido en una unidad anormal e inclusive disfuncional para la organización de la actividad humana y el manejo del desempeño económico en un mundo sin fronteras. No representa una comunidad genuina de intereses económicos compartidos; tampoco define los flujos de la actividad económica. De hecho, pasa por alto los verdaderos vínculos y la relación que existen entre las poblaciones al combinar importantes medidas de la actividad humana con el nivel incorrecto de análisis.

En el mapa económico, las líneas que actualmente importan son las que definen lo que podría ser denominado como "Estados-regiones". Las fronteras del Estado-región no son impuestas por autorización política. Son dibujadas por la mano invisible y diestra del mercado global para los bienes y los servicios. Los Estados-regiones son zonas económicas naturales, donde lo que importa, en este mundo sin fronteras, es lo que cada país tiene de los ingredientes clave para una participación exitosa en la economía global.

Los vínculos primarios de los Estados-regiones tienden a producirse con la economía global y no con las naciones que los albergan. Los Estados-regiones son efectivos puntos de entrada a la economía global porque las características que los definen están permeadas por los requerimientos de la economía.

---

En la política mundial, la interdependencia se refiere a las situaciones caracterizadas por los efectos recíprocos entre naciones o entre actores en diferentes naciones. Estos efectos con frecuencia resultan de transacciones internacionales: flujos de dinero, mercancías, personas y mensajes a través de las fronteras.

Un Estado-región debe ser lo suficientemente pequeño para que sus ciudadanos compartan ciertos intereses económicos, pero con un tamaño adecuado para justificar la infraestructura (comunicaciones, transporte y servicios profesionales de calidad) necesarios para participar económicamente a escala global.

Los Estados-naciones por definición, requieren un enfoque político doméstico, mientras que los Estados-regiones son cobijados por la economía global. Los Estados-regiones dan la bienvenida a la inversión y la propiedad extranjera.

Con esto podemos decir que la globalización es fuente de oportunidades y restricciones, pero no puede dar a los individuos un sentido de identidad. El problema es que el Estado nacional no es funcional, pero en términos de identidad no se ha encontrado un sustituto de la identidad nacional. Creemos que el problema no radica en tratar de oponer la globalización a la identidad nacional, sino en combinar las oportunidades que la globalización trae con el sentido de identidad nacional, aunque, por supuesto, enfrentando problemas relacionados con el adelgazamiento del Estado, que es la cuestión crucial.

México para hacer frente a este nuevo contexto internacional tendrá que reformar su economía transformándola en una economía abierta, que permita entablar relaciones multinacionales y laterales. Es así como el Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLC) se ha desarrollado como la única opción posible para garantizar la reactivación de la economía mexicana. Permitiendo al país abrir un amplio mercado a los productos mexicanos y tener la posibilidad de acceso a recursos financieros más amplios para inversión.

### 3.2. Acuerdo trilateral (TLC)

Con el fin de la Guerra Fría, el capitalismo queda como única fuerza dominante del mundo, por ende la organización mundial se modifica, las fronteras nacionales se ponen en duda ante el surgimiento de una economía globalizada apoyada por una revolución tecnológica; es así como comienza a regionalizarse la economía, conformándose incluso comunidades económicas, como la Europea, donde no solamente se pone en juego el aspecto económico, sino también el político y el social.

La realización de un Tratado de Libre Comercio de Norte América entre Estados Unidos de América (EUA) y Canadá, responde no solamente a esta nueva organización internacional, sino también a un cambio de modelo económico nacional, donde el desarrollo será orientado a la promoción del sector externo y al acceso dinámico a los mercados mundiales y flujos de capital. De esta manera el Estado deja de ser el padre protector, para ser solamente un Estado regulador, donde supervise el cumplimiento del marco legal y de satisfacción a las necesidades básicas de la sociedad, señaladas en nuestra Constitución.

"... el aislamiento internacional puede significar para todos los países, incluyendo a Estados Unidos de América, un alto grado de estancamiento y para los del llamado Tercer Mundo, la condena al completo atraso social y cultural, al subdesarrollo económico pleno y, quizás a la descomposición social".<sup>33</sup> Es decir, simplemente se queda fuera del juego de este nuevo modelo económico.

Desde su campaña de proselitismo hacia la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, mantuvo siempre la idea de efectuar una apertura comercial, donde se cambiara el modelo económico de sustitución de importaciones por la apertura comercial. Por ello, el papel del Estado se

modificaría de ser protector a "promotor y firme aliado de las empresas mexicanas en la batalla por el comercio mundial".<sup>56</sup>

De esta forma, al tomar posesión como presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, comienza a realizar trabajos de la apertura comercial, los cuales venían efectuándose desde el sexenio de Miguel de la Madrid, con la integración del país en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, abriendo así México su economía a la competencia internacional. **(Véase Anexo 9)**

El Senado de la República organizó en abril de 1990 un Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo. Dicho Foro, tuvo como conclusiones, la inserción de la economía mexicana en el nuevo marco mundial; así como por la localización geográfica de México, y la historia de sus relaciones comerciales y complementariedad negociar un Acuerdo de Libre Comercio entre México y EUA. Un acuerdo de libre comercio, a diferencia de un mercado común, favorece a la preservación de la soberanía política y económica del país, dejándolo en libertad para fijar políticas comerciales con el resto del mundo.

Así, en la entrevista celebrada el 11 de junio de 1990 en Washington, por los presidentes de México y EUA, consideraron que para ampliar las relaciones económicas entre ambos, lo más favorable sería el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio. Posteriormente ambos mandatarios se dieron a la tarea de iniciar las consultas y trabajos preparatorios para la negociación, a las autoridades de política comercial, Dr. Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México y a la embajadora Carla Hills, Representante Comercial de los EUA.

---

<sup>55</sup> Mario Ojeda Gómez. El cambiante contexto internacional a finales del segundo milenio, en: Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte, p. 21.

<sup>56</sup> Antecedentes. Op.cit. p 471.

Estos trabajos fueron terminados el 8 de agosto de 1990, donde ambas autoridades recomendaron a sus mandatarios el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio de Norte América entre México y EUA, de conformidad con las leyes y procedimientos de cada uno de los mismos. Durante los meses siguientes Canadá manifestó su interés por participar en las negociaciones con México y EUA.

Ante el anuncio de iniciar las negociaciones del TLC, el Senado de la República convocó a un nuevo Foro para discutir las implicaciones de la realización de este Tratado para México, resultando las siguientes recomendaciones:

1. - El TLC deberá impulsar la liberación del comercio en bienes, servicios y flujos de inversión, con estricto apego a lo establecido en nuestra Constitución.

2. - Habrá plena compatibilidad con los principios establecidos del GATT. Por ello el Tratado deberá cubrir una parte sustancial de los intercambios de los países participantes, contemplar un periodo de transición razonable, contener reglas de origen claras y, sobre todo evitar barreras adicionales a terceros países.

3. - La liberación comercial se deberá realizar en forma gradual para evitar el desequilibrio de la actividad de algún sector.

4. - Se deberán eliminar las barreras no arancelarias con las que cuentan algunos productos mexicanos.

5. - Se deberán establecer reglas claras de origen, con la finalidad de que las preferencias arancelarias beneficien a las tres naciones.

6. - Deberán existir reglas claras en materia de subsidios del comercio exterior que afecten las condiciones de competencia.

7. - Se deberá establecer un mecanismo imparcial para la resolución de controversias.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Documento Oficial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, DF., junio de 1991. p 14.

El 25 de septiembre del mismo año el presidente Bush solicitó la autorización al Comité de Finanzas del Senado y al Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes de su país, para iniciar estas negociaciones bajo el procedimiento expedito (fast-track). Este procedimiento permite que una vez negociado el Tratado, éste no se encuentre sujeto a enmiendas, sólo podrá ser aprobado o rechazado, dentro de un período de 60 días. Dicho procedimiento inicia cuando culmina el proceso de negociación del texto del Tratado, es decir, no implica una negociación apresurada.

El 5 de febrero de 1991, el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, y el presidente de los EUA, George Bush, anunciaron su decisión de iniciar negociaciones trilaterales que condujeran a un Tratado de Libre Comercio de Norte América, lo que crearía la zona de libre comercio más grande del mundo al incluir cerca de 360 millones de habitantes con un producto interno bruto de 6 billones de dólares.

Así, se inician las negociaciones del TLC, para lo cual se conforman 18 grupos de trabajo:

☞ **ACCESO A MERCADOS:** garantizar un ingreso ágil, claro y permanente de nuestros bienes a los mercados de EUA y Canadá.

1. - *Aranceles y barreras no arancelarias*, la meta es contar con un comercio libre de aranceles entre los tres integrantes, para lo cual se establecerá un calendario de transición. También se negociará la eliminación de cuotas, permisos y cualquier otra barrera a las exportaciones.

2. - *Reglas de origen*, el tratado sólo deberá beneficiar a los productos, servicios o inversiones de la región.

3. - *Compras gubernamentales*, se busca que los productos mexicanos tengan un acceso y trato de iguales en las licitaciones gubernamentales de los otros dos integrantes.

4. - *Agricultura*, se busca que los productos agrícolas cuenten con un acceso estable y permanente en el mercado de la región.

5. - *Industria automotriz*, se busca conformar economías de escala, la especialización, el acceso a tecnologías variadas y la complementariedad de recursos dentro de la región.

6. - *Otras industrias*, en este grupo se consideran al ramo de los textiles, energéticos y petroquímicos.

✎ **REGLAS DE COMERCIO:** los gobiernos de las tres naciones en pleno uso de su soberanía, deberán tener la facultad para imponer restricciones a la importación de mercancías, en caso de que surjan circunstancias excepcionales.

7. - *Salvaguardas*, en este punto se deben observar los principios: temporalidad y transparencia.

8. - *Antidumping, subsidios e impuestos compensatorios*, se buscará eliminar las acciones desleales, a través de mecanismos rigurosos para eliminarlas, sin que éstas lleguen a convertirse en nuevas barreras comerciales.

9. - *Normas*, se deberán establecer normas y estándares que no obstaculicen el intercambio de mercancías.

## ✓ SERVICIOS:

10. - *Principios generales*, establecimiento de reglas para el intercambio de servicios y la eliminación de las restricciones.
11. - *Financieros*, incrementar la competencia dentro del sistema nacional financiero.
12. - *Seguros*, incrementar la competencia dentro del sistema nacional financiero.
13. - *Transporte terrestre*.
14. - *Telecomunicaciones*, intercambio y complementariedad de los avances tecnológicos.
15. - *Otros servicios*, como son los inmobiliarios, de ingeniería y construcción, y servicios profesionales.

## ☞ INVERSIÓN:

16. - *Inversión*, ante la competencia mundial por atraer capital, el TLC buscará dicha inversión de manera certera y transparente, respetando el marco legal de cada país.

## ☞ PROPIEDAD INTELECTUAL:

17. - *Propiedad intelectual*, en este aspecto se persigue dos objetivos, por un lado, promover y proteger a los inventores mexicanos, y por otra parte atraer tecnologías del exterior con la finalidad de aumentar la competitividad nacional.

## SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS:

18. - *Solución de controversias*, se buscará la creación de un mecanismo que asegure respuestas ágiles y expeditas, en las controversias que surjan entre los tres países.<sup>58</sup>

Desde el anuncio formal para el inicio de las negociaciones del TLC, el presidente Carlos Salinas de Gortari, designó al Dr. Herminio Blanco como jefe de las negociaciones del mismo. Dentro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), se creó la Oficina para las negociaciones del TLC, la cual tuvo la tarea de organizar los trabajos de la negociación, conjuntamente con los diversos sectores productivos de México.

Además, se creó la Comisión Intersecretarial, presidida por la SECOFI e integrado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y el Banco de México. Dicha Comisión Intersecretarial se creó para coordinar los trabajos entre las entidades y dependencias de la administración.

La sociedad también podía participar en los trabajos de la negociación del texto del TLC, para ello se conformó el *Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio*, integrado por los representantes de los sectores laboral, agropecuario, empresarial, y académico, presidido por el titular de la SECOFI. Este Consejo tiene por objeto participar en los trabajos del TLC e informar a la sociedad mexicana del proceso de negociación.

Para el sector empresarial se conformó la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), la cual se constituye en un vínculo entre el sector público y el empresarial.

---

<sup>58</sup> Ignacio Rodríguez Castro. *El tratado de libre comercio... y usted*, p. 65-66.

En el mes de noviembre de 1993, después de casi tres años de negociaciones es aprobado el texto del TLC por los tres gobiernos, entrando en vigor el 1° de enero de 1994.

El principal objetivo del TLC, es el comercio de bienes libre de impuestos y cuotas; así como la no discriminación en el comercio, en los servicios y en el trato de los inversionistas.

Los plazos para eliminar esos impuestos son: a partir del 1° de enero de 1994, 5 años, 10 años y 15 años. El plazo máximo de desgravación arancelaria, de 15 años, es para que los industriales y productores mexicanos se modernicen y mejoren su operación de tal manera que puedan competir con los productores de EUA y Canadá.

México tiene el compromiso de eliminar inmediatamente los impuestos para los productos que no se fabrican aquí y que procedan de los otros dos países, lo cual representa el 43% de las compras en el mercado norteamericano.

Por otra parte, productos mexicanos estarán protegidos durante 15 años con aranceles a la importación como el maíz, frijol, leche en polvo y otros. Se podrá importar maquinaria agrícola libre de impuestos.

La negociación reconoció que la diferencia del grado de desarrollo entre México y los otros países, por eso el 70% de nuestras exportaciones quedarán de inmediato libres de aranceles para ingresar a su mercado, mientras que México solamente liberará alrededor del 40% de los productos que importa.

Para México el TLC ayudará a "mantener una tasa de crecimiento en forma sana y sostenida, lograr una mayor participación de los productos mexicanos en los mercados de América del Norte y, sobre todo crear empleos más productivos

y mejor remunerados y en consecuencia elevar el nivel de bienestar de todos los mexicanos".<sup>59</sup>

Se busca que las economías que conforman el TLC, se constituyan en una economía de escala, donde se complementen, induciendo así a una división regional del trabajo, el fin es lograr que siempre existan bienes a intercambiar e incrementar los niveles de competitividad. EUA y Canadá pueden aportar capital, inversiones y tecnología, en tanto que México aportaría alimentos, manufactura, mano de obra tecnificada.

México espera con el TLC, eliminar los obstáculos a los que se enfrentan sus productos para ser exportados al mercado norteamericano, en aras de conseguir un crecimiento estable, ampliar su capacidad productiva, estimular la inversión interna y externa, crear fuentes de empleo y mejores condiciones salariales, facilitar la entrada de tecnología.

El TLC, no busca solamente el intercambio de mercancías libre de aranceles, sino también la inversión directa del capital, para financiar los desequilibrios de la economía y reducir el proceso inflacionario.

Para los tres integrantes del TLC, los objetivos son: "eliminar barreras al comercio, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada para los derechos de propiedad intelectual, así como mejorar la cooperación trilateral, regional y multilateral".

En cuanto al marco jurídico del TLC, éste deberá antes que nada respetar el marco legal de los tres países, en el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El establecimiento de reglas claras y permanentes permitirá un intercambio comercial confiable y certero, el cual repercutirá en una mayor estabilidad de la política económica del país.

<sup>59</sup> Herminio Blanco. *Naturaleza y alcance del Tratado de Libre Comercio en: Hacia un Tratado*

"Las normas son aquellas especificaciones técnicas, científicas o tecnológicas que establecen criterios que deben cumplir los productos, servicios y procesos de producción."<sup>60</sup> Una vez que estas normas son adoptadas por la legislación respectiva, se convierten en reglamentos técnicos, en México se conocen como **Norma Oficial Mexicana**, y el Estado es el encargado de hacer cumplir su obligatoriedad. Existen también Normas Mexicanas, las cuales tienen cumplimiento voluntario.

