



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"GLOBALIZACION Y PLANEACION ESTRATEGICA PARA LA CALIDAD DEL SERVICIO PUBLICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
J E S U S V E R A S I L V A

ASESOR: MAESTRO PABLO ROSAS CERVANTES





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Los duendes itinerantes están presentes en el aire
lijando hondo, en los horizontes de la desproporción.
Clavándose cual astillas, rebasan los huesos;
se atan fuertemente al engorroso cascajo que dejó el tiempo.*

*En la parte posterior de la brecha en la que
saludan cada instante se puede hallar lo que debió y pudo ser,
la mirada de la razón y la conciencia se pierden hacia
cualquier otro punto.*

*Parado en la orilla de aquella, dispuesto a caminar la brecha.
Ceder o caer es lo mismo. Sostenido, detenido y enterrado
por el lugar común construido por dos gigantes filántropos
de su producto, de su carne enrojecida y de su vida.*

*Guiado por tales referencias, mis pequeños pasos silentes
contaminan anónimos el motivo que les hace andar, sin que
puedan renunciar como miembros que son al todo del cual
forman parte.*

*Sean pues estos 600. 000 caracteres (monta aproximada),
si algún valor probatorio poseen, para esos pilares y móviles,
pero también en aras de la brecha y de los fantasmas duendes.*