En cuanto a normas en el TLC se efectuó una clasificación de conformidad a su cobertura:

- ↳ Normas, reglamentos técnicos y fitosanitarios; para productos agropecuarios, pesqueros y alimentos.
- ↳ Protección a la salud humana y medio ambiente.
- ↳ Normas industriales y comerciales.

Para la homogenización de la realización de las normas, estas se fundamentaron en su origen por el Código del GATT, del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio y de otros acuerdos internacionales, que incluyen todos los referentes a materia ambiental.

El TLC incluye, a diferencia del Código del GATT, cobertura en todo tipo de bienes y servicios. Además, de conformar un comité con actividades específicas dividido en sectores, con el fin de ser compatibles y equivalentes las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de certificación.

---

de Comercio en América del Norte, p. 167.

<sup>60</sup> Tomás Olvera. *Las medidas relativas a normalización en el TLC, en Qué ganamos y qué perdimos con el TLC.* p. 173.

También, incluye la importancia de informar con anterioridad de los cambios o modificaciones que se realicen en las normas, reglamentos técnicos, para dar transparencia a todas las actividades a efectuarse por los tres integrantes.

El objetivo o meta principal de una normalización adecuada del TLC, es que estas normas o reglamentos técnicos, no se transformen en nuevas barreras proteccionistas, o que den un trato preferencial a alguno de los integrantes. Se busca, por consiguiente contar con un marco normativo lo más equitativo, justo y transparente.

#### Impacto político, económico y social

Sin duda, las relaciones más espinosas que ha tenido México durante toda su historia han sido con EUA, esto se debe principalmente por la cercanía geográfica en la que se encuentran los dos países. Al darse la noticia de la posible firma de un TLC, crea polémica en todos los grupos sociales, por lo que unos se manifiestan a favor y otros en contra.

Para México, el TLC representa la oportunidad de insertarse en el ámbito internacional, permitiendo elevar la capacidad y competitividad de las exportaciones mexicanas; así como la atracción de capital que permita modernizar la industria, infraestructura, e incrementar el ahorro interno. Estas acciones se prevén que repercutirán en una mejor calidad de vida de la sociedad, al incrementarse las fuentes de empleo y las condiciones salariales.

Por eso podemos decir que existen varias ventajas del TLC:

- 1) Con el Tratado, México se vincula a una de los más importantes núcleos de la economía mundial, Norteamérica y se convierte en puente con América Latina.

- 2) Se asegura un amplio acceso de nuestros productos al gran mercado de América del Norte de más de 365 millones de habitantes.
- 3) Podremos especializar nuestra producción en aquellos productos en que les llevamos ventaja por el clima y recursos existentes, y se tendrá acceso a tecnologías de las que actualmente no se disponen.
- 4) Se establecen "reglas de origen" que son un conjunto de procedimientos para determinar si un producto puede beneficiarse de las ventajas que concede el Tratado. Si un bien está fabricado totalmente en México, EUA o Canadá o con partes producidas en cualquiera de los tres países, no tendrá problema para venderse en la región. Esto permitirá:
  - a) Aumentar las exportaciones a Canadá y EUA con mejores ventajas que el resto del mundo.
  - b) Evitar que productos de otros países ingresen a nuestros socios comerciales y después sean vendidos en nuestro país.
  - c) Eliminar cuotas que ponen topes a la venta de productos mexicanos.
  - d) Eliminar paulatinamente los aranceles que gravan las ventas de los productos nacionales según un calendario establecido.

De esta forma, se consolidará el nuevo modelo económico que se puso en marcha desde Miguel de la Madrid, este modelo es el que conocemos como el neoliberal, donde existe una apertura comercial, privatización de las paraestatales y una disminución notable de la participación del Estado en la política económica.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se puso en marcha el modelo neoliberal, sin embargo el Estado no pudo olvidar su tarea principal, brindar seguridad social, por ello se creó el Programa Nacional de Solidaridad, del cual se desprendieron varios subprogramas para dar cobertura a las necesidades y demandas de la sociedad.

En el caso que nos compete que es el Programa Paisano, consideramos que se estableció con la finalidad de legitimar al TLC, sobre todo por la política antimigratoria efectuada en el estado de California (EUA).

En cuanto al impacto social se espera que al abrirse fuentes de trabajo por la industria y la inversión directa, la migración al país del norte disminuya, además de mejorar los niveles de vida de la población.

Sin embargo para poder competir tecnológicamente y la mano de obra se encuentre calificada, es necesario que México realice una renovación educativa, así como un incremento de su presupuesto para investigación y desarrollo; logrando así realmente una situación de iguales entre los demás integrantes. Por eso los retos que impone el Tratado son evidentes: productores, comerciantes, trabajadores, y prestadores de servicios tendrán que esforzarse para competir eficazmente y ofrecer artículos de calidad a precios competitivos.

El Acuerdo Trilateral es un instrumento de política económica para propiciar el crecimiento de la economía mexicana, al favorecer las exportaciones y las inversiones tanto nacionales como extranjeras, inducir el cambio tecnológico y, sobre todo, crear empleos para los mexicanos.

En suma, se espera que con el TLC mejore la economía nacional y por ende la calidad de vida de la sociedad, ante todo el barullo efectuado durante las negociaciones y las campañas de publicidad efectuadas en México, todo mundo pensó que el 1° de enero de 1994, mágicamente entraríamos al primer mundo. Sin embargo, hay que recordar que tenemos muchas diferencias con nuestros socios y que en muchos aspectos nos ponen en desventaja, escasez de capitales, deuda externa, deficiencia en los servicios públicos, poca tecnología y escasa investigación científica, bajos niveles per cápita, analfabetismo, etcétera.

**Por ello, es necesario esperar un período de transición, donde el Estado ponga en marcha políticas educacionales, invierta en la investigación, etcétera, para lograr estar en una situación de iguales.**

#### **IV Funcionamiento del Programa Salinas frente al TLC**

Carlos Salinas de Gortari, desde su inicio de campaña planteó como piedra angular de su plataforma y después de su plan de gobierno, la urgente modernización del país para hacer frente a los cambios internacionales, así como para dar respuesta a las demandas y necesidades de los mexicanos, las cuales se habían retrasado por más de 50 años de crisis económica, reflejándose en los bajos niveles de vida de la población.

Ante esto, la modernización era inevitable, en una nueva organización mundial en rápida transformación y con una revolución tecnológica acelerada, era de esperarse una reforma de la economía mexicana; es así como Carlos Salinas de Gortari, planteó una modernización que no fuera a costa de los valores y tradiciones de los mexicanos, planteando " una modernización para seguir siendo mexicanos, que afirmara los valores históricos y culturales".<sup>61</sup>

Carlos Salinas de Gortari en su Plan Nacional de Desarrollo planteó: " Al asumir la Presidencia de la República acepté con convicción la responsabilidad de conducir a la Nación... hacia la **modernización de México**. México y las demás naciones del mundo están interrelacionadas... . Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología; emergencia de nuevos centros financieros y comerciales; una intensa competencia por los mercados; nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales".<sup>62</sup>

De esta forma, se inician cambios importantes en las relaciones exteriores, así como en la economía nacional, abriendo sus puertas al mercado mundial,

---

<sup>61</sup> Antecedentes. Op.cit. p. 50

<sup>62</sup> Ibid. p. 509

para ello era necesario iniciar relaciones más estrechas con el resto del mundo, surgiendo, así la idea de conformar un mercado común.

Sin embargo, por las grandes diferencias tanto económicas, tecnológicas, culturales y sociales la conformación de este mercado común, no fue viable, pero si se realizó un Tratado de Libre Comercio de Norte América, donde se integró también Canadá.

Es sabido, que nuestro país exporta mano de obra barata al vecino del norte, esto principalmente por la falta de oportunidades que existen en su país de origen, pero también se ha detectado que existen cuestiones de lazos sociales, primordialmente familiares, que motivan la emigración.

Estos migrantes que cruzan la frontera con el fin de alcanzar el sueño americano, para satisfacer sus necesidades, se ven expuestos a abusos, tanto por parte de connacionales, como por las autoridades y residentes norteamericanos, por la xenofobia contra los inmigrantes.

El gobierno norteamericano ha puesto en marcha diferentes programas con la finalidad de evitar la entrada de emigrantes, como la Ley sobre Reforma y Control Migratorios (conocida como IRCA por sus siglas en inglés Immigration Reform and Control Act, promulgada en noviembre de 1986), cuya finalidad era restringir y controlar la inmigración de indocumentados, actuando mediante sanciones a los empleadores de esta mano de obra. Otro ejemplo, es la ley surgida en el estado de California, llamada Ley 187, donde se deja a los emigrantes sin derecho a los servicios públicos norteamericanos, esta ley se encuentra actualmente suspendida, en algunos apartados, ya que en cuanto al incremento de la patrulla fronteriza, así como la puesta en marcha de tecnologías en la frontera para la detección de indocumentados si se ha efectuado.

Pero, no hay que olvidar que también muchos de los abusos contra los connacionales provienen del lado mexicano, por parte de las autoridades, de los llamados polleros que se ofrecen a pasarlos al otro lado a costa de una cantidad determinada y de condiciones infrahumanas.

El 15 de diciembre de 1987, en la central camionera de Tijuana, Baja California, Carlos Salinas de Gortari tuvo una pequeña plática con braceros que regresaban de campos agrícolas de California, quienes plantearon abiertamente denuncias sobre los maltratos a los que eran sometidos, no sólo por la policía de EUA, sino por agentes de la policía mexicana, que los vejaban y con frecuencia les arrebataban los ingresos obtenidos por su trabajo. En aquel momento el candidato se comprometió a combatir ese tipo de corrupción y a exigir del otro lado, la protección que merece todo ser humano en su dignidad y reconocimiento al trabajo.

Miles de mexicanos cruzan la frontera anualmente en busca de trabajo, posteriormente mandan dólares a sus familiares, dólares que constituyen un flujo no menospreciable de divisas para México. Aun cuando pequeñas capas de la sociedad mexicana gozan de un estilo de vida tal vez más extravagante que la de la clase alta de EUA, la pobreza de las mayorías es mucho mayor. Por otra parte no es poco significativo el hecho de que la población de origen hispano está en vías de convertirse en el grupo más depauperado en EUA.

Es por eso que Carlos Salinas de Gortari crea el Programa Paisano para salvaguardar los derechos de los inmigrantes, al igual que para combatir la corrupción nacional de las aduanas.

—Actualmente el Programa Paisano está cumpliendo 11 años de creación y, a pesar de sus altibajos, ha madurado para pasar a una segunda y definitiva fase, desarrollando sus fortalezas.

Se ha consolidado al convertirse en un programa **Intersecretarial** porque existe una Comisión en el que participan 17 dependencias y entidades del Ejecutivo Federal (13 Secretarías de Estado, 2 Procuradurías, el IMSS y el DIF).

Las características principales del Programa Paisano son:

Tiene un carácter *federalista*, en tanto que atienden las particularidades, necesidades y proyectos de los migrantes según sus entidades de origen respetando e involucrando, en la mayoría de los casos, a los gobiernos estatales y municipales, con los que se han firmado convenios de colaboración.

Cuenta con aspectos *multisectoriales*, ya que en la ejecución de sus políticas participan, y se fomenta cada vez más, el vínculo con grupos protectores de derechos humanos y con diversas organizaciones no gubernamentales y gremiales.

Por último tiene una dimensión *bidireccional* porque se trabaja en Estados Unidos y en México en la protección de los derechos de nuestros connacionales.

Con todo esto, en su operación se han desarrollado, básicamente tres grandes vertientes:

1. Se han desplegado acciones y una coordinación consular para proteger a los que ya residen en Estados Unidos de América y para vigilar que, cuando ocurran las repatriaciones, éstas sean cada vez más ordenadas y seguras.
2. Se cuenta con programas e instrumentos para la protección y salvaguarda de la integridad de nuestros compatriotas que pretenden emigrar, tales como los Grupos Beta, integrados por policías federales, estatales y municipales.

3. El operativo anual y las acciones permanentes, en todos los puntos de ingreso a México, para brindar información, protección y mayores garantías a los mexicanos que residen allá y que regresan por temporadas o de vacaciones.

Con los criterios y acciones de **protección y seguridad** que dieron origen al Programa Paisano, se han visto complementados y enriquecidos con los programas institucionales vinculados a la promoción del desarrollo social y regional, con una participación social cada vez más activa y propositiva.

De esta interacción entre el gobierno y sociedad, han surgido importantes proyectos como los que se plasman en la **Guía Oficial del Programa Paisano** y en el **Folleto Primeras Recomendaciones para Visitar México**.

En la Guía del Programa Paisano se informa a los connacionales de sus derechos y obligaciones al ingresar a México, así como de las facilidades y apoyos que el gobierno les otorga para lograr su seguridad. También están señalados los requisitos para realizar trámites de manera ágil y ordenadamente. Al final de la Guía se encuentra el formato para presentar quejas o denuncias de abusos de que hayan sido objeto. **(Véase Anexo 10)**

En el Folleto, Primeras Recomendaciones para Visitar México, se brinda la misma información que en la Guía, solamente que está sintetizada.

En el Tratado de Libre Comercio de Norte América, se fijaron reglas que no distinguen el nivel de desarrollo de sus integrantes y en donde, las fuerzas del mercado marcan los ritmos de la integración, lo que concede una mayor ventaja a las economías más poderosas de la región. México se encuentra ante desventajas de partida en el clima de integración regional mundial, algunas de ellas herencia de modelos agotados y de pesadas cargas que no han podido ser aligeradas.

La tónica entre las partes en el proceso previo a la firma de cualquier tratado de libre comercio es precisamente la *negociación* y no la *cooperación*, lo que supone presionar para obtener el máximo de concesiones en áreas determinadas y ceder lo mínimo en otras.

Funcionarios mexicanos, al igual que sus colegas estadounidenses aseguran un crecimiento mayor para los países, con más inversión y más empleo en ambos lados de la frontera. Sin embargo, el tema de la emigración a quedado tras bambalinas, ninguna de las dos naciones se interesó por sentarse a discutir sobre este renglón. Al contrario, se utilizó como medio de comercialización del TLC, para México, se decía al haber apertura comercial y fomento a la inversión, se abrirían por consecuencia fuentes de empleo, evitando así la emigración de connacionales. Por parte de Estados Unidos de América, esta idea lleva la misma línea, al irse la inversión norteamericana a México la afluencia de emigrantes a su país disminuiría.

De hecho, para el sector económico de clase alta de la población mexicana, el Tratado representa una llave casi mágica que puede abrirnos la puerta de entrada al primer mundo. Una mayor apertura comercial es el remedio ideal para una economía estancada.

Evidentemente el Tratado es parte de una estrategia geopolítica y económica, destinada a incrementar la competitividad internacional, consolidar su dominio regional e impulsar y estabilizar su crecimiento económico nacional.

Además del interés inmediato de EUA en derrotar a sus rivales comerciales en el Continente Americano, tanto el Tratado de Libre Comercio de Norte América con México como la Iniciativa para las Américas, persiguen hacer frente la competencia sobre todo para las inversiones.

Por lo tanto, es evidente que EUA persigue a través del Tratado no sólo eliminar lo más de las restricciones comerciales, sino lograr la apertura del sector de servicios (donde ellos tiene fuertes ventajas comparativas), acabar con las limitaciones restantes para las inversiones extranjeras y conseguir las máximas garantías para éstas. Así podrán articular procesos productivos internacionalizados aprovechando la mano de obra barata mexicana.

México por su parte, espera que el Tratado estimule mayores flujos de inversión extranjera y que estos, a su vez, impulsen la inversión nacional. Aspira incrementar significativamente sus exportaciones a EUA y al resto del mundo. La mayoría de los mexicanos supone que el Tratado se materializará en miles o millones de empleos nuevos y en un mejor nivel de vida para todos, mientras que los trabajadores estadounidenses temen un deterioro en sus niveles de empleo y de vida.

Es importante señalar la enorme desigualdad con que se unen estos tres países. Tan sólo la población de EUA en relación con la de México es tres veces superior y el Producto Nacional Bruto (PNB) es 30 veces más que el de nuestro país. También el tamaño del mercado: en México, el número de personas con poder adquisitivo es de alrededor de 10 millones, en tanto que Canadá tiene 30 millones y es un mercado más homogéneo.

México no puede estar condenado a niveles de bienestar castigados y bajos salarios. Carlos Salinas de Gortari tomó el TLC como eje de su programa de gobierno subordinando su política externa e interna a su logro, lo que redujo su capacidad de negociación; ante las exigencias de los negociadores estadounidenses su posición ha sido, en términos generales, la de cedente.

Lo anterior se prueba con documentos de la Cuenta Pública y del Departamento de Justicia de EUA, se llevaron registros de personas o instituciones que trabajaron para gobiernos extranjeros, durante el proceso de

negociación del Tratado México, gastó alrededor de 54 millones de dólares para promoverlo. En 1992 contrató el servicio de 13 agencias de consultores y encargados de relaciones públicas, en lo que invirtió 12,809,000 dólares, colocándose entre los cinco países que más gastan en cabildeo en EUA (el número uno es Japón).<sup>63</sup>

Por otra parte, esto provocó la indignación de comentaristas mexicanos e incluso la sorpresa de algunos analistas estadounidenses. Así, Herman Felstehausen, de la Universidad de Wisconsin, expresó: "México está dando demasiadas concesiones sin saber cuáles son los beneficios que le van a traer".<sup>64</sup>

Carlos Salinas de Gortari, en su periodo presidencial, para legitimarse ante la sociedad mexicana y hacia el exterior, y ante un marco de una posible firma de un Tratado de Libre Comercio de Norte América, puso en marcha una política pública, el Programa Nacional de Solidaridad, con sus diversos subprogramas, como el Programa Paisano.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y toda la campaña publicitaria de este se constituyó en la forma masiva tendiente a construir las bases ideológicas de legitimación. La propaganda y la retórica hacen un efusivo llamado a los valores tradicionales que han caracterizado a la sociedad mexicana (la solidaridad, el esfuerzo colectivo, la idea unificadora de nación), ubicándolos centralmente junto a la filosofía del proyecto económico. La diferencia estriba en que éste ya no es el de la industrialización mercado-nacionalista, sino el de la liberación en el marco de la globalización de las relaciones económicas.

De este modo el PRONASOL, como política pública, sigue encuadrándose dentro de los viejos modelos de acción política, reforzando el predominio y la centralidad del Estado sobre la sociedad considerada inmadura, o tal vez peligrosa. De tal forma el Programa Paisano, tuvo como principal tarea el de

<sup>63</sup> En El Financiero, 12 de marzo de 1993, p. 10.

legitimar al Estado, pero no podemos negar que si se han logrado ciertos avances, en contra del maltrato y abuso de nuestros paisanos. No hay que olvidar, que este Programa se llevó a cabo por el interés de las secretarías involucradas, ya que nunca se contó con una normatividad propia.

---

<sup>64</sup> En El Financiero, 12 de diciembre de 1992, p. 11.

## **V Conclusiones**

El Estado no debe de desaparecer, porque éste ha sido la única forma de regular y establecer un orden en una sociedad determinada.

Como lo mencionamos anteriormente, por muy evolucionado que esté el mercado, le será complicado absorber todas las necesidades sociales, ya que sus objetivos son: producción, comercialización, consumo, ganancias, entre otros. Por ello, el Estado es el único que puede ir limando las grandes diferencias entre los integrantes de una sociedad, debido a que su objetivo es buscar el bien común.

Es decir, el Estado es el encargado de regular la vida colectiva a través de normas, y administrar un conjunto de bienes. El Estado no puede dejar de intervenir en la economía sin dejar de ser Estado. Porque la idea principal de formar un Estado es la de beneficiar y organizar a la propia población. Además es de saberse que nunca ha habido un equilibrio entre la libertad del mercado y la intervención del Estado, así que entre estos existirá controversia.

El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores participantes, para fomentar el crecimiento económico y el empleo, garantizando una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Es importante para el Estado cumplir con su tarea, satisfacer las demandas y necesidades sociales, como salud, vivienda, educación, obras públicas, etcétera, ya que de esta forma logrará su legitimación, por consecuencia su sobrevivencia.

Como podemos observar todo se inclina a manifestaciones sociales, las cuales son el punto clave para que el Estado exista. El Estado se creo para un solo fin, para establecer el bien común. Sin embargo, el Estado por sí solo no cuenta con los medios y recursos suficientes para cubrir las demandas y necesidades sociales, por lo cual ha puesto en marcha mecanismos y herramientas para lograr cumplir su objetivo, como son las políticas públicas.

Las políticas públicas permiten una corresponsabilidad entre los actores y el Estado. Este último, no puede convertirse en protector de los diversos sectores sociales, solamente debe regular y vigilar el cumplimiento de las normas, garantizando el status quo y el bien común en la sociedad.

Actualmente, ante el contexto mundial de una globalización, por ende, en la era del desarrollo económico, que impone una nueva concepción política y demanda soluciones rápidas, concretas y eficaces, es necesario contar con un Estado más objetivo y práctico, el cual evolucione y se transforme al mismo tiempo que la sociedad.

Por otro lado, el Estado requiere de hacerse de nuevas herramientas que le permitan dar solución a nuevas transformaciones (las políticas públicas). Estas se van adaptando a los cambios que sufre la sociedad, la tecnología y el propio Estado, evitando que se vuelvan obsoletas. Además con esta herramienta se busca una corresponsabilidad entre Estado y sociedad, por ello se requiere de una sociedad participativa, propositiva y de un Estado dispuesto a escuchar y cooperar.

Esta sociedad es la que denominamos sociedad civil, la cual está conformada por las relaciones entre individuos, grupos y clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. En otras palabras, la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los

cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos; o como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuesta; o como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder político.

Retomando la distinción weberiana entre poder de hecho y poder legítimo, se puede también decir que la sociedad civil es el ámbito de las relaciones de poder hecho y que el Estado es la sede de las relaciones de poder legítimo. Así entendemos que sociedad civil y Estado no son 2 entes sin relaciones entre sí sino que entre uno y otro existe una interrelación permanente.

El Estado para lograr su sobrevivencia requiere de una legitimación ante sus miembros, para lo cual pondrá en marcha todo un aparato gubernamental, que dé respuesta a las demandas y necesidades primordiales de los mismos. Esta estabilidad social, se logra mediante la puesta en marcha del aparato gubernamental, donde "la acción del Estado se expresa a través de decisiones globales de distinto tipo que se pueden denominar políticas estatales".<sup>65</sup>

Con el impulso de la democracia, las políticas públicas han tenido un gran apoyo, ya que la ciudadanía juega un papel importante desde la clasificación de un problema como de carácter público hasta la evaluación de la política pública. Ello implica contar con una ciudadanía más participativa y con sistemas democráticos que permitan la expresión de las inquietudes, demandas y necesidades de la sociedad. Además, las políticas públicas permiten ir adaptándolas de conformidad con los cambios que sufre la sociedad, la tecnología y el propio Estado, evitando de esta forma que se vuelvan arcaicas.

Pero hay que tener presente que las políticas públicas no podrán resolver todos los problemas de la sociedad, depende de los medios, la capacidad del

---

<sup>65</sup> Arturo Fernández y Margarita Rozos. *Op.cit.* p 15

aparato gubernamental y la misma sociedad; hay que buscar que el Estado no crezca demasiado para no retroceder a un Estado paternalista, en donde la sociedad sólo sea demandante e incapaz de resolver los mínimos problemas.

Ahora bien, el Estado se puede legitimar de dos maneras: por la vía pacífica o por la utilización de la fuerza. La primera y la que nos interesa, se constituye en el punto para lograr su sobrevivencia, de ahí que realice tareas buscando satisfacer las demandas y necesidades sociales.

El Estado se constituye así, en un agente de integración de la sociedad, donde monopoliza el ejercicio legítimo y/o legal de la violencia al interior de la comunidad político-social. Pero también se puede convertir en el agente promotor de los cambios sociales demandados por las clases sociales y las fuerzas políticas; cambios limitados por los intereses de la clase dominante en la medida que ella constituye el apoyo social hegemónico de las instituciones del Estado.

Cuando un Estado logra su legitimación, éste puede integrar a la población en un sistema coherente y consensado, para facilitar la reproducción de las relaciones sociales dominantes. Un Estado para poder subsistir requiere de legitimación, ésta se puede lograr por medio de acciones efectuadas por el Estado en beneficio de la sociedad, o a través de la utilización de la fuerza pública. Las políticas públicas constituyen un medio de legitimación pacífica del Estado, garantizando así su existencia.

El diseño de una política pública es un factor clave para sostener la renovación y reforma del gobierno y la administración; ayudando así también a incorporar más a la economía, eficiencia, eficacia administrativa, asegura la calidad del servicio, pero sobre todo, se sintoniza con los proyectos, demandas y exigencias de los ciudadanos.

Tanto el ámbito público como el privado, tienen ciertas limitaciones para dar cumplimiento a todas las demandas y necesidades sociales; los dos son importantes y complementarios para el buen funcionamiento de una sociedad. El Estado por ello, sólo deberá dedicarse a los asuntos públicos que afectan a un grupo, poblado o demarcación de una sociedad, ya que su razón de ser es buscar el bien común.

Pasando a otro punto, durante la década de los setenta, México se encontraba inmerso en una crisis económica; nuestra economía tenía como característica ser nacionalista y cerrada, dependiente del petróleo. Por ese motivo, Carlos Salinas de Gortari, desde su campaña presidencial, mantuvo siempre la idea de efectuar una apertura comercial, donde se cambiara el modelo económico de sustitución de importaciones por la apertura comercial. Por ello, el papel del Estado se modificaría de ser protector a promotor, y firme aliado de las empresas mexicanas en la batalla por el comercio mundial; el primer paso es la integración del país en el GATT. Pero dentro esta apertura, y ante la conformación de grandes mercados y bloques económicos, como Europa o los países asiáticos, América no podía quedarse al margen de estas transformaciones.

Un tratado de libre comercio responde no sólo a una nueva organización internacional, sino también a un cambio de modelo económico nacional, donde el desarrollo está orientado a la promoción del sector externo y al acceso dinámico a los mercados mundiales y flujos de capital.

El principal objetivo del TLC, fue que el comercio de bienes quedara libre de impuestos y cuotas; así como la indiscriminación en el comercio, en los servicios y en el trato de los inversionistas.

México esperaba que con el TLC, se eliminaran los obstáculos a los que se enfrentan sus productos para ser exportados al mercado norteamericano,

consiguiendo un crecimiento estable, ampliando su capacidad productiva, estimulando la inversión interna y externa, creando fuentes de empleo y mejores condiciones salariales, facilitando la entrada de tecnología. Sin embargo por las grandes diferencias de tecnología y desarrollo del sector empresarial mexicano, este proceso se ha venido dando lentamente.

El Acuerdo Trilateral también es un instrumento de política económica para propiciar el crecimiento de la economía mexicana, favorecer las exportaciones y las inversiones tanto nacionales como extranjeras, inducir el cambio tecnológico y, crear empleos *técnicos* para los mexicanos.

En suma, se espera que con el TLC mejore la economía nacional y por ende la calidad de vida de la sociedad. Sin embargo, hay que recordar que tenemos muchas diferencias con nuestros socios y que en muchos aspectos nos pone en desventaja, escasez de capitales, deuda externa, deficiencia en los servicios públicos, poca tecnología, escasa investigación científica, bajos niveles per cápita, analfabetismo, entre otros.

Por ello, es necesario forjar una estrategia alternativa que nos permita avanzar, modernizarnos, fortalecer nuestras economías, elevar sustancialmente el nivel de empleo, capacitar sobre todo a la mujer y los jóvenes, asumir mayores responsabilidades y utilizar adecuadamente las también nuevas y más complejas tecnologías; preservar nuestra soberanía nacional, promoviendo la articulación de esfuerzos y la integración regional, y construir una sociedad sana, libre de la inseguridad, la violencia, la corrupción y el narcotráfico, la criminalidad y el temor, en la que se pueda vivir dignamente y ejercer los derechos humanos democráticamente.

En cuanto al desarrollo multifacético que tiene además aspectos tecnológicos, jurídicos, sociales, políticos, culturales, especialmente educativos, morales y en resumen humanos, requiere de políticas que formen parte de una

estrategia de conjunto, que establezcan los objetivos a alcanzar a corto y largo plazo, así como los medios y la forma en que se utilizarán para lograrlo.

Por ello, es necesario esperar un período de transición, donde el Estado ponga en marcha políticas educacionales para combatir el analfabetismo, invierta en la investigación científica, eficiente los servicios públicos, entre otros, para lograr estar en una situación de iguales. De esta manera existen cuatro puntos cruciales que hay que seguir:

1. Generar empleos suficientes y mejor remunerados.
2. Impulsar la educación, la capacitación y el desarrollo científico y tecnológico.
3. Propiciar la equidad y el bienestar social.
4. Proteger al medio ambiente y promover un desarrollo sustentable.

México, con el fin de hacer frente a los cambios mundiales, planteó la posibilidad de realizar un Tratado de Libre Comercio de Norte América, con Estados Unidos de América y Canadá; la intención era construir un mercado común a largo plazo. Sin embargo, por las grandes diferencias tanto económicas, tecnológicas, culturales y sociales la conformación de este mercado común, no fue viable, pero si se realizó un Tratado de Libre Comercio.

Es sabido, que nuestro país exporta mano de obra barata al vecino del norte, esto principalmente por la falta de oportunidades que existe en el país, pero también se ha detectado que existen cuestiones de lazos sociales, primordialmente familiares, que motivan la emigración. Estos migrantes que cruzan la frontera para satisfacer sus necesidades, se ven expuestos a abusos, (por parte de connacionales, autoridades y residentes norteamericanos). Por ello surge el Programa Paisano, que tiene como finalidad dar a conocer los derechos y obligaciones de los connacionales en el exterior, además de buscar la simplificación administrativa para el intercambio de productos y mercancías.

Con los criterios y acciones de protección y seguridad que dieron origen al Programa Paisano, se han visto complementados y enriquecidos con los programas institucionales vinculados a la promoción del desarrollo social y regional, con una participación social cada vez más activa y propositiva.

Carlos Salinas de Gortari, en su periodo presidencial, para legitimarse ante la sociedad mexicana y hacia el exterior, y ante un marco de una posible firma de un Tratado de Libre Comercio de Norte América, puso en marcha una política pública, el Programa Nacional de Solidaridad, con sus diversos subprogramas, como el Programa Paisano.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se constituyó en forma masiva tendiente a construir las bases ideológicas de legitimación. La propaganda y la retórica hacen un efusivo llamado a los valores tradicionales de la sociedad mexicana (la solidaridad, el esfuerzo colectivo, la idea unificadora de nación), ubicándolos centralmente junto al proyecto económico. La diferencia estriba en que éste ya no es el de la industrialización mercado-nacionalista, sino el de la liberación en el marco de la globalización de las relaciones económicas.