Jesus Vera Silva

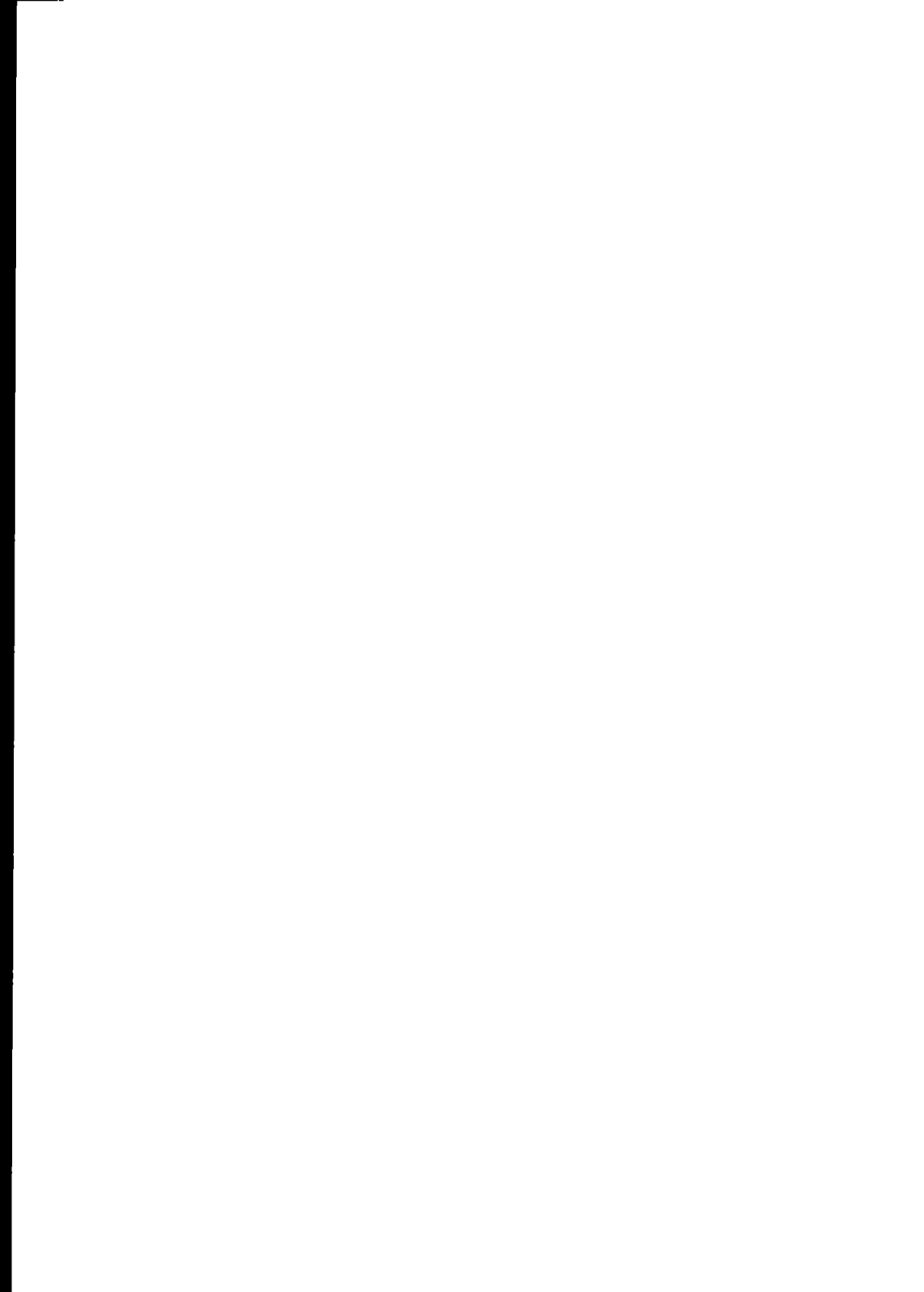
23 de Febrero de 2004
(204 814)²

Í N D I C E

	Pág.
Introducción	6
1. Globalización y Estado Nacional	10
1.1. ¿Qué es la globalización?	11
1.2. El Estado en la globalización	18
1.2.1. La globalización y los sectores paraestatal y social: privatización y competencia desigual	18
1.2.2. Globalización y desigualdad económica	34
1.3. Soberanía y globalización	42
1.3.1. El concepto de soberanía	43
1.3.2. Integración vs. soberanía	47
1.3.2.1. La regionalización: los bloques comerciales	57
1.3.3. Los compromisos financieros internacionales: las cartas de intención	68
1.4. Rectoría económica del Estado y globalización	76
1.4.1. El mercado y sus deficiencias	78
1.4.2. Clasificación del Estado según el grado de su intervención en la economía	84
1.4.3. Los objetivos económicos del Estado mexicano	88
1.5. El Estado en un mundo más interdependiente: ¿hacia un nuevo Estado?	97
2. La planeación en México	111
2.1. Antecedentes	112
2.1.1. Los planes en la lucha por el poder	112
2.1.2. La planeación en la vida institucional del país	119

2.2.	El marco para la planeación	133
2.2.1.	La Ley de Planeación	134
2.2.2.	El Sistema Nacional de Planeación Democrática	140
2.3.	La planeación y el desarrollo nacional	147
2.3.1.	Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo	148
2.3.2.	La planeación como instrumento del desarrollo	162
2.4.	Límites, deficiencias y alcances de la planeación	169
3.	La planeación estratégica como medio para lograr la calidad del servicio público frente al proceso de globalización	183
3.1.	Las perspectivas de la planeación	185
3.1.1.	Los desafíos	185
3.1.2.	Las oportunidades	190
3.2.	La planeación estratégica y la calidad del servicio público: un binomio alternativo y prioritario, una estrategia frente al proceso de globalización	193
3.2.1.	La planeación estratégica como opción	195
3.2.2.	El servicio público	206
3.2.3.	La calidad del servicio público	210
3.3.	La planeación estratégica como instrumento para lograr la calidad del servicio público	242
3.3.1.	La ruta crítica hacia la calidad del servicio público: una cultura de servicio	255
3.3.2.	Las tácticas para alcanzar la calidad del servicio público	262
3.3.2.1.	Adopción de criterios de eficacia y eficiencia	263
3.3.2.2.	Profesionalización del servicio público	268
3.3.2.3.	La ética en el ejercicio público	274
3.3.2.4.	Descentralización	282

3.4.	La calidad del servicio público como factor de desarrollo	288
3.5.	Requisitos generales para planear estratégicamente la calidad del servicio público	297
	Conclusiones	305
	Bibliografía	329



INTRODUCCIÓN

En la actualidad la dinámica de los cambios supone una serie de retos para la gestión pública debido a que entre las manifestaciones de aquella se halla el replanteamiento tanto del estudio como de la conformación del Estado nacional, asimismo se cuestionan el alcance y la capacidad del órgano que desde que aquel surgió se ha encargado de darle dirección, o sea el gobierno. En este contexto, la explicación que se dé a estos desafíos conlleva explícitamente a las posibilidades de resolución en lo que al ejercicio público se refiere.

Las manifestaciones de dicho proceso afectan diversos supuestos y prácticas que ejercen una influencia directa sobre los asuntos públicos, los cuales van desde la connotación actual del concepto Estado, pasando por los diversos escenarios prospectivos que con respecto a éste se plantean las diferentes teorías económicas y políticas que le analizan. Por otro lado, pero dentro del mismo marco de referencia se propone la reclaboración tanto del concepto como del ejercicio de la soberanía, además de que las condiciones en que se desenvuelve la actuación del poder público son más complejas que las anteriores haciendo necesario cambiar los mecanismos e instrumentos utilizados por la administración pública, lo cual obliga a redefinirlos y refinarlos para que se conviertan en un referente o posibilidad de solución frente al entramado conjunto de problemas a los que pretende dar respuesta en virtud de la orientación pro-sociedad que determina su existencia.

En este mismo sentido cabe destacar que la actuación del aparato gubernamental se ha visto reducido, lo cual condujo a la elaboración de cuestionamientos acerca de su capacidad intrínseca para atender los asuntos que, dependiendo de los problemas más

Introducción

propios del sistema en su conjunto (estructurales), así como de las ideas e intereses dominantes en la materia, se ha pretendido que son los que se corresponden con sus objetivos naturales.

Íntimamente relacionadas con los anteriores se pueden hallar una serie de problemas que por su impacto o alcance necesariamente afectan el ámbito de lo público, siendo la máxima expresión de éstos la agudización tanto de la pobreza como de la miseria; en otras palabras, las condiciones de vida de otro de los elementos constitutivos del Estado (población) se ven afectados considerablemente redundando en un incremento de sus demandas y expectativas con el sistema político en general.