El Programa Paisano ha jugado un papel importante a favor de los connacionales para protegerlos de los abusos que son objeto en la frontera, sin embargo el Programa Paisano no puede combatir la fuerte xenofobia que existe contra los migrantes y connacionales en Norte América, debido a que este grupo social se está convirtiendo en una amenaza para el status quo del país vecino, ya que cada vez son más las personas que quieren ingresar a ese país.

El problema de la migración es mucho más complejo y difícil de resolver, esto no se concluye con un programa y sobre todo con un programa que sirvió para aparentar cierta estabilidad social ante el mundo para la firma del Tratado de Libre Comercio de Norte América.

Pero el problema del racismo no sólo se observa en el extranjero, sino aquí en México; el problema entonces no se reduce con un programa, sino con la educación de cada quien. Primero tenemos que cambiar nuestras ideas y al mismo tiempo saber nuestros derechos y obligaciones para poder combatir el racismo.

Para poder modificar algo, primero debemos saber cómo funciona, cual es su objetivo, de dónde provienen sus recursos y cómo está organizado. Sin embargo, el Programa Paisano desde su creación no estuvo claro su marco normativo, ni funcionamiento. Sabemos que existe una Comisión Intersecretarial y una Coordinación Nacional del Programa. La primera conformada por los Secretarías de Estado; establece acciones llevadas a cabo a favor del Programa de manera anual. En tanto la Coordinación Nacional, no cuenta con sus funciones propias, a tal grado que sus responsables contestan teléfonos para resolver dudas en materia migratoria, además de que su personal no figura en una nómina, ya que todos son trabajadores por honorarios, evitando una responsabilidad y línea para el funcionamiento del Programa, dando pie a que sea utilizado, por ejemplo, en la campaña publicitaria, como ocurrió en diciembre del año pasado con Vicente Fox.

Una de las desventajas que tiene la remuneración por honorarios es el no derecho a prestaciones (vacaciones, beneficiarios, servicio médico, antigüedad, entre otras); la duración del trabajo es el que se estipula en el contrato. Por otro lado, las ventajas son: cuando se presenta un ajuste presupuestal, la reducción del salario se implementa a todos los trabajadores (de base) excepto a los que están por honorarios; el horario de trabajo es estrictamente el que se estipula en dicho contrato, entre otras. Pero el problema que nosotras vimos con los servidores públicos de la Coordinación Nacional del programa Paisano (INM), no es por la forma de pago, sino que no cuentan con un objetivo específico encomendado que los aliente a trabajar con eficiencia y eficacia.

Si a esto le agregamos que dicho Programa, sólo tiene auge durante los períodos vacacionales, principalmente el decembrino, no existe una continuidad, ya que sólo en estas temporadas incrementa el personal, disminuyendo cuando pasa, como ocurrió el período vacacional de diciembre de 2001; solamente en la Coordinación Nacional de 60 personas que laboran, solamente para continuar con el Programa están 20.

Por eso, es necesario establecer este Programa, en primera instancia, en el *Plan Nacional de Desarrollo*, porque dentro del PND se ordena el desarrollo socioeconómico del país, basado en los objetivos nacionales; se presentan los objetivos y metas; que definen los puntos de acción pública; señalan el compromiso que el Estado asume. También, dentro de sus múltiples características, es un instrumento que expresa los propósitos, políticas, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo. Es importante señalar que este Programa sea permanente y no sólo se implante en épocas decembrinas o de mucha afluencia humana.

Posteriormente se debe formar una *Comisión*, que de hecho está formada (Comisión Intersecretarial) por 17 dependencias y entidades del Ejecutivo Federal (13 Secretarías de Estado, 2 Procuradurías, el IMSS y el DIF), la cual debe ser el órgano que coordine y defina las políticas, estrategias y acciones emprendedoras en el ámbito de la administración pública, con el objeto de asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresan, transitan o salgan del país, dándoles seguridad jurídica y orientándolos sobre sus derechos y obligaciones; combatiendo de igual manera los abusos y extorsiones cometidos por las autoridades de migración y aduaneras mexicanas; por último, resolviendo el problema de los trámites de ingreso al país, ya que estos son complejos, lentos y deficientes; pero sobre todo los actos irregulares: robos, la incapacidad de algunos servidores públicos para garantizar los derechos que todo mexicano tiene.

Es necesario que se le asigne, formalmente, cierto presupuesto a este Programa para que pueda cumplir con sus objetivos y sobre todo establecer un marco jurídico que sustente estrictamente su existencia.

Por otro lado, también se debe formar un *Comité de Evaluación* para que realice estudios sobre el impacto social y económico de este Programa, y una *Coordinación General formal*, que participe en el establecimiento de las bases para la firma de convenios que se vayan creando.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Monteverde, Alonso. **Seminario México y América Latina: Crisis-Globalización Alternativas: 1996** julio. Edit. AUNA: Nuestro Tiempo, México 1996. 144 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las Políticas Públicas**. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 2000. 280 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **La implementación de las Políticas**. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México 1996. 472 pp.
- Álvarez Díaz, Angel Eduardo. **Análisis de Políticas Públicas**. Edit. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, Venezuela 1992. 56 pp.
- Alvear Acevedo, Carlos. **TLC: Marco Histórico para la negociación**. Edit. JUS. 327 pp.
- Andere, Eduardo. **México y el Tratado trilateral de libre comercio**. Edit. Mc Graw-Hill, México 1992. 384 pp.
- Antecedentes. Campaña electoral y elecciones federales 1987 1988**. Edit. Presidencia de la República y FCE, México abril 1993. 775 pp.
- Antología de la Planeación en México Tomo 22, La planeación del desarrollo en la década de los 90's**. Edit. SHCP y FCE, México 1992. 496 pp.
- Aristóteles. **La política**. Edit. Espasa-Calpe Mexicana, México 1993. 246 pp.
- Ariola, Carlos. **Testimonios sobre el TLC**. Edit. Porrúa, México 1994. 294 pp.
- Ayala Espino, José. **Economía del sector público mexicano**. Edit. Facultad de Economía, UNAM, México 1999. 815 pp.
- Bansart, Andres. **De la ciencia política al compromiso político**. Edit. Nueva Sociedad, Venezuela 1997. 127 pp.
- Bardach, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas**. Edit. CIDE, México 1999. 149 pp.

Bertrab, Herman Von. **El redescubrimiento de América: historia del TLC.** Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1996. 218 pp.

Blanco, Herminio. **Naturaleza y alcance del Tratado de Libre Comercio**, en: Hacia un Tratado de Comercio en América del Norte. Grupo editorial Miguel Angel, p 167.

Bobbio, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad.** Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1996. pp 68-187.

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola: **Diccionario de Política.** Siglo XXI 1999. 1698 pp.

Bustamante, Jorge A. **México-Estados Unidos de Norte América: Bibliografía General sobre Estudios Fronterizos.** Edit. COLMEX, México 1980. 251 pp.

Campos, Ricardo. **Gobernación y Ética Pública.** Edit. Géminis, México 1999. 133 pp.

Cardero, María Elena. **Qué ganamos y que perdimos con el TLC.** Edit. Siglo XXI, México-junio 1996. 338 pp.

Carnoy, Martín. **El Estado y la teoría política.** Edit. Alianza, 1984. 356 pp.

Cassier, Ernst. **El mito del Estado.** Edit. FCE, México 1947. 362 pp.

Cicerón. **Tratado de la República.** Edit. Porrúa, México 1975.

Cordoba Gutiérrez, Alberto. **La globalización de la economía: de la formación de los bloques económicos a la internacionalización de la economía Mexicana.** Edit. Instituto de Investigación Económica y Social, México 1992. 119 pp.

Crespo, José Antonio. **Efectos políticos del TLC.** Edit. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México 1994.

Crozier, Michel. **Estado Modesto, Estado Moderno.** Edit. FCE, México 1989. 269 pp.

Cruz Miramontes, Rodolfo. **El TLC: controversias, soluciones y otros temas conexos.** Edit. McGraw-Hill, México 1997. 178 pp.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Damm Arnal, Arturo. **TLC: oportunidades, retos y riesgos**. Edit. Editores Asociados Mexicanos, México 1994. 126 pp.
- De la Cueva, Mario. **La idea del Estado**. Edot. FCE, México 1996. 414 pp.
- De Sebastián, Luis. **La solidaridad**. Edit. Ariel, México 1996. 199 pp.
- Engels, Federico 1820-1895. **El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**. Edit. Época, México 1979. 223 pp.
- Fernández, Arturo y Rozos, Margarita. **Políticas sociales y trabajo social**. Edit. Buenos Aires, Humanitas 1984. 189 pp.
- García-Pelayo, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**. Edit. Alianza, Madrid 1982. 211 pp.
- Giron, Alicia. **Seminario México: Integración y Globalización**. Edit. UNAM, México 1992. 117 pp.
- Guerrero, Omar. **El Estado en la era de la modernización**. Edit. Plaza y Valdes, México 1992. 160 pp.
- Haro Belchez, Guillermo. **La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional**. Edit. Iapem, México 1991. 157 pp.
- Hobbes, Thomas. **Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiasrca y civil**. Edit. FCE, México 1940.
- Huchim, Eduardo. **TLC hacia un país distinto**. Edit. Nueva Imagen, México 1992. 265 pp.
- Huerta González, Arturo. **Riesgos del Modelo Neoliberal Mexicano**. Edit. Diana, México 1992. 149 pp.
- Huntington, Samuel P. **El orden político en las sociedades en cambio**. Edit. Paidós, Argentina 1992. 404 pp.
- Ianni, Octavio. **Teorías de la Globalización**. Edit. Siglo XXI, México 1996. 184 pp.

- Kaplan, Marcos. **El sistema mundial en la era de la incertidumbre**. Colección, El mundo actual: situación y alternativas. Edit. UNAM, México 1994. 35 pp.
- Kaplan, Marcos. **Estado y Sociedad**. Edit. UNAM, México 1978. 223 pp.
- Lenin. **El Estado y la Revolución**. Edit. En las lenguas extranjeras, Beijing, China, 1985. pp.
- León Pérez, Dulce María. **El tratado de libre comercio de la zona de Norte América en la perspectiva Estadounidense del Comercio Internacional**. Tesis UNAM, Facultad de Economía. 100 pp.
- Libertad y justicia en las sociedades modernas**. Edit. Porrúa, México 1994. 518 pp.
- Lindblom, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas, México 1991. 100 pp.
- Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**. Edit. Aguilar, Madrid 1976.
- López Villa Fañe, Victor. **Globalización y regionalización desigual**. Edit. Siglo XXI, México 1997. 151 pp.
- Maquiavelo. **El príncipe**. Edit. EDAF, Madrid 1995. 126 pp.
- Marx, C. y Engels, F. **El manifiesto del partido comunista**. Edit. Progreso, Moscú 1969.
- Michael, Albert. **La Mundialización de la Economía**. p.32
- Montesquieu. **Del espíritu de las leyes**. Edit. Porrúa, México 1977.
- Novelo Urdanivia, Federico. **El nuevo orden económico mundial y el TLC**. Edit. UAM, México 1997. 145 pp.
- Ojeda Gómez, Mario. **El cambiante contexto internacional a finales del segundo milenio, en: Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte**. Grupo editorial Miguel Angel, diciembre de 1991. p 21.
- Olive, León. **Estado, legitimación y crisis**. Edit. Siglo XXI. 275 pp.

- Olvera, Tomás. **Las medidas relativas a normalización en el TLC, en Qué ganamos y qué perdimos con el TLC**. Edit. Siglo XXI, 17-junio-1996. p 173
- Platón. **La República**. Edit. Aguilar, México 1977. 390 pp.
- Popper, Karl. **La sociedad abierta y sus enemigos**. Edit. Paidós, Barcelona 1982.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México, 1 Bases y Estructura**. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México 1984. 357 pp.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México, 2 Funciones y Especialidades**. Edit. INAP, México 1984. 387 pp.
- Quesada, Fernando. **La filosofía en perspectiva**. Edit. Anthropos, Barcelona 1998. 254 pp.
- Reyes Heroles, Jesús. **En busca de la razón del Estado**. Edit. Porrúa, México 1982. 55 pp.
- Rodríguez Castro, Ignacio. **El tratado de libre comercio y usted**. Edit. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Villahermosa, Tabasco 1992. 219 pp.
- Rousseau, J.J. **El contrato social**. Edit. Nuestros Clásicos UNAM, México 1984.
- Rubio, Luis. **Cómo va a afectar a México el TLC**. Edit. México: Fondo de Cultura Económica. 335 pp.
- Sachs, Jeffrey D. **Consolidando el Capitalismo**. p. 45
- San Agustín. **La ciudad de Dios**. Edit. Porrúa, México 1975.
- Santo Tomás. **Suma teológica**. Edit. Porrúa, México 1975.
- Serra Puche, Jaime. **Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte**. Edit. Porrúa, México-diciembre 1991. 324 pp.
- Suárez Iñiguez, Enrique. **De Los Clásicos Políticos**. Edot. Miguel Ángel Porrúa, México 1993. 270 pp.

Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración.** Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992. 184 pp.

Uvalle Berones, Ricardo. **La teoría de la razón del Estado y la Administración Pública.** Edit. Plaza y Valdes, México 1992. 331 pp.

Uvalle Berones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.** Edit. Iapem, INAP, México 1998. 214 pp.

Van Meler, Donald S. **La Implementación de las Políticas Públicas.** Edit. Porrúa, México 1993. 471 pp.

Verea Campos, Mónica. **Nueva Agenda Bilateral en la relación México—EU.** Edit. FCE, México 1998. 496 pp.

Villarreal, René. **Mitos y Realidades de la Empresa Pública.** Edit. Diana, México 1988. 221 pp.

Weber, Max. **Economía y Sociedad.** Edit. FCE, 1994. 1195 pp.

## **Documentos**

**Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad.**

**Asuntos migratorios en México: opiniones de la sociedad 1995.** Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, México 1997. 410 pp.

**Cartilla guía de derechos humanos para migrantes.** Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración: Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1996. 22 pp.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Edit. Trillas, México 2000. 263 pp.

**Documento Oficial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, DF., junio de 1991. p 14.**

**Poder Ejecutivo, Secretaria de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXXII, No. 4, México, DF., Jueves 6 de Abril de 1989.**

**Poder Ejecutivo, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación.** Tomo CDXXIII, No. 3, México, DF., Martes 6 de Diciembre de 1989.

**El Programa de Solidaridad.** Edit. FCE, México 1994. 271 pp.

**Estados Unidos de Norte América (Ley Simpson Rodino) Immigration Reform and control Act.** Edit. FCE, EUA 1986. 43 pp.

**Guía Oficial del Programa Paisano.** Octubre 1998.

**Folleto de Primeras Recomendaciones para visitar México**

**Integración financiera y TLC: Retos y perspectivas.** Edit. Siglo XXI, México 1995. 447 pp.

**Leyes y Códigos de México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Colección Porrúa. Edit. Porrúa, S.A. México 1994. 1127 pp.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Edit. PAC, S.A. de CV. México 2000.

**México ante el TLC con América del Norte.** Edit. COLMEX, México 1991. 507 pp.

**México-en la Economía Internacional, Tomo I.** Edit. Comisión de Asuntos Internacionales PRI, México-noviembre 1993. 182 pp.

**Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.** México 1989, Poder Ejecutivo Federal. 143 p.

**Programa Nacional de Solidaridad.** Información Básica sobre la Ejecución y desarrollo del programa del 1. de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994", Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1994. 484 pp.

**Programa General de trabajo 1993.** 11-39 pp.

**Programa Nacional de Solidaridad.** Antología de la Planeación en México. La planeación del desarrollo en la década de los noventa", Edit. FCE, México 1992. 296 pp.

**Solidaridad contra la pobreza: un programa socialista de Holanda.** Edit. Amsterdam: Fundación Evert Vermeer. 175 pp.

**Tratado de Libre Comercio de América del Norte Tomo 1 y 2, Texto Oficial.** Edit. Porrúa SECOFI 1993. 1218 pp.

### **Hemerografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. **Las políticas públicas en el contexto mexicano**, en Prospectiva, México, Año 4, Num. 12, Marzo 1999. p. 6.

Aguilar Villanueva, Luis F. **Políticas Públicas en Prospectiva**, Agrupación Política Nueva, A.C., No. 12, marzo 1999. 72 pp.

Aguilar Camín, Héctor. **Globalización y neoliberalismo**, en Nexos, No. 251, noviembre 1998. pp. 43–49.

Batta, Víctor. **Globalización**. en El Financiero, Unidad de Análisis, Prospectivo, domingo 12 de marzo de 1995. pp. 49–58.

Berruga Filloy, Enrique. **Globalización y fragmentación**. en Nexos, No. 239, noviembre 1997. pp. 53–57.

Bertranou, Julián F. **Programa Nacional de Solidaridad ¿ un nuevo o un viejo modelo de política pública?**, en la Revista Mexicana de Sociología, núm. 3/93, julio-septiembre 1993, México. 350 pp.

Bianco, José. **Globalización y política económica**, en Nexos, No. 246, junio 1998. pp. 81–83.

Cervantes Galván, Edilberto. **Globalización y procesos regionales**, en Nexos, No. 239, noviembre 1997. pp. 59–67.

Córdova Arnaldo. **El legado de Salinas**, en Nexos, No. 234, junio 1997. pp. 39–47.

**Después del neoliberalismo: Un nuevo camino**, en Nexos, No. 243, marzo 1998. pp. 57–65.

El Financiero, 12 de marzo de 1993. p. 10 y 11.

González, Felipe. **Siete Asedios al mundo actual**, en Nexos, No. 243, marzo 1998. pp. 37–45.

Ibarra, María Esther y Corro, Salvador. **El Pronasol, medio de liquidación del federalismo**, en Proceso, No. 730, 29 de octubre de 1990. pp. 11–13.

Jiménez Padilla, Jesús. **Paisano... y Grupos Beta, programas únicos para la defensa de nuestros connacionales**, en Temas de migración, Instituto Nacional de Migración, año1, Núm. 2, mayo 2000. pp. 14 y 24

Jiménez Padilla, Jesús. **Se propone la continuidad de Paisano connacionales**, en Temas de migración, Instituto Nacional de Migración, año1, Núm. 3, mayo 2000. pp. 14.

Martínez–Uloa, Carlos. **¿Globalización vs subdesarrollo?**, en Nexos, No. 249, septiembre 1998. pp. 12–13.

Moreno Salazar, Pedro. **¿Qué son las políticas públicas?**, en Prospectiva, México, Año 4, Num. 12, Marzo 1999. p. 8.

**Pronasol: salida a la Presión Social y a la Inconformidad Política**, en Época, No. 113, 2 agosto 1993. pp. 16–33.

Rodríguez Castañeda, Rafael. **México, pobre e injusto; el destino de los pobres, más pobreza; la única solución, política**, en Proceso, No. 727, 8 de octubre 1990. pp. 6–11.

Rojas, Carlos. **Sobre el Pronasol**, en Proceso, No. 728, 15 de octubre de 1990. pp. 28–29.

Internet: <http://www.paisano.gob.mx>  
<http://www.solidaridad.gob.mx>

# GLOSARIO

## **Acción**

Hecho por medio del cual se ejecutan los proyectos y actividades de la administración. Se aplica también para establecer divisiones de trabajo o para distinguir o diferenciar algunos actos especializados, como son: acción administrativa acción política, acción técnica, acción de reforma administrativa, entre otros.

## **Actividad**

Conjunto de acciones encaminadas a alcanzar un objetivo.

## **Actividad económica**

Conjunto de acciones que tienen por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios generados para satisfacer las necesidades materiales y sociales.

## **Actividad financiera**

Es el conjunto de operaciones que se efectúan en el mercado de oferentes y demandante de recursos financieros, incluyendo aquellas operaciones que intervienen en la formación del mercado de dinero y de capitales.

## **Administración**

Conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización a través de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficiencia y eficacia posible.

## **Administración Pública**

Conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.

## **Administrar**

Realizar actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos técnicos, humanos, materiales y financieros de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales.

## **Alternativa**

Una de las varias políticas posibles.

## **Análisis**

Examen detallado de los hechos para conocer sus elementos constitutivos, sus características representativas así como sus interrelaciones y la relación de cada elemento con el todo.

### **Autoridad**

Atribución conferida por la ley a ciertas personas, para que éstas puedan ejercer la función de mando, encaminada a lograr el cumplimiento de la ley o funciones de las instituciones. Relación de poder establecido e institucionalizado en que los súbditos prestan obediencia incondicional.

### **Balanza Comercial**

Es la comparación entre lo que compra y lo que vende un país. Si se importa más de lo que se exporta, la balanza es negativa y si ocurre lo contrario, es positiva.

### **Bien Común**

Finalidad que debe perseguir el Estado para que todos miembros de la comunidad, sin exclusión alguna, puedan satisfacer sus necesidades básicas.

### **Burocracia**

Es la estructura de organización mediante la cual se realizan las actividades gubernamentales, a través de una división de tareas basada en la especialización funcional, establece una jerarquía bien delimitada que opera según un conjunto de normas y reglamentos que definen los derechos y deberes de los participantes.

Es un conjunto de empujados que trabajan en la administración pública.

### **Ciudadanía**

Condición que adquieren los nacionales que han alcanzado la mayoría de edad y puedan por sí mismos aceptar responsabilidades públicas y cumplir con las obligaciones que señalan las leyes.

### **Comercio exterior**

Tráfico de mercancías entre comerciantes de diversos países.

### **Comercio Bilateral**

Intercambio mercantil entre dos países, como medio para obtener el máximo beneficio en el intercambio de mercancías y de especialización.

### **Comercio Multilateral**

Intercambio mercantil entre muchos países, como medio para obtener el máximo beneficio del comercio internacional y de la especialización.

### **Constitución**

Conjunto de disposiciones que regula los derechos fundamentales del hombre y provee las bases para organizar al Estado.

Es la norma suprema de un país y cualquier violación a los derechos humanos consagrados en ella debe de ser reparada por medio del juicio de amparo.

### **Control migratorio**

Facultad de la autoridad migratoria mediante la cual ejerce la inspección, verificación y vigilancia sobre los extranjeros que pretenden ingresar, salir o permanecer en el país.

**Convergencia**

Coincidencia de objetivos entre dos o más políticas seleccionadas.

**Cooperación económica**

Cada miembro participará en la integración, según acuerdos en los cuales el desarrollo de cada uno de ellos y del área en su conjunto pueda estar garantizado.

**Crecimiento económico**

Incremento del producto nacional sin que implique necesariamente mejoría en el nivel de vida de la población, se expresa en la expansión del empleo, capital, volumen comercial y consumo en la economía nacional.

**Democracia**

Sistema de gobierno donde participa la población por medio de sus representantes, elegidos por votación popular.

**Derecho**

Conjunto de normas obligatorias que regulan la conducta de los hombres, expedidas por el Estado y cuyo incumplimiento genera una sanción.

**Derechos humanos**

Son los derechos inherentes, connaturales al ser humano.

**Economía**

Rama de las ciencias sociales que trata de la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios. Descripción de los acontecimientos que tienen relación con el consumo, distribución, intercambio y producción de los bienes y servicios.

**Eficacia**

Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado.

Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos.

**Eficiencia**

Uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores.

Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos y tiempo. Es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles, logrando la optimización de los mismos.

**Empleado público**

Persona, que gracias a un nombramiento, trabaja de manera permanente para un órgano de la administración pública, recibiendo de ello una remuneración económica.

### **Extranjero**

En la relación con una nación determinada, es la persona que no se encuentra vinculada a ella por nacimiento ni por naturalización. En México se considera extranjero a la persona que no reúne los requisitos contemplados en el artículo 30 Constitucional.

### **Función Pública**

Actividad desarrollada por un órgano del Estado, encaminada a cumplir con sus fines.

### **Globalización**

Concepto que pretende describir la realidad inmediata como una sociedad planetaria, más allá de fronteras, barreras aranceles, diferencias étnicas, credos religiosos, ideologías políticas y condiciones socio-económicas o culturales. Surge como consecuencia de la internacionalización cada vez más acentuada de los procesos económicos, los conflictos sociales y los fenómenos político-culturales.

En sus inicios, el concepto de globalización se ha venido utilizando para describir cambios en las economías nacionales cada vez más integradas en sistemas sociales abiertos e interdependientes, sujetas a los efectos de la libertad de los mercados, las fluctuaciones monetarias y los movimientos especulativos de capital. Los ámbitos de la realidad en los que mejor se refleja la globalización son la economía, la innovación tecnológica y el ocio.

### **Gobierno**

Conjunto de órganos por medio de los cuales se desarrolla la actividad del Estado.

### **Igualdad (ante la ley)**

Condición que tienen todas las personas sin importar estado civil, nacionalidad o sexo.

### **Inmigrado**

Extranjero que radica en forma definitiva en un país que no es el suyo.

### **Inmigrante**

Es el extranjero que se interna legalmente al país con el propósito de radicar en él, en tanto adquiera la calidad de inmigrado.

### **No inmigrante**

Es el extranjero que se interna legalmente al país sin el propósito de radicar en él, dentro de alguna de las características que señala el artículo 42 de la Ley General de Población.

### **Indocumentado**

Extranjero que ingresa al país carente de requisitos migratorios.

### **Intervención estatal**

Acción de los gobiernos, que afecta positivamente la actividad económica, La intervención estatal puede tomar forma de regulación, participación, control, operación directa y propiedad. La intervención estatal en el sentido moderno se remonta a principios del siglo XIX.

## **Ley**

Disposición que tiene el carácter general y obligatorio para todas las personas, expedida por el Congreso de la Unión.

Es la norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder, para regular la conducta de las personas o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

## **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)**

Instrumento jurídico sustentado en el título cuarto constitucional, que determina las obligaciones de los servidores públicos frente a la sociedad y el estado, salvaguarda los principios rectores del servicio público, señala las sanciones aplicables por actos u omisiones y determina los procedimientos correspondientes.

## **Ley Orgánica de las Administración Pública**

Conjunto de normas jurídicas que establecen la forma de organización y áreas de competencia de la administración pública federal centralizada y paraestatal, a través de las cuales el estado ejerce sus atribuciones.

## **Meta**

La expresión detallada de las etapas de cumplimiento de un objetivo, cuantificadas en actividades, tiempo y ámbito de aplicación.

## **Migración**

Fenómeno social relativo al ingreso y salida de las personas, inherentes al derecho de tránsito.

## **Nación**

Término sociológico que significa una comunidad humana identificada por valores propios, lenguas, etc., con un pasado y destino común.

## **Objetivo**

Es la expresión de un fin en forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificado en relación con el espacio al que se refiere.

## **Plan Nacional de Desarrollo**

Instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privada. Documento normativo de mediano plazo, en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico sociales del mismo.

## **Planeación**

Es una etapa que forma parte del proceso de control administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio. Los diferentes niveles en los que la planeación se puede realizar son: global, sectorial, institucional y regional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazo.

## **Planeación Democrática**

Proceso mediante el cual se efectúa de manera permanente la consulta popular, con el propósito de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones para definir objetivos, estrategias, metas y prioridades de desarrollo, a su vez para proponer nuevas formas de vinculación, gestión y de trabajo para mejorar los efectos de las acciones del sector público.

## **Poder**

Designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza. Entendido en este sentido específicamente social, esto es en relación con la vida del hombre en sociedad. El poder se precisa y se convierte de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre: poder del hombre sobre el hombre.

## **Poder Ejecutivo**

El desempeño por un individuo, que es el Presidente de la República, quien es el encargado de hacer cumplir las leyes y de administrar los nombramientos de todos los funcionarios, las fuerzas armadas y los bienes de la nación. Presidente significa tener el primer lugar en la asamblea y por esa razón en un sistema republicano es el que se encarga, en primer término, de todas las cosas públicas.

## **Posibilidad**

Es el resultado del análisis de política pública.

## **Problema**

Proposición dirigida a averiguar el modo de obtener un resultado, conociendo ciertos datos. Un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin.

## **Reglamento**

Conjunto de ordenamientos que expide el Poder Ejecutivo con carácter obligatorio, generales y abstractos, que se aplican en la esfera administrativa de su competencia para su exacta observancia.

## **Servicio Público**

Prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la administración pública o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

## **Servidores Públicos**

Son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, los funcionarios y empleados, y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal en las Cámaras del Congreso de la Unión, en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o en el Departamento del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

## **Sinergia**

Es la convergencia que complementa los objetivos de dos o más políticas.

### **Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)**

El nuevo marco jurídico de la planeación y el orden jerárquico entre plan nacional y programas de desarrollo; así como la institucionalización de ciertas bases que incorporan la participación y la consulta de los grupos de la sociedad civil en la elaboración y actualización del plan y sus programas, establecen características distintivas en la planeación actual.

### **Sociedad**

Entidad creada por la ley, facultada para adquirir activos, incurrir en obligaciones y dedicarse a determinadas actividades. Se conforma por dos o más socios que adquieren diferentes grados de responsabilidad ante terceros dependiendo de la forma jurídica que revista la entidad.

### **Solución**

Desarrollo de un plan, un método, una prescripción, para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre una problema.

### **Trascendencia**

Es el significado que tiene el problema real o subjetivamente, entre la población afectada, los grupos involucrados, o según la apreciación de los expertos.

### **Viabilidad**

Es la congruencia que tiene el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.

### **Zona fronteriza**

Parte del territorio de un estado, situado junto a la frontera de otro.

**Nota:** La definición de cada uno de estos conceptos fueron elaboradas con base en algunos libros que están señalados en la bibliografía general y con apuntes tomados en clase.

## ANEXO 1

### MARCO REFERENCIAL GENERAL AGENTES Y COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS ESTATALES

#### AGENTES

- ✓ Estado Poder Político (nacional, regional y local)  
Órganos Administrativos—Empresas Públicas
- ✓ Sectores y Movimientos Sociales
- ✓ Condicionantes Internacionales
- ✓ Cooperación Internacional

#### POLÍTICAS ECONÓMICAS

- Agricultura
- Industria
- Minería
- Energía
- Comunicaciones
- Transporte
- Exportación
- Finanzas
- Crédito
- Sistema monetario
- Fisco
- Endeudamiento
- Precios
- Fomento productivo, etc.

#### POLÍTICAS DE SEGURIDAD

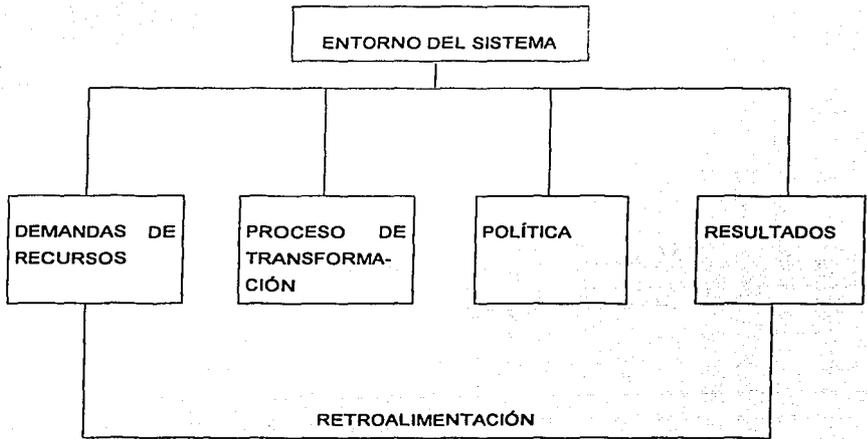
- Seguridad interna
- Defensa militar
- Fronteras
- Migración
- Tratados
- Relaciones internacionales, etc.