Asimismo, los países se van ligando con otros para hacer frente al elevado grado de competencia que se manifiesta actualmente en las reglas del juego del capitalismo, cuya profundización y extensión tienden de manera contradictoria hacia la integración virtual de éstos, pero a la vez hacia el dominio de unos para con otros, acentuando de esta manera las desigualdades económicas, políticas y culturales que entre ellos se manifiestan.

En síntesis, la globalización trae como consecuencia directa que los instrumentos de la gestión pública sean cuestionados de forma y de fondo, esto es, que se pongan en entredicho su pertinencia y utilidad como tales.

Al mismo tiempo dicho proceso, en el que subyace la liberalización de la economía, trae aparejado el resurgimiento de la actividad de los particulares en la economía, razón por la cual los instrumentos de gestión que estos utilizan adquieren gran auge pretendiéndose con ello que se adopten automáticamente en la administración pública.

Es así como en la actualidad, donde se cuestiona la intervención gubernamental, los asuntos que atiende el gobierno se hacen más complejos y se reducen sus márgenes de

acción, la planeación, entendida como instrumento del desarrollo nacional pero también como herramienta de gestión de la administración pública, se ve obligada a reorientar sus planteamientos originales en dos sentidos:

- a) Con el fin de coadyuvar al logro del desarrollo nacional, y
- b) Para que se adapte a los desafíos que la globalización impone a la administración pública.

Con respecto al segundo punto, resulta necesario mencionar que es la respuesta que se le dé a éste la que orienta la estrategia propuesta, esto es, introducirse en los planteamientos mismos que proyectan a la globalización como inevitable. De esta manera, la planeación estratégica para la calidad del servicio público adquiere categoría de alternativa y prioritaria, pero para poder erigirse como tal requiere de una adecuación minuciosa que le haga coherente con los fines de la administración pública frente a la dinámica de los cambios contemporáneos.

A partir de lo dicho anteriormente se puede asimilar la pertinencia de un análisis que aborde el tema para intentar dilucidar la relación entre un proceso histórico como es la globalización y la administración pública mexicana. La presente investigación expone cada uno de los puntos de aquella con la pretensión de ayudar a establecer una explicación lo más clara posible en aras de entender tanto los desafíos que se le presentan a ésta última, como los caminos tentativos a seguir con los que cuenta para superarlos.

En el capítulo primero se aborda el marco general en el que se desenvuelve ésta relación a través de la puntualización del impacto que la globalización tiene en los elementos constitutivos del Estado mexicano, explicando posteriormente las consecuencias de aquellos, o lo que es lo mismo, señalando los horizontes que se le abren a éste ente conceptual en prospectiva.

Introducción

En el segundo capítulo se presenta un diagnóstico de lo que en la práctica fue por buena parte del siglo pasado el principal instrumento de gestión de la administración pública y el cual aún formalmente sigue siéndolo. Asimismo, se analiza el hecho de que la pretensión de dicha herramienta, por las características históricas del país, apuntó hacia el desarrollo.

Para finalizar, en el capítulo tercero se precisan los efectos que la globalización tiene en la planeación, frente a los cuales surge la propuesta de sumergirse en los terrenos propios de la primera para poder colocarse en una situación tal que permita afrontarlos caminando gradualmente hacia la raíz del problema; en este sentido se plantea que el mecanismo adecuado para lograrlo es la planeación estratégica para la calidad del servicio público, previa adopción, adquiriendo éste el lugar de un referente que posibilitaría generar condiciones más propicias para el desenvolvimiento de la administración pública, al mismo tiempo que permita echar bases firmes en la búsqueda del desarrollo en tiempos difíciles y bajo condiciones estrechas.

El ejercicio de buscar una respuesta a los grandes problemas que representa la actualidad tiene que ser conjunto para que desde las diferentes disciplinas sociales se vayan generando referentes más precisos; aquel, sin embargo, nunca dejará de ser parcial. En este contexto resulta evidente que los requerimientos para cualquier profesional van más allá de la confrontación de ideas en un análisis guiado por un método.

CAPÍTULO 1

GLOBALIZACIÓN Y ESTADO NACIONAL

" ¿Pero qué es lo que se propone para remplazar el Estado de los ciudadanos?. La nación étnica. la comunidad religiosa combinada con el mercado sin Estado. Es decir, la jungla pura y simple, junto con el odio mutuo entre comunidades. Cabe recordar además que esta propuesta es en sí misma una utopía, pero esta vez reaccionaria, precisamente por antiuniversalista, en el mismo momento en que el capitalismo que acepta e incluso pregona impone la mundialización."

Samir Amin

Desde que se verifica el proceso de globalización se ha intensificado el interés por el estudio del Estado, ya que las manifestaciones de aquél repercuten directamente en la conformación de los elementos constitutivos de éste último generando tensiones, debate y nuevas perspectivas. Los cambios contemporáneos tienen en el Estado uno de los puntos más controvertibles por la posición que éste ha ocupado a lo largo de la historia y también gracias a su ubicación como centro de poder en razón de la cual se pueden inducir cambios deliberados, así como por la capacidad que tenga o no para responder a sus objetivos, adaptándose a la vez a las condiciones de interdependencia y complejidad que presuponen aquellos, además de los cuestionamientos que gracias a las características propias de tal dinámica se le formulan.