#### POLÍTICAS SOCIALES

- Educación (formal, no formal técnica)
- Salud, alimentación, nutrición
- Seguridad social
- Vivienda (organización, construcción)
- Asistencia social
- Promoción social
- Desarrollo rural (sector público agrícola, modelos de reforma agraria, sector no reformado)
- Sector laboral (salarios, empleo, previsión, sindicatos, condiciones de trabajo)

En este recuadro se manifiesta la participación de los sectores y movimientos sociales como agentes constitutivos de las políticas estatales; estos sectores condicionan, apoyan o se oponen a una determinada política estatal.

## ANEXO 2



## ANEXO 3

### IMMIGRATION REFORM AND CONTROL ACT OF 1986

*For Legislative History of Act see Report for P.L. 99-603  
In Legislative History Section, post.*

An Act to amend the Immigration and Nationality Act to revise and reform the immigration laws, and for other purposes.

*Be it enacted by Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled.*

#### SECTION 1. SHORT TITLE; REFERENCES IN ACT.

- (a) **SHORT TITLE.**-This Act may be cited as the "migration Reform and Control Act of 1986".  
(b) **AMENDMENTS TO IMMIGRATION AND NATIONALITY ACT.**-Except as otherwise specifically provided in this act an amendment or repeal is expressed as an amendment to, or repeal of, a provision, the reference shall be deemed to be made to the Immigration and Nationality Act.

#### TABLE OF CONTENTS

Sec. 1. Short title; references in Act.

#### TITLE I-CONTROL OF ILLEGAL IMMIGRATION

##### PART A-EMPLOYMENT

Sec. 101. Control of unlawful employment of aliens.  
Sec. 102. Unfair immigration-related employment practices.  
Sec. 103. Fraud and misuse of certain immigration-related documents.

##### PART B-IMPROVEMENT OF ENFORCEMENT AND SERVICES

Sec. 111. Authorization of appropriations for enforcement and service activities of the Immigration and Naturalization Service.  
Sec. 112. Unlawful transportation of aliens to the United States  
Sec. 113. Immigration emergency fund.  
Sec. 114. Liability of owners and operators of international bridges and toll roads to prevent the unauthorized landing of aliens.  
Sec. 115. Enforcement of the immigration laws of the United States.  
Sec. 116. Restricting Warrantless entry in the case of outdoor agricultural operations.  
Sec. 117. Restrictions on adjustment of status.

##### PART C-VERIFICATION OF STATUS UNDER CERTAIN PROGRAMS

Sec. 121. Verification of immigration status of aliens applying for benefits under certain programs.

#### TITLE II-LEGALIZATION

Sec. 201. Legalization of status.  
Sec. 202. Cuban-Haitian adjustment.

- Sec. 203. Updating registry date to January 1, 1972.  
Sec. 204. State legalization impact-assistance grants.

### TITLE III-REFORM OF LEGAL IMMIGRATION

#### PART A-TEMPORARY AGRICULTURAL WORKERS

- Sec. 301. H-2A agricultural workers.  
Sec. 302. Permanent residence for certain special agricultural workers.  
Sec. 303. Determinations of agricultural labor shortages and admission of additional special agricultural workers.  
Sec. 304. Commission on Agricultural Workers.  
Sec. 305. Eligibility of H-2 agricultural workers for certain legal assistance.

#### PART B-OTHER CHANGES IN THE IMMIGRATION LAW

- Sec. 311. Change in colonial quota.  
Sec. 312. G-IV special immigrants.  
Sec. 313. Visa waiver pilot program for certain visitors.  
Sec. 314. Making visas available for nonpreference immigrants.  
Sec. 315. Miscellaneous provisions.

### TITLE IV-REPORTS TO CONGRESS

- Sec. 401. Triennial comprehensive report on immigration.  
Sec. 402. Reports on unauthorized alien employment.  
Sec. 403. Reports on H-2A program.  
Sec. 404. Reports on legalization program.  
Sec. 405. Report on visa waiver pilot program.  
Sec. 406. Report on immigration and naturalization Service.  
Sec. 407. Sense of the Congress.

### TITLE V-STATE ASSISTANCE FOR INCARCERATION COSTS OF ILLEGAL ALIENS AND CERTAIN CUBAN NATIONALS

- Sec. 501. Reimbursement of States for costs of incarceratin illegal aliens and certain Cuban nationals.

### *TITLE VI-COMMISSION FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION AND COOPERATIVE ECONOMIC DEVELOPMENT*

- Sec. 601. Commission for the Study of International migration and Cooperative Economic Development.

### **TITLE VII-FEDERAL RESPONSABILTY FOR DEPORTABLE AND EXCLUDABLE ALIENS CONVICTED OF CRIMES.**

- Sec. 701. Expeditious deportation of convicted aliens.  
Sec. 702. Identification of facilities to incarcerate deportable or excludable aliens.

ANEXO 4

IMPORTANCIA DEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN MEXICANA RADICADA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

POBLACIÓN EN EUA NACIDA EN MÉXICO	8.5 MILLONES
CIUDADANOS DE EUA DE ORIGEN MEXICANO	13.4 MILLONES
POBLACIÓN DE ORIGEN MEXICANO EN EUA	21.9 MILLONES
NÚMERO DE CRUCES EN LA FRONTERA NORTE EN 1999	310.0 MILLONES
MEXICANOS QUE SE INCORPORAN CADA AÑO A EUA	300.0 MIL

Más del  
**50%**  
de los mexicanos que viven en los EUA son originarios de 5 estados.

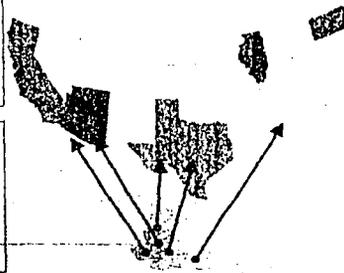


Jalisco	18.4%
Michoacán	11.8%
Zacatecas	8.5%
Guanajuato	7.9%
Distrito Federal	5.9%

El **84%**  
vive en cinco estados de la Unión Americana.



California	46.4%
Texas	21.5%
Arizona	6.7%
Illinois	6.5%
Nueva York	2.9%



Coordinación Nacional del Programa Paisano

TEJIS CGN  
FALLA DE ORIGEN

## ANEXO 5

**Artículo 37.-** A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

- XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.
- XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueran pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;
- XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;
- XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;
- XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

- XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y
- XXV. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

## ANEXO 6

**ARTICULO 20.-** La Dirección General de Atención Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer las bases y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias, quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en consulta con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- II. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, turnándolas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía;
- III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias a que se refiere la fracción anterior, y en su caso, operar directamente las oficinas o módulos que se considere conveniente;
- IV. Coordinar las acciones de atención y orientación telefónica y otros medios electrónicos a la ciudadanía para que las consultas, sugerencias y quejas que se capten por este medio relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales, sean debidamente desahogados;
- V. Prestar la asesoría que le sea requerida en las materias de su competencia, y
- VI. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

## ANEXO 7

### **04-06-89 ACUERDO por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales, en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, F que dice: Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

#### **ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUMENTAN ACCIONES DE MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS FEDERALES, EN LAS FRONTERAS, PUERTOS MARITIMOS Y AEROPUERTOS INTERNACIONALES DEL PAIS.**

##### **CONSIDERANDO**

Que es propósito fundamental del Gobierno Federal en la presente Administración, establecer las acciones que legalmente sean procedentes, para que la prestación de los servicios públicos se realicen eficaz y oportunamente, de acuerdo con los requerimientos que dicte el interés público y en las condiciones y modalidades establecidas por nuestro régimen de Derecho;

Que la prestación de los servicios públicos, que convergen en lugares y zonas donde se encuentran las operaciones de entrada y salida del país de personas, mercancías y servicios, como son las fronteras Norte y Sur, los puertos marítimos y los aeropuertos internacionales, representan puntos estratégicos para la salvaguarda de la integridad territorial de la Nación, así como para la seguridad de los mexicanos.

Que nuestro país requiere mejorar los servicios públicos federales en las fronteras Norte y Sur, los puertos marítimos y los aeropuertos internacionales, con el objeto de procurar la generación de un mayor número de divisas como medio para abatir los costos y fortalecer la economía de la República a través del turismo, el fomento de las exportaciones de bienes y servicios, y la adecuada transportación nacional e internacional de personas y mercancías;

Que en el ámbito de sus respectivas atribuciones, las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comunicaciones y Transportes, de Salud y de Turismo, así como la Procuraduría General de la República y el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, entre otros, tienen ingerencia en la prestación de servicios públicos en las fronteras Norte y Sur, puertos marítimos y Aeropuertos internacionales del país;

Que el mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras Norte y Sur, puertos marítimos y aeropuertos internacionales, requiere de acciones congruentes con el Programa General a que se refiere el párrafo siguiente, y exigen una adecuada y estrecha coordinación entre las dependencias y entidades que intervienen en el presente Acuerdo con el objeto de otorgar mayor seguridad al público usuario y a los prestadores de servicios públicos y, fundamentalmente, para la operación y manejo adecuado, honesto y eficiente de los bienes y recursos de la Nación afectos al servicio, así como de los bienes propiedad de part: que circulen o se depositen en los recintos portuarios y zonas fiscales de los mismos;

Que el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, establece las medidas específicas, los compromisos concretos y las acciones mediatas e inmediatas de simplificación correspondientes a las dependencias y entidades en el ámbito de sus atribuciones u objeto, y

Que de conformidad con los considerados anteriormente expuestos, y con fundamento en los Artículos 40, 27, 28, 31, 32 Bis, 35, 36, 39, 42 y Quinto Transitorio de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal; lo, 2o, y 3o, de la Ley de Vías Generales de Comunicación; 27 de la Ley de Navegación y Comercio

Marítimos y lo y 2o, del Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, los titulares de las dependencias y entidad que intervienen en este documento, convienen en el ejercicio de las acciones que a continuación se especifican con las siguientes

#### **BASES**

**PRIMERA.** Constituye el objeto de este Acuerdo, la instrumentación de acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras Norte y Sur, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país.

**SEGUNDA.** Las Secretarías de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de la Contraloría General de la Federación; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes, de Salud y de Turismo, así como la Procuraduría General de la República y el organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y funciones, llevarán a cabo la coordinación de acciones, a efecto de dar cumplimiento al objeto del presente Acuerdo.

**TERCERA.** Las dependencias y la entidad que suscriben este Acuerdo, de conformidad con sus respectivas atribuciones, desarrollarán las siguientes acciones:

A. Difusión de los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios públicos, así como la forma, lugar y oportunidad de hacerlos valer;

B. Fomento de sistemas de prestación eficiente de servicios públicos, particularmente con el apoyo de los servicios de informática y cómputo;

C. Fomento de sistemas eficientes de quejas y denuncias sobre actos, omisiones y conductas de los prestadores de servicios públicos federales que pudieran constituir alguna responsabilidad;

D. Promoción de la coparticipación ciudadana en general, así como de los usuarios de los servicios públicos en particular, a efecto de que la consulta y opinión permanentes trasciendan en la eficiencia de la gestión pública correspondiente;

E. Revisión de los ordenamientos legales y reglamentario relativos a la prestación de los servicios públicos federales, objeto de este Acuerdo, con el fin de proponer ante las instancias correspondientes las reformas necesarias que permitan dar mayor claridad, sencillez y transparencia a los mismos y contribuir así a la simplificación administrativa;

F. Mejorar las instalaciones físicas, mobiliario y equipos, así como optimización de su uso por parte de las diversas autoridades que intervienen en la prestación de los servicios públicos correspondientes;

G. Revisión de las estructuras de sueldos y salarios en cada dependencia y entidad prestadora de servicios públicos a efecto de compatibilizar los niveles de responsabilidad e ingresos;

H. Capacitación de los prestadores de los servicios públicos y determinación y clarificación de los perfiles profesionales y de las reglas para su reclutamiento y ascensos, de conformidad con las disposiciones aplicables;

I. Diferenciar claramente los uniformes de sus servidores públicos respecto de las otras dependencias, a fin de identificar de manera más precisa, la responsabilidad gubernamental de que se trata con las personas que realizan el servicio correspondiente, y

J. Implantar el uso de gafetes de identificación del personal correspondiente a cada servicio.

**CUARTA.** La Secretaría de Gobernación, de conformidad con sus atribuciones, realizará las acciones siguientes:

A. Instruirá a las autoridades migratorias en las fronteras Norte y Sur, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país, para que los trámites de migración se simplifiquen, agilicen y efectúen en forma expedita y de manera general, sin discriminaciones ni privilegios, y

B. Introducirá un sistema computarizado para el control de todo lo relacionado con los servicios migratorios, el cual se iniciará en una primera etapa, en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

**QUINTA.-** La Secretaría de Relaciones Exteriores, en ejercicio de sus atribuciones, llevará a cabo las siguientes acciones:

A. Coadyuvar con las dependencias y entidad participantes, en la simplificación de los trámites a que tienen que sujetarse tanto los mexicanos como los extranjeros, que entren o salgan del país, principalmente por lo que hace a los servicios de migración y aduanas, y

B. Desarrollar, conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, un procedimiento para que, en su caso, las representaciones diplomáticas y consulares de México reciban sugerencias o quejas de nacionales y extranjeros, respecto de la prestación de los servicios públicos federales y para que, las mismas sean turnadas y atendidas a la brevedad posible por la autoridad competente, con el objeto de informar a los interesados sobre los resultados de las investigaciones practicadas y de las medidas correctivas adoptadas.

**SEXTA.-** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus atribuciones, llevará a cabo las siguientes acciones:

A. Instrumentar y efectuar los trámites y revisiones de carácter aduanal que las leyes prevén, sin discriminaciones, concesiones o privilegios;

B. Procurar que los pasajeros que ingresen al país, provenientes del extranjero o de zonas fronterizas o libres, por vía terrestre, marítima o aérea y su equipaje, no queden sujetos a ulteriores revisiones aduanales cuando se trasladen al interior de la República y que el sello puesto en su equipaje por la aduana, desde la cual se hayan internado, autorice su importación temporal o definitiva;

C. Autorizar a las sociedades nacionales de crédito el establecimiento, en los edificios terminales de los principales cruces fronterizos, puertos marítimos y aeropuertos, de módulos de cambio de moneda extranjera, disponiendo, lo conveniente para que las operaciones con divisas extranjeras se realicen exclusivamente en los módulos mencionados y con el personal autorizado para tal efecto;

D. Cuidar que las mercancías depositadas en los recintos fiscales, se encuentren debidamente custodiadas y que dichas mercancías no sufran mermas por descuido o sustracción ilícita. En el caso de puertos marítimos, coordinar estas operaciones con las Superintendencias de Operación Portuaria y con el apoyo del Cuerpo de Resguardo Marítimo, y

E. Agilizar la realización y despacho de los trámites aduanales, a fin de abreviar la estancia de las mercancías en el recinto portuario o fiscal y retirar de esa área las mercancías en abandono que interfieran o entorpezcan la libre operación de la aduana.

**SEPTIMA.-** La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dentro de sus atribuciones de control y particularmente de las que le competen respecto a responsabilidades de los servidores públicos, realizará las siguientes acciones:

A. Dará seguimiento a las acciones que se establecen en este Acuerdo y actuará cuando le corresponda, en instruir los procedimientos, imponer sanciones o fincar responsabilidades a que hubiere lugar, así como a denunciar los ilícitos respectivos ante las autoridades competentes;

B. En coordinación con Aeropuertos y Servicios Auxiliares, cuando se trate de aeropuertos; con las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Salud

y de Turismo, cuando se trate de las fronteras Norte y Sur, y con las Superintendencias de Operación y Desarrollo Portuario, cuando se trate de puertos marítimos, establecerá, en el inmueble respectivo de oficinas, un módulo para la presentación de quejas y sugerencias, a fin de captar y conocer las irregularidades en que incurran los servidores públicos que laboren en esas áreas;

C. Atenderá de inmediato, en lo que le corresponda, las quejas respectivas, instruyendo los procedimientos sancionadores que le sean propios y turnará los de la competencia respectiva a las dependencias y entidad a que se refiere este documento, y

D. En coordinación con las dependencias y entidad que firman el presente Acuerdo, y como aspecto prioritario, se avocará a lograr la simplificación administrativa de todos los servicios públicos contemplados en este Acuerdo.

**OCTAVA** - La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en ejercicio de sus atribuciones, realizará las acciones siguientes:

A. Agilizar la intervención y vigilancia que los representantes de la Secretaría en los recintos portuarios y fiscales deban realizar para la inspección y control de entrada y salida de animales y vegetales, sus productos y subproductos y verificar que la importación y exportación de productos y subproductos agropecuarios y forestales se ajusten al cumplimiento de los requisitos establecidos en las autorizaciones sanitarias que se hubieren otorgado para ese efecto, y

B. Inspeccionar y vigilar la importación y exportación de agroquímicos, plaguicidas, biológicos veterinarios y otros insumos, y equipo para la fabricación y aplicación en el combate de plagas y enfermedades agropecuarias, así como de alimentos o compuestos destinados a la alimentación de aves o ganado, a fin de que se ajusten a los requerimientos establecidos en las autorizaciones sanitarias que al efecto hubiere expedido la Secretaría.

Las acciones mencionadas se llevarán a cabo, bajo la responsabilidad directa del C. Jefe de la Inspectoría de Sanidad Fitopecuaria en cada cruce fronterizo, puerto marítimo o aeropuerto, a bordo de autotransportes, embarcaciones y aeronaves a efecto de que pasaren sin novedad la visita sanitaria y en el caso de las embarcaciones puedan quedar a libre plática.

**NOVENA** - La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en ejercicio de sus atribuciones, y particularmente de las que le otorgan la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, así como su reglamentación respectiva, realizará las siguientes acciones:

- En materia de aeropuertos, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil y del organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares:

A. Ordenar lo conducente a fin de que las aeronaves civiles, nacionales o extranjeras, de salida o de llegada, en vuelos internacionales, se detengan en las plataformas de aviación civil o satélites de las terminales de aviación, a fin de que tripulantes y pasajeros cumplan con los trámites migratorios, aduanales y de control de vuelos;

B. Girar las instrucciones pertinentes para que se informe sobre los movimientos relacionados con las Direcciones Generales de Aduanas y de Servicios Migratorios, pertenecientes a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, respectivamente;

C. Proveer lo necesario para que sólo se autorice el despegue de aeronaves de aviación general con destino al extranjero, hasta en tanto se hubiere acreditado el cumplimiento de los requisitos aduanales y migratorios correspondientes;

D. Disponer lo necesario para que en los casos de aterrizaje de emergencia de aeronaves procedentes del extranjero en tránsito a otro país, las autoridades competentes puedan cumplir con sus funciones y atribuciones conforme a los preceptos legales aplicables;

E. Regular los horarios de operación de los aeropuertos, con el fin de optimizar su uso y garantizar la seguridad de la operación en el espacio aéreo nacional.

F. Revisar los edificios terminales, a fin de que dispongan de áreas suficientes para satisfacer los requerimientos de la demanda y cuenten con los equipos de seguridad suficientes para control de pasajeros y personal en áreas estériles;

G. Coordinar a través de los Comandantes de Aeropuerto, las actividades necesarias para cumplir con los objetivos consignados en este Acuerdo.

H. Tomar las medidas necesarias para que las empresas concesionarias y permisionarias de servicios públicos de transporte aéreo:

.. Proporcionen al público usuario, de manera amplia y suficiente, la información relativa a vuelos demorados y cancelados, así como cualquier otra afectación a los servicios que proporcionan.

.. Suministren a los usuarios En caso de cancelación o demora de vuelos, los servicios que requieran y les garanticen su transportación en el siguiente vuelo.

.. Atiendan de manera oportuna las quejas e inconformidades de los pasajeros, y se les reparen los daños ocasionados por la deficiente prestación del servicio.

I. Difundir las facilidades y servicios que se proporcionan en los aeropuertos del país, enfocados principalmente a la aviación general y al público usuario del transporte aéreo regular. Esta información deberá manejarse en documentos por separado;

J. Instalar "buzones de quejas y sugerencias" con relación a los servicios públicos que se proporcionan, y distribuirlos en sitios de fácil acceso, al público usuario, indicando en estos mismos buzones a quien pueden dirigirse personalmente, en caso de considerarlo necesario, dentro del aeropuerto;

K. Fortalecer los Comités Aeroportuarios, a fin de mejorar la coordinación entre las diferentes autoridades y prestadores de servicios que intervienen en cada aeropuerto, estableciendo para tal propósito, políticas de operación y procedimientos;

L. Revisar y actualizar la reglamentación existente relativa a las Comisiones: Asesora del Transporte Aéreo Internacional (CATAI), de Estudios y Proyectos Técnicos Aeronáuticos (CEPTA) y Coordinadora del Tránsito Aéreo, Civil y Militar;

- En cuanto a los puertos marítimos, por conducto de las Capitanías de Puerto dependientes de la Dirección General de Marina Mercante, del Resguardo Marítimo, de las Policías Federal de Caminos y de Puertos, y demás unidades administrativas competentes:

M. Solicitará y apoyará, con los elementos de que dispone, la intervención de las dependencias y entidad a que se refiere este Acuerdo, para la ejecución y cumplimiento de las distintas acciones que lleven a cabo en el recinto portuario en ejercicio de sus atribuciones legales;

N. Las Capitanías de Puerto convocarán a los representantes de las dependencias y Entidad antes citadas, para coordinar actividades, con la finalidad de obtener los objetivos consignados en este Acuerdo;

Ñ. Las Capitanías de Puerto incrementarán las medidas de control y vigilancia para que sólo ingresen al recinto portuario los vehículos y personas que cuenten con la identificación vigente que les autorice el acceso a las distintas áreas del recinto para el desempeño de sus labores;

O. La Capitanía de Puerto y las unidades administrativas competentes, vigilarán que los concesionarios de Servicios Públicos Portuarios:

.. Organicen y agilicen la realización de las maniobras que tengan a su cargo, a fin de que no haya demoras injustificadas en la carga o descarga, estiba o desestiba, acarreo, depósitos y almacenaje de mercancías y efectos provenientes o destinados a su transportación marítima

.. Incrementen sus medidas de control y vigilancia, a fin de que las mercancías y efectos que manejen no sufran daños o mermas por descuidos o accidentes del personal que los tenga a su cargo y. Así mismo, para que no sean objeto de sustracciones o apoderamientos ilícitos

P. El cuerpo de Resguardo Marítimo y las Policías Federal de Caminos y de Puertos, facilitarán de inmediato el apoyo del personal que lo integra a las dependencias y entidad a que se refiere este Acuerdo, cuando lo soliciten en el desempeño de sus atribuciones.

Así mismo, coadyuvará en las funciones de vigilancia, protección y seguridad de los bienes, cargamentos, personas y pasajeros transportados por vía marítima y sus pertenencias que se encuentren en el recinto portuario. Si en el desempeño de sus funciones como autoridad, tuvieren conocimiento de la comisión de algún delito o infracción, lo hará del conocimiento de la autoridad competente, poniendo a su disposición al detenido, en el caso de que lo haya,

Q. Se reorganizará el Resguardo Marítimo, integrándolo a la Policía Federal al de Caminos, a fin de que en forma inmediata sea posible acentuar e incrementar la vigilancia. En los recintos portuarios, incidiendo en forma definitiva en mayores niveles de seguridad.

Como parte de esta medida se encuentra la instalación de Módulos de Quejas y Sugerencias en los Destacamentos de las Policías Federal de caminos y de Puertos, en los cuales los usuarios y público en general podrán manifestarse.

El sistema de atención de quejas y sugerencias comprenderá 3 rubros: local, regional y directo al alto mando, contemplando en el mecanismo los aspectos relacionados entre jerarquías y en las relaciones de la policía con los usuarios.

- En lo que hace a zonas fronterizas, centrales de autobuses, estaciones de ferrocarril, además de las zonas circundantes a los puertos marítimos y aeropuertos internacionales, a través de las Direcciones Generales de Transporte Terrestre y de Medicina Preventiva en el Transporte y de las Policías Federal de Caminos y de Puertos, se compromete a:

R. Otorgar todas las facilidades necesarias para darle al usuario de las carreteras del país, la máxima seguridad de transportación terrestre de personas, mercancías y servicios;

S. Coordinar las acciones de las Policías Federal de Caminos y de Puertos, a efecto de instrumentar los operativos policíacos que garanticen la transportación de personas y mercancías con la mayor seguridad. Al efecto, de acuerdo con el análisis de los ilícitos en las zonas fronterizas, se racionalizarán los recursos humanos y materiales, para obtener los objetivos propuestos;

T. Distribuir a los usuarios de los caminos de jurisdicción federal, folletos con la información de sus derechos, obligaciones y principales recomendaciones;

U. Enfatizar la supervisión y vigilancia sobre la conducta de los miembros de las Policías Federal de Caminos y de Puertos. Esto a través del área creada en la corporación, Asuntos Internos, la que tendrá también a su cargo la atención de quejas y sugerencias;

V. Establecer acciones permanentes de seguridad pública con los prestadores de servicios y los usuarios de carreteras, para crear dispositivos de seguridad como las siguientes operaciones:

.. Frecuencia en banda ciudadana para contacto directo a centros tácticos de la policía.

.. Establecimiento de paradores bajo vigilancia de la policía. Esto concertado con los usuarios de las rutas, para responder a sus necesidades logísticas.

.. Señalización en las zonas de alto riesgo, a efecto de evitar que los usuarios se detengan en éstas y que la corporación instale servicios de patrullaje con agrupamientos especializados de intervención.

V. Incrementar en lo el número de Delegaciones de Transporte Terrestre en las fronteras del país, a fin de facilitar a los usuarios la tramitación y resolución de sus asuntos.

X. Actualizar el programa de captación y atención de quejas en terminales centrales de autotransportes y estaciones ferroviarias. Así mismo, fortalecer la supervisión en estas instalaciones;

Y. Realizar exámenes médicos en operación al personal del transporte terrestre, y

Z. Garantizar la fluidez del tránsito en las carreteras federales y realizar las revisiones de vehículos de pasajeros provenientes de las fronteras, en coordinación con la autoridad competente.

DECIMA. - La Secretaría de Salud, en ejercicio de sus atribuciones y de acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Sanidad Internacional, llevará a cabo las acciones siguientes:

A. Procurará la simplificación y agilización de las funciones de los servicios permanentes en Sanidad Internacional, que tengan establecidos en los cruces fronterizos, puertos y aeropuertos;

B. La Secretaría podrá impedir o restringir la entrada o salida de todo tipo de vehículos, personas y carga, cuando demuestre que representan o constituyen o riesgo para la salud de la población;

C. Los servicios de sanidad internacional y los documentos respectivos que se expidan de acuerdo con la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, serán gratuitos, a excepción de los siguientes servicios:

Los de desinfección, desinsectación y desratización, y

Los demás que establezcan el Reglamento Sanitario Internacional, los tratados y convenciones internacionales, y la legislación fiscal aplicable.

D. En casos especiales y cuando las circunstancias lo exijan, se establecerán estaciones de aislamiento y de vigilancia sanitaria en los lugares que determine la Secretaría y, en caso de emergencia sanitaria, podrá habilitar cualquier edificio como estación para este objetivo;

E. La Secretaría someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar al territorio nacional, cuando exista sospecha de que su internación constituye un riesgo para la salud de la población.

Los reconocimientos médicos que deba realizar la Secretaría tendrán preferencia sobre los demás trámites que corresponda actuar a cualquier otra autoridad;

F. Establecerá servicios permanentes de sanidad internacional en las zonas fronterizas, puertos, aeropuertos, y demás lugares autorizados legalmente para el tránsito internacional de personas y de carga;

G. La Secretaría otorgará libre práctica a las embarcaciones cuando, de acuerdo a los informes que estas faciliten antes de su llegada, juzgue que el arribo no dará lugar a la introducción o a la propagación de una enfermedad o daño a la salud;

H. En los puertos de altura y aeropuertos de tránsito internacional, la Secretaría podrá, en los casos en que exista sospecha de que no se cumplió satisfactoriamente con lo informado en la declaración sanitaria, inspeccionar las embarcaciones y aeronaves para comprobar que se ha cumplido con lo asentado en los documentos sanitarios proporcionados;

I. En las zonas fronterizas, puertos y aeropuertos, la Secretaría realizará cuando lo estime pertinente, la inspección médica sanitaria de vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves, así como el examen médico de su arribo al territorio nacional, sin perjuicio de aplicar las medidas que, de acuerdo a la inspección practicada, considere pertinentes.

J. La Secretaría no permitirá la existencia de ningún módulo ajeno a ésta, en la zona estéril de un aeropuerto.

K. Para evitar posibles daños a la salud, la Secretaría, ordenará la desratización, desinsectación y desinfección, según corresponda, de los vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves, de conformidad a las especificaciones que al respecto establezca la Secretaría y los tratados o convenciones internacionales;

L. El personal encargado del servicio de sanidad internacional, coadyuvará a la supervisión permanente de los establecimientos que elaboren alimentos para el consumo de tripulaciones y pasajeros, y de restaurantes, cafeterías y similares que se encuentren dentro del aeropuerto. Así mismo, coadyuvará a la supervisión del estado de potabilidad del agua que se consuma en los aeropuertos y en los establecimientos citados.

M. La Secretaría realizará visitas periódicas de supervisión a los establecimientos señalados en la fracción anterior;

N. La vigilancia sanitaria se llevará a cabo mediante visitas de inspección a cargo de la persona designada por la Secretaría, quien deberá realizar las respectivas diligencias, de conformidad con las prescripciones de la Ley y de su Reglamento;

Ñ. Compete a la Secretaría ordenar o ejecutar las siguientes medidas de seguridad:

I. El aislamiento;

II. La cuarentena;

III. La observación general;

IV. La vacunación de personas;

V. La vacunación de animales;

VI. La destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva;

VII. La suspensión de trabajo o servicios;

VIII. El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias, y

IX. Los demás de índole sanitaria que determine la Secretaría, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud;

O. Instalará en los cruces fronterizos, puertos marítimos y aeropuertos del país, módulos sanitarios de información y de servicios al turista nacional y extranjeros que lleve a cabo movimientos migratorios.