1.1. ¿Qué es la globalización?

El uso de la palabra globalización se ha extendido considerablemente durante la última década pretendiendo significar un mundo nuevo en el que las naciones que lo integran están interconectadas y son interdependientes, las comunicaciones trasladan lo que pasa en diferentes latitudes de una manera casi instantánea y los patrones de comportamiento, partiendo de los de consumo, tienden hacia la homogeneidad en un mundo que se dirige, según esto, hacia la unidad.

Ciertamente se abusa del término que al popularizarse se extiende y se desvirtúa, por lo menos parcialmente, haciendo necesario aclarar el hecho de que los parámetros que la definen son únicamente los de la civilización occidental y de su particular concepción del mundo, la cual, si bien es la dominante, no es la única; hay que definirla pues, teniendo en cuenta las diferencias y las distintas evoluciones de los componentes de una unidad diversa: El orbe. El problema aquí es que

...la tesis de la modernización del mundo siempre lleva consigo la tesis de la occidentalización del mundo, al comprender principalmente los patrones, valores e instituciones predominantes en Europa Occidental y los Estados Unidos. Es una traducción de la idea de que el capitalismo es un proceso civilizatorio no sólo superior sino también más o menos inexorable.¹

Como se puede leer, las ideas dominantes de lo que es el planeta y de lo que debe ser juegan un papel importante en la concepción que de éste se tenga, profundizándose su peso por la cobertura que pueden tener en la hora de la globalización.

Por lo que se refiere a su evolución y de manera muy esquemática, se puede afirmar que la pretensión de que con aquella el mundo es un sistema cuya acepción más elemental se

¹ Ianni, Octavio. *Teorías de la globalización*. México, UNAM-S.XXI, 1996, p. 60.

traduce como el conjunto de partes interconectadas e interdependientes, es, por decir lo menos, parcial. Para Fossaert por ejemplo: "Hoy en día, la Tierra posee un solo conjunto de sociedades interdependientes, pero este mundo único no es más que una variante de la larga serie de sistemas mundiales que durante milenios se sucedieron o coexistieron."² Si bien la globalización tiene características novedosas que permiten ubicarla como un proceso actual, ésta no apareció espontáneamente sino que se fue forjando, como sistema, a partir de los que le antecedieron en la historia. Pero en este punto existen posiciones encontradas, al respecto Amin señala que

... el sistema capitalista mundial es cualitativamente diferente de todos los sistemas anteriores, que son por fuerza regionales, cualquiera que haya sido la densidad de las relaciones que hayan podido mantener con otros (...) No hay continuum, cuyo origen se perdería en el pasado más remoto de la historia de un sistema mundial que parecería ser eterno.³

El argumento que esgrime este autor es la diferenciación de los sistemas antiguos del capitalista por la competencia engendradora de la polarización y el consiguiente dominio que se verifican en el segundo, toda vez que en los primeros no hubo conciencia de la competencia, la superioridad de una sociedad sobre otra siempre fue coyuntural y relativa, en tanto que con el sistema capitalista los intercambios son dominados por el ámbito económico a partir de los que se establecen progresivamente una diferenciación y un incremento del dominio desde el centro hacia la periferia, explicado por la concentración de la riqueza que se desdobra y hace patente en la concentración del poder. Este análisis marxista de la globalización prevé el conflicto, fundamentado tal percepción en la polarización (que niega la homogeneización) donde las clases explotadas, lideradas por las izquierdas, comenzarían a ejercer presión para democratizarla, acumulando fuerzas y capacidad organizativa preparándose para la transición del sistema capitalista mundial al sistema socialista mundial.

² Fossaert, Robert. *El Mundo en el siglo XXI*. México, S.XXI, 1994, p. 11.

Sin embargo, resulta preciso ponderar el hecho de que la caída de los regímenes socialistas ha dejado huérfanas de un proyecto común a las izquierdas, además de que las clases trabajadoras carecen de los medios para organizarse a ese nivel, asimismo los sentimientos y diferencias materiales nacionales siguen maniobrando en su interpretación del mundo, en la que influyen también la imitación y expectativas concebidas a partir de la idea virtual de la aldea global, por lo que es poco probable que la evolución del mundo en su conjunto siga este cuadro que, con todo, tiene la ventaja de mirar de cerca sus síntomas.

Las relaciones comerciales, económicas en un nivel más general y políticas entre las sociedades siempre han existido, de tal manera que lo que justifica entonces a la globalización como concepto es la velocidad, la intensidad, el monto y el grado de elaboración en el plano ideológico de estos intercambios, de esta forma: “La globalización supone una interacción funcional de actividades económicas y culturales dispersas, bienes y servicios generados por un sistema con muchos centros en el que importan más la velocidad para recorrer el mundo que las posiciones geográficas desde las cuales se actúa.”⁴ Es en este sentido que se habla de la función virtual de las fronteras que a pesar de todo siguen operando en la realidad, teniendo un peso específico aunque sea menor que el de antes.

Otro de los temas de interés que este proceso genera es el de su análisis riguroso, pues se ha entendido que su alcance rebasa el plano de lo estrictamente económico y que la profundidad de este sistema es mayor que el de los anteriores. Así, se esboza que: “Por primera vez, las ciencias sociales son desafiadas a pensar el mundo como una sociedad

³ Amin, Samir. *Los desafíos de la mundialización*. UNAM- S.XXI, México, 1997, pp. 6-7. Para este autor la fecha de nacimiento del capitalismo coincide con la del sistema capitalista que ahora es mundial, y la ubica en 1492 cuando los europeos llegaron a colonizar América.

⁴ García Canclini, Néstor. *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos Multinacionales de la globalización*. México, Grijalbo, 1995, p. 16.

global (...) La sociedad global adquiere desafíos empíricos y metodológicos, o históricos y teóricos que exigen nuevos conceptos, otras categorías, diferentes interpretaciones.”⁵ Los problemas que plantea, tanto en el nivel práctico como en el de su estudio, son de la mayor relevancia y una manera de colaborar en su explicación es precisando la relación que guardan con los campos más específicos del quehacer social, en este contexto las ciencias sociales, a pesar de estar ante un proceso más o menos novedoso, deben partir del saber acumulado para explicarlo sin soslayar la necesidad e importancia de la innovación para tal cometido.

Al mismo tiempo es menester tomar en cuenta que la globalización es un proceso inacabado y puede interpretarse como contradictorio toda vez que lo dominante en las organizaciones internacionales con respecto a aquella en torno del grado de los intercambios son los bloques comerciales, tema que se abordará más adelante, baste con decir aquí que el libre intercambio como tal no se ha generalizado, se verifica, sí, pero sólo parcialmente y con sus particularidades al interior de los bloques, incrementándose simultáneamente las medidas proteccionistas hacia afuera. A esto se suman las relaciones de dominación que subyacen en la integración regional y en la potencial integración mundial, al respecto se entiende la siguiente afirmación: “Con razón, la historia de todos los sistemas mundiales toma como punto de partida su desigualdad consustancial y ubica el centro del que es dominada su estructura en conjunto.”⁶ Respecto a los centros dominantes la tendencia es hacia su multiplicación conflictiva, como ejemplo están la fortaleza y la pujanza que se identifican en Japón, Alemania y China.

⁵ Ianni, Octavio. op. cit., p. 158.

⁶ Fossaert, Robert. op. cit., p. 433. Sin embargo este autor señala más adelante que en el futuro el poder se concentrará aún más, siendo un conjunto de ciudades interconectadas los centros-potencias de la globalización. Al respecto se puede consultar, como ejemplo, el estudio realizado por el Instituto de Desarrollo Económico de la Ciudad de los Ángeles que coloca a la región de California como la quinta potencia económica del mundo, superada únicamente por los Estados Unidos, Japón, Alemania y el Reino Unido. Citado por Olga Ojeda. “Colocan a México como la 11 economía mundial.” El Financiero, 18.06.2001, p. 25.

Una vez que se han precisado los matices primordiales acerca de la globalización se puede proceder a definirla en la inteligencia de que en este ejercicio se requiere tener en cuenta aquellos. Una primera definición apunta que la globalización es “la conversión, que se ha acelerado en los últimos quince años, de los mercados nacionales en un único mercado mundial.”⁷ Planteada en estos términos, el principal problema, según el autor, es que la pretendida unidad del mercado está sesgada de origen ya que se verifica exclusivamente con respecto a los bienes y servicios además de los capitales mas no en la fuerza de trabajo, modificando de esta manera las condiciones de lucha entre el capital y el trabajo a favor del primero.

Es evidente que esta interpretación se enmarca en la tradición marxista de la lucha de clases y puede resultar útil para explicar algunos puntos conflictivos de aquella, concebida como un proceso que tiende hacia un sistema mundial preponderantemente capitalista en el que se registran contradicciones económicas, relaciones de dominación y a partir del cual se pretende que las organizaciones antes antagónicas se ven obligadas a cooperar para hacer frente a los desafíos competitivos que un mercado más grande y abierto les impone.

Siguiendo en la búsqueda de su explicación, Ianni utiliza lo que llama metáforas de la globalización para describirla, la primera de estas es lo que él denomina la aldea global, sugiriendo que la velocidad a la que se desplaza la información, pero también las fabulaciones abiertas por los potentes medios masivos electrónicos tienen como resultado la creación de una imagen según la cual el futuro está predestinado a la homogeneización

⁷ Boltvinik, Julio. “*De la autodeterminación a la globaliobediencia*”. La Jornada, 22.03.2001, p. 17. Según Joan Ginebra en ‘La Trampa Global’, el término globalidad se empezó a usar como “global marketing” para referirse a una cuestión técnica: “La difusión informativa, el crecimiento de los medios audiovisuales y el incremento de los viajes iba unificando las actitudes de los consumidores ante los productos, lo cual aconsejaba considerar una “marketing mix” cada vez más uniforme, desde el diseño de los productos hasta el juego promocional (...) Pero, posteriormente, el término globalidad adquirió una carga política: No se trata de considerar espacios económicos más o menos unificados. Se trata de contemplar espacios sin barrera alguna, es decir mercados de productos, de dineros, de inversiones, de flujos especulativos de todo tipo (aunque no de personas) que no tengan normativa alguna. La globalidad es en realidad un liberalismo internacional de poder”. Al respecto ver pp. 32-33.

y armonización colectivas. La otra metáfora se refiere al nivel de la producción internacional en la que se registra

... una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, más allá de todas las fronteras y subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social y técnica del trabajo, de la producción y la reproducción ampliada del capital. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global.⁸

En esta definición se pueden encontrar dos partes del mismo proceso con las que se pone de manifiesto que ésta implica la profundización del capitalismo como sistema socioeconómico, asignando parámetros de desempeño a la producción y a los productos, pero con una tendencia a aplicarlo también en el plano de las expectativas y conductas tanto de los individuos como de los grupos.

Respecto de lo económico resulta pertinente aclarar que el capitalismo es un sistema mundial porque la economía mundial se rige por esta forma de producción en su conjunto, pero sus alcances van más allá de lo estrictamente económico ya que aquel es también “un conjunto de ideas y creencias acerca de la sociedad (...) y un conjunto de organizaciones, instituciones que lo generan, desarrollan e imponen, y una comunidad global de hombres y mujeres que las adoptan: en síntesis es también un sistema sociocultural.”⁹ Se deduce pues, que la profundización del capitalismo que se confirma en el nivel horizontal alcanzando a todos los Estados, se experimenta también en el vertical influyendo en la mayoría de las expresiones de la vida social, en ambos casos, sin embargo, no lo hace totalmente y de una vez para siempre debido a que existen grupos y prácticas sociales al margen de su lógica.

Una explicación más sociológica y abarcadora expone que la globalización

⁸ Ianni, Octavio, op. cit., p. 6.

⁹ Villamil, José. (compilador). *Capitalismo transnacional y desarrollo nacional*. México, FCE, 1981, pp. 80-81.

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

...es un sistema de vida que se manifiesta como un conjunto de relaciones integradas simultáneamente a escala nacional e internacional (...) da cabida a procesos de mercado presentes en todas partes y a los que difícilmente pueden sustraerse la sociedad y los gobiernos. Configura y estimula como forma de producción e intercambios a la fábrica mundial en la que la producción se realiza no en lugares únicos, sino en sitios distintos (regiones) para abatir costos, enfrentar la competencia y aprovechar las ventajas tecnológicas (...) los procesos económicos y políticos se encadenan hasta formar un sistema de pervivencia donde nada es ajeno.¹⁰

Aquí se destaca la interdependencia provocada por este proceso, razón suficiente para dimensionarla como destino común, obligando a encauzarla según intereses y objetivos más generales.

Con base en lo expuesto, se puede decir que la globalización es un proceso que tiene como manifestación más inmediata el incremento de los intercambios, al ritmo de los cuales las sociedades y los Estados se vuelven más susceptibles a los cambios que se efectúan en otras latitudes, generando el incremento de la interdependencia entre unas y otras. Dicho proceso, sin embargo, no surge espontáneamente aunque tiene características que lo distinguen de los pasados sistemas mundiales; del mismo modo, si bien aflora desde lo económico, su connotación alcanza los ámbitos de lo político, lo cultural y de manera general lo social, incrementando la complejidad de los problemas que en estos se manifiestan e incluso generando otros nuevos con los que se evidencia la necesidad de nuevas políticas y planes, así como la de repensar las instituciones para atenderlos y encauzarlos.

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1997, p. 57.

1.2. El Estado en la globalización

Para saber qué tanto y cómo ha impactado el proceso de globalización en el Estado resulta indispensable precisar las consecuencias que aquel ha tenido en la conformación y características de los elementos constitutivos de éste sin perder la visión de conjunto, es decir, sin soslayar el hecho de que cada uno de estos ocupa un lugar en la connotación del concepto Estado y lo define. Se parte de la premisa de que en función de la relación entre los Estados, con intereses tan diversos, se fue conformando el estado actual de la globalización a través de las acciones de los gobiernos que los dirigen. En este apartado se explicarán las consecuencias que aquella tiene en dos de los componentes del Estado: el gobierno, del que se cuestionan su tamaño, sus funciones y la capacidad con que cuenta para atenderlas eficientemente, así como de la población respecto a uno de los rasgos más elementales de su condición de vida en la forma de la desigualdad económica que ésta padece.

1.2.1. La globalización y los sectores paraestatal y social: privatización competencia desigual

El neoliberalismo pregona la reducción de la intervención gubernamental vía la privatización para generar, según ésta concepción, mejores condiciones tanto de eficiencia en las organizaciones como de la estabilidad y bienestar en el conjunto de los países, ya que sostiene que las empresas en la búsqueda de mayores índices de rentabilidad en condiciones de competencia, ofrecen mejores y mayores frutos. Dicho punto de análisis resulta controvertible, pues en las condiciones actuales de dominio del mercado por parte de grandes empresas transnacionales existe muy latente la posibilidad de que los monopolios públicos privatizados se conviertan en monopolios privados, o

bien que las empresas que se sometan a este proceso se integren posteriormente de manera vertical, cuando forman parte de la cadena productiva que desarrollan las privadas, alimentando de esta manera su tendencia hacia la conformación de aquellos.

La privatización se entiende como la “transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos con contratistas particulares.”¹¹

La aplicación de este concepto empezó a tomar forma a finales de la década de 1970, alcanzando a la mayoría de los países pero con matices muy particulares de acuerdo con el grado de su desarrollo y el sistema socioeconómico predominante pues, según el citado trabajo de José Sánchez González, en los países capitalistas se llevó a cabo a través de la venta de acciones al público colocándolas en los mercados de capitales, en tanto que en los países socialistas se individualizó la actividad económica permitiendo la propiedad social de ciertas unidades económicas, mientras que en los países menos desarrollados se realizó empleando una combinación de colocación de acciones más la venta directa de empresas públicas.

La diferencia entre las modalidades adoptadas para privatizar en el ámbito de los países se explica porque en las naciones pobres generalmente se privatizan empresas en quiebra en un contexto donde escasean los compradores, debido a los montos monetarios que alcanzan dada la magnitud de varias de ellas (las más importantes) obligándolos a recurrir a compradores extranjeros, articulando con este accionar resistencias adicionales por la real o virtual pérdida de soberanía dependiendo de la empresa que se esté privatizando,

¹¹ Hanke, Steve. Privatización y desarrollo. Citado por Sánchez González, José Juan. *Empresas públicas y privatización en México* (documento de trabajo para la materia Empresas Públicas). México, Coordinación de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), 2000, p.50.

ya que no es lo mismo hablar de una empresa de bicicletas que de Petróleos Mexicanos (PEMEX) por ejemplo, además de que generalmente las condiciones económicas suelen ser adversas para su ulterior desempeño.

Pero si para entender el alcance de la privatización hay que tener en cuenta lo que se privatiza, resulta pertinente precisar entonces el significado del sector paraestatal cuya traducción textual es lo que está al lado del Estado y que fue, en su conjunto, uno de los medios más importantes, tanto por su cobertura como por su tamaño, a través del cual el Estado mexicano intervino en la economía. Según el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976, la Administración Pública Paraestatal se integra por los organismos, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros, finanzas y los fideicomisos del gobierno federal.

Las características de los entes que la conforman son que cuentan con personalidad jurídica propia derivada de una ley o reglamento, a sus principales directivos los nombra el Consejo de Administración de la propia entidad o la figura ejecutiva del nivel de gobierno del que dependan, pudiendo ser el Presidente de la República, el Gobernador del Estado o el Presidente Municipal, en éste último caso con la aprobación del cabildo; los nombramientos y remociones se deben apegar a los estatutos constitutivos y leyes que los rigen, cuentan con patrimonio propio y no actúan sobre la base de facultades delegadas sino fundamentándose en las leyes y reglamentos.

Los objetivos que se buscan alcanzar con la privatización son variados, asimismo puede responder a múltiples causas, entre estas destacan el que la empresa haya cumplido ya su papel como detonador productivo o porque en términos de su desempeño la empresa en cuestión resulte onerosa, otra es que no resulte estratégica para alcanzar los objetivos del proyecto político, al mismo tiempo que en el contexto en que se presenta la oleada

privatizadora se perfila el resurgimiento del sector privado en la economía. Con aquella se intenta controlar la crisis fiscal que acompañó al Estado interventor e inclusive cabe la posibilidad de que se utilice para reducir el costo político que implica administrar un determinado organismo con recursos públicos.

Respecto de su capacidad de gestión, es verdad que uno de los motivos para privatizar es la búsqueda de la eficiencia empresarial, la cual resulta indispensable en un contexto de apertura comercial que implica la necesidad de mayores niveles de competitividad para sacar partido de aquella, pero lo que no se ha comprobado todavía es que una empresa privada, por regla general, tenga un desempeño más eficiente y eficaz que una pública, en gran medida porque las segundas, aparte de los problemas organizacionales que se les presentan en su desempeño cotidiano, responden, sobre todo, a objetivos y metas que no siempre pueden medirse con los mismos parámetros con los que se efectúa el de las primeras, en razón de que estos últimos tienen un contenido social plasmado en el proyecto político, dificultándose así la medición de su desempeño.

Para saber entonces si una empresa pública se debe privatizar hay que tener en cuenta “si una organización privada puede hacer el trabajo de una forma mejor o más barata, sin producir menos efectos colaterales positivos ni más efectos negativos que la alternativa pública, entonces la gestión privada es superior; de lo contrario, no lo es.”¹²

En el anterior planteamiento se encuentra una buena propuesta si se interpreta que cuando habla de los efectos colaterales se refiere a algo más que la eficiencia económica de la organización, esto es, que los costos políticos y sociales resultantes son menores y los beneficios por lo menos se mantienen estables con el cambio, asimismo, el proceso

¹²Donahue, John, *La decisión de privatizar*. Buenos Aires, Paidós, 1991, p. 305. Este autor, después de hacer una revisión de varias experiencias de privatización en los E.E.U.U., llega a la conclusión de que la complejidad administrativa es inherente a las tareas públicas y no a las organizaciones públicas.

debe hacerse con claridad pues puede prestarse a corrupción y si el gobierno carece de credibilidad el problema se incrementa.

Pero también existen presiones para que se privaticen las empresas públicas, proviniendo éstas de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) quienes condicionan los préstamos solicitados por los países endeudados a que éstos se sometan a procesos de ajuste, los cuales tienen entre una de sus medidas a la privatización, además de la que puedan ejercer grupos de capitalistas nacionales y extranjeros para resultar beneficiados por el proceso, sea de una forma legal o no. Así, el análisis para llevarla a cabo ha de considerar las motivaciones y restricciones pero también las necesidades y realidades estatales así como el poder de decisión por parte del gobierno, pues éste será, en última instancia, quien conducirá el proceso y lo dimensionará o no adecuadamente decidiendo en el mejor o en el peor sentido.

Aún más, la privatización no carece de alternativas y consecuencias; entre las primeras se encuentran la introducción del enfoque gerencial para la administración de las empresas públicas, la privatización sólo de las partes más periféricas de las empresas, otra es que el proceso se lleve a cabo de manera gradual de común acuerdo con los compradores y una más es su transferencia al sector social, convirtiéndolas así en empresas de autogestión. La última opción resulta interesante si se consideran los problemas de desempleo y pobreza que privan en el país, aunque también se tienen que puntualizar y destacar las condiciones de competitividad que debe alcanzar la empresa de seguirse este rumbo.

En lo concerniente a sus consecuencias, se puede presenciar un empeoramiento de las condiciones laborales, sobre todo por las exigencias y el nivel de prestaciones que rigen en el sector privado, además de que la perspectiva de privatización inhibe el buen desempeño de los trabajadores debido a que éstos no cuentan con certeza alguna de

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

continuar en el trabajo, asimismo se incrementa el desempleo, ya que la tendencia se orienta a sustituir la mano de obra con tecnología, pero sobre todo se escinde el vínculo entre gobierno y sociedad, y más aún si tanto los bienes como los servicios que otorgaban cubrían carencias básicas de ésta última.

Las modalidades que se adoptaron en México para llevar a cabo la privatización fueron la disolución y liquidación, la extinción, la transferencia y la venta.

El núcleo central de la privatización en el país, por su alcance y significado abarca el periodo de 1982 a 1994, iniciándose en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) donde se le justificó legal y políticamente con la redefinición de la rectoría económica del Estado, sustentada ésta última como la respuesta más idónea ante la crisis económica frente a la cual éste debía enfocarse a atender las áreas prioritarias y estratégicas definidas en la reforma constitucional de los Artículos 25 y 28 efectuada en 1982; el contenido de la argumentación fue que se privatizarían únicamente las entidades que ya habían cumplido con su cometido y que aquella se emplearía como factor en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia.

Para 1982 existían 1155 empresas públicas, de las cuales se sometieron a proceso de privatización 772 concluyéndose 464 procesos en 1987, 122 vía su venta; el monto total bajo esta administración ascendió a 1,080,289.0 millones de pesos que representaban para ese tiempo, excluyendo a PEMEX y a las entidades financieras del sector público, un 14.6% del PIB. Por su destino se tiene que el 90% fueron a parar a manos del sector privado nacional y extranjero, en tanto que el resto quedó en manos del sector social. Durante este periodo la privatización significó un instrumento para atraer inversiones privadas y generar confianza, de esta manera el sector privado sí presionó al gobierno pero no se verificaron acuerdos explícitos entre estos en cuanto a las modalidades y particularidades de los procesos, así, el esquema fue planteado desde el gobierno.

Ya en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), aquel fue negociado con los poseedores del capital, respecto a éste se efectuaron 418 procesos concluyéndose 318; el monto total fue de 74, 607,410.2 miles de nuevos pesos, de entre los que se destacan el caso de Telmex cuyo monto fue de 18,611,204.3 miles de nuevos pesos y el de la banca que ascendió a 38, 074,201 miles de nuevos pesos; un 93% del total quedó en manos del sector privado con una participación real del capital extranjero del 20.5%, y el restante 7% fue para el sector social.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), la venta de activos del gobierno alcanzó la suma de 32,167 millones de pesos, de los cuales 18,508 fueron por la privatización de los ferrocarriles. Con respecto a la administración en turno, ha obtenido entradas por el anterior concepto de 17,430 millones de pesos, pero esperaba ingresos del orden de los 21,070 millones de pesos para el 2002 por la colocación en los mercados de 85% del Grupo