DECIMA PRIMERA.- La Secretaría de Turismo, en ejercicio de las facultades que le competen, realizará las siguientes acciones:

A. Coordinar conjuntamente con las demás dependencias y entidad participantes, la regulación, orientación y el estímulo de medidas adecuadas de protección al turismo;

B. Coadyuvar en la recepción y trámite, a través de las dependencias, entidades y empresas del sector turístico, oficiales y privadas, las quejas que, sobre actitudes impropias de prestadores de servicios públicos, puedan tener los turistas nacionales y extranjeros, y

C. Difundir, a través de los organismos descentralizados y las empresas paraestatales de su sector, así como de los prestadores de servicios turísticos, el material informativo resultado de las acciones tomadas al amparo del presente Acuerdo.

**DECIMA SEGUNDA.** - La Procuraduría General de la República, en ejercicio de sus atribuciones, realizará las siguientes acciones:

A. Instalar Agencias del Ministerio Público Federal, dentro de los principales cruces fronterizos, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país, con horario de labores las 24 horas del día y el número adecuado de Agentes de la Policía Judicial Federal, con el fin de ejercer una supervigilancia que permita prevenir y, en su caso, tener conocimiento de hechos posiblemente delictivos, y

B. En tales Agencias del Ministerio Público Federal se recibirán denuncias y querrelas de personas involucradas en hechos posiblemente delictivos y de instrumentos u objetos de delito, esto es, practicarán las diligencias más urgentes e indispensables y procederán a hacer la remisión al Agente del Ministerio Público Federal correspondiente, a efecto de que sea éste el que continúe la averiguación.

**DECIMA TERCERA.** - Aeropuertos y Servicios Auxiliares, procederá a la ejecución de las siguientes acciones:

A. Promover las reformas reglamentarias conducentes, a fin de crear un Consejo Técnico Consultivo, tanto en el ámbito nacional como en cada terminal aérea, con participación de los representantes de usuarios y de la Procuraduría Federal del Consumidor en el ámbito nacional, y con participación de autoridades estatales y municipales en el ámbito de cada aeropuerto, en cuya operación se expongan las diversas opiniones y se den sugerencias sobre el funcionamiento de la terminal aérea;

B. Promover la regulación en un solo reglamento, de dos Comisiones Nacionales, la de Seguridad Aeroportuaria coordinada por la Dirección General de Aeronáutica Civil y la de Facilitación de la Aviación Civil, coordinada por Aeropuertos y Servicios Auxiliares;

C. Convocar oportuna y eficazmente a las dependencias que, en lo particular, se precisan en este documento para su intervención directa en las comisiones de referencia, así como para que, conjuntamente en grupos de trabajo, se reúnan cuantas veces fuere necesario para el cumplimiento adecuado de los propósitos de este Acuerdo;

D. Invitar y convocar, en su caso, a los representantes de las dependencias, entidades y particulares que pudieran tener participación en las comisiones aludidas y en acciones concretas de apoyo a los programas operativos de las mismas;

E. De conformidad a las disposiciones reglamentarias en vigor, adoptar las medidas de vigilancia que fueren pertinentes para que únicamente se permita el acceso del personal y vehículos a las zonas restringidas de operación de los Aeropuertos; a quienes dispongan de los gafetes de identificación que correspondan en cada caso, los cuales se expedirán solamente al personal que al respecto indiquen las Secretarías aludidas y la Procuraduría General de la República, en los que deberán precisarse las áreas de acceso y los horarios correspondientes;

F. A fin de facilitar a las dependencias que se mencionan en este documento, el ejercicio de sus respectivas funciones y el cumplimiento eficaz de sus acciones, otorgará los espacios físicos necesarios para la instalación de oficinas delegadas de aquellas, así como de los módulos de información, quejas, denuncias y servicios que, a raíz de este Acuerdo, se instalen en los aeropuertos del país, y

G. En los estacionamientos del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y de los demás Aeropuertos Nacionales e Internacionales del país, tomará las acciones que fueren necesarias para reforzar la seguridad de los usuarios de los mismos y cargar debida protección a personas y vehículos.

**DECIMA CUARTA.** - La Secretaría de la Contraloría General de la Federación convocará, de manera periódica y permanente a los representantes de las dependencias y entidad, a reuniones tendientes a lograr la debida coordinación de acciones, y evaluará el avance de los compromisos a que se refiere el presente Acuerdo.

Las dependencias y la entidad, se comprometen a llevar a cabo las acciones necesarias para que sus respectivos representantes en las fronteras Norte y Sur, puertos marítimos y aeropuertos del país, se coordinen para el mejor cumplimiento de los objetivos de este Acuerdo

DECIMA QUINTA - Las dependencias y entidad podrán acordar que sus representantes en las entidades federativas, cuando los hubiera, se reúnan por lo menos bimestralmente con el propósito de dar seguimiento a las acciones a que se refiere este documento, así como de informar de los avances correspondientes. A estas reuniones se invitará a participar en su caso, a los gobiernos locales y a los particulares involucrados en la actividad.

DECIMA SEXTA - Las dependencias y la entidad instrumentarán las acciones a que se refiere este documento, tomando en consideración lo dispuesto por el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal

DECIMA SEPTIMA - Las dependencias firmantes, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables, impondrán las sanciones que procedan a los infractores, cuando hayan resultado fundadas las quejas o denuncias que hubieren sido turnadas a dichas autoridades, o que éstas hayan captado directamente y que se refieran a irregularidades o a infracciones o faltas cometidas con motivo de la prestación de los servicios Públicos en cruces fronterizos, puertos marítimos y aeropuertos.

DECIMA OCTAVA - La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de conformidad con sus atribuciones, vigilará el cumplimiento del presente Acuerdo.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se dejan sin efecto las disposiciones administrativas que se opongan al presente Acuerdo.

México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos ochenta y nueve.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe A.- Rúbrica.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Ma. Elena Vázquez Nava.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Jorge de la Vega Domínguez.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Andrés Caso Lombardo.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, Jesús Kumate Rodríguez.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Carlos Hank González.- Rúbrica.- El Procurador General de la República, Enrique Álvarez del Castillo.- Rúbrica.- El Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, José Andrés de Oteyza.- Rúbrica.

## ANEXO 8

### GLOBALIZACIÓN

#### Tendencias recientes del desarrollo capitalista mundial

- a) La emergencia de una gran transformación generada por la llamada tercera revolución tecnológica e industrial, impulsada, a su vez, por la electrónica, la informática, la automatización, el uso de nuevos materiales y la biotecnología en los procesos productivos.
- b) Un nuevo esquema de producción global que integra en un gran número de países, vía la descentralización, toda una serie de procesos tales como la producción de partes, componentes y servicios en un ámbito que ahora tiene por sede lo que se ha dado en llamar la "gran fábrica mundial".
- c) La acelerada integración de las economías nacionales a la nueva dinámica de los mercados globales, fenómeno impulsado fundamentalmente por medio de la apertura comercial y la eliminación de barreras.
- d) La formación de tres grandes bloques regionales en Europa, América del Norte y Asia, cada uno de los cuales está siendo liderado por los tres más poderosos países del mundo: Alemania, Estados Unidos de América y Japón.
- e) La formación de alianzas económicas estratégicas entre países y entre empresas, a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas y la complementación productiva.
- f) La crisis de las ideologías y de los esquemas teóricos que antes se presentaban como alternativas para resolver las consecuencias negativas del desarrollo capitalista.

Bajo estas tendencias, en el último lustro del siglo XX el capitalismo se presenta como la única alternativa de sistema de organización económica y social a nivel internacional.

Tres procesos históricos recientes dieron un impulso determinante para el surgimiento de esta nueva etapa globalizante del capitalismo: el conservadurismo, el fin de la guerra fría y la formación de los bloques regionales.

## ANEXO 9

**Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio** (en inglés, General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), tratado firmado en la Conferencia Arancelaria de Ginebra en 1947 por los representantes de 23 países no comunistas. El principal logro de este acuerdo fue la creación de un foro internacional dedicado al aumento del comercio multilateral y a la resolución de los conflictos comerciales internacionales. Este acuerdo sustituyó a una propuesta de creación de una Organización Internacional de Comercio de las Naciones Unidas que no se constituyó debido a las tensiones generadas por la Guerra fría. El GATT entró en vigor en enero de 1948, y se fueron adhiriendo paulatinamente más países. En 1988, 96 países, que acaparaban la mayor parte del comercio internacional, pertenecían al GATT, mientras que otros tenían acuerdos particulares incluyendo adhesiones de facto al tratado. Los miembros del GATT han llevado a cabo, desde 1947, ocho conferencias arancelarias, denominadas 'rondas'. La séptima ronda, conocida como Ronda Tokio, finalizó en 1979. La octava conferencia arancelaria, denominada Ronda Uruguay, se inició el 15 de septiembre de 1986 y se clausuró el 15 de diciembre de 1993, con un acuerdo que incluía la sustitución del GATT por la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir del 1 de enero de 1995.

En cuanto a las Políticas Comerciales, los miembros del GATT estudiaron y propusieron medidas que minimizaran las barreras comerciales, tanto las nuevas como las ya existentes, incluyendo la reducción de los aranceles a la importación, así como los contingentes de importación, aboliendo los acuerdos comerciales preferentes entre los países miembros. Las concesiones arancelarias se negociaban bajo el principio de reciprocidad. Una concesión arancelaria respecto a un determinado producto se aplicaba a todas las partes contratantes, aunque se podía pedir una cláusula de salvaguarda para retirar una concesión inicial en caso de que la reducción arancelaria provocara graves problemas a la industria nacional. Una de las características fundamentales del GATT es el principio de no discriminación comercial entre los países miembros. Todos los países adheridos al GATT acordaron una política de nación más favorecida entre todos los miembros. Las naciones integrantes acordaron tratar a todos los demás miembros de la misma manera. Todos los aranceles, reducidos o no, se incluían en esta política. Los miembros del GATT persiguen, en teoría, la abolición de todas las barreras proteccionistas no arancelarias. El primer intento de supresión de estas barreras se llevó a cabo durante las conversaciones de la Ronda Kennedy (1964-1967). Durante las rondas Tokio y Uruguay se volvió a insistir en la necesidad de reducir estas barreras.

Las primeras reformas importantes del Tratado se ratificaron en 1955. Los países miembros acordaron tomar medidas más severas respecto a los subsidios a la exportación y a la limitación de las importaciones. Durante la década de 1960, el GATT fue reformado de nuevo con el fin de reflejar el creciente interés que los países desarrollados tenían en lo que respecta a los problemas comerciales de los países menos desarrollados. Gracias a estas reformas, los países más desarrollados no estaban obligados por el

principio de reciprocidad a corresponder a las concesiones arancelarias hechas por otros miembros. En la Ronda Uruguay se realizó la reforma más importante: la sustitución del GATT por la OMC.

Aunque se creó para reemplazar al GATT, la OMC incorpora todas las medidas del tratado original y las posteriores reformas, revisadas y mejoradas, denominándose GATT 1994. La OMC amplía el mandato del GATT a nuevas áreas, como el comercio de servicios y de la propiedad intelectual, y proporciona un marco legal a nivel internacional para reforzar las medidas del GATT. Puesto que la OMC desarrolla el Acta Final de la Ronda Uruguay, está, de hecho, perpetuando la organización y decisiones del GATT bajo una nueva estructura reforzada. De hecho, el GATT en sí no era más que un tratado provisional administrado por una secretaría improvisada, pero ha sido transformado de manera efectiva en una organización internacional con plenos poderes.

**Organización Mundial del Comercio (OMC)**, institución internacional creada para promover y aplicar un libre comercio global. La OMC fue fundada en 1993 por el Acta Final que cerraba la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales contempladas en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), al que sustituye. La OMC tiene como fin administrar y controlar los 28 acuerdos de libre comercio recogidos en el Acta Final, supervisar las prácticas comerciales mundiales y juzgar los litigios comerciales que los estados miembros le presentan. La Organización empezó a funcionar el 1 de enero de 1995 con un Consejo General integrado por 76 países miembros, aunque se espera que crezca conforme vayan siendo admitidas nuevas naciones. A diferencia de su predecesora, es una entidad constituida de modo formal cuyas decisiones son vinculantes para sus miembros, aunque es independiente de la Organización de las Naciones Unidas. La OMC proporciona un marco para el ejercicio de la ley dentro del comercio internacional, amplía las disposiciones recogidas en el GATT e incluye además los servicios, los derechos a la propiedad intelectual y la inversión. Su Consejo General permanente está integrado por los embajadores de los estados miembros ante la OMC, quienes también forman parte de varios comités especializados y subsidiarios. Todo ello es supervisado por la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años y nombra al director general de la Organización. Renato Ruggiero, antiguo ministro italiano de comercio, se convirtió en el primer director general con dedicación exclusiva el 1 de mayo de 1995. Las disputas comerciales presentadas ante la OMC son sometidas a un grupo que atiende a los litigios, compuesto por funcionarios de la Organización. Las naciones pueden apelar las sentencias emitidas ante un organismo de apelación, cuya decisión es incontestable. Se espera que los acuerdos administrados por la OMC aumenten el comercio mundial anual en al menos 755.000 millones de dólares para el año 2002, lo que haría crecer los ingresos mundiales de cada año en unos 235.000 millones de dólares.

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, y Organización Mundial del Comercio (OMC)," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

ANEXO 10



SECRETARIA  
DE CONTRALORIA  
Y DESARROLLO  
ADMINISTRATIVO  
  
FORMATO  
DE QUEJA

**Datos personales**

(Tu) Nombre: \_\_\_\_\_  
 (Tu) Domicilio: \_\_\_\_\_  
 (Tu) Teléfono: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_  
 Municipio: \_\_\_\_\_ Localidad: \_\_\_\_\_  
 Vives en: \_\_\_\_\_

**¿En qué institución trabajas o quejas?**

Aduana  Migración  Ministerio Público  Salud  Policía   Judicial Federal  Caminos  
 Nombre: \_\_\_\_\_  Judicial Estatal  Fiscal de aduanas  
 Cargo: \_\_\_\_\_ Otros (especifica)  \_\_\_\_\_  
 Tenía credencial o placa si  no  ¿Recuerdas que número? \_\_\_\_\_  
 Tenía uniforme si  no  ¿Cómo era? \_\_\_\_\_  
 Usaba carro si  no  ¿Cómo era? \_\_\_\_\_  
 ¿Traía número el carro? \_\_\_\_\_ ¿O placas? \_\_\_\_\_

**Narración de los hechos: (cuentanos que pasó)**

Estando en \_\_\_\_\_ de la ciudad de \_\_\_\_\_ a las \_\_\_\_\_  
 horas del día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 199 \_\_\_\_\_ pasó lo siguiente: \_\_\_\_\_

Tu Firma

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Continúa al reverso

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

¿Tienes pruebas de tu queja o denuncia? sí  no

Indica cuál o do quin tipo

¿Tienes testigos? sí  no

Da su nombre  
y domicilio

(Si tienes testigos, que cada uno llene un formato como este y anéxalo al que estás llenando.)

Bajo protesta de decir la verdad, manifiesto que los hechos señalados me constan, por lo que los ratifico en todas y cada una de sus partes, para los efectos conducentes a que haya lugar:

(Si necesitas más espacio usa otro formato)

\_\_\_\_\_  
TU FIRMA

.....  
Presta y respalda tu firma, expresa en el lugar de cometa más cercano.  
.....

CORRESPONDENCIA  
REG. No. DE-062-98  
AUTORIZADO POR SEPOMEX

DIRECCION GENERAL DE ATENCION CIUDADANA  
INSURENTES SUR No. 1735, PLANTA BAJA  
COL. GUADALUPE INN  
UNIVERSIDAD ALVARO OBREGON  
C.P. 01020 MEXICO, D.F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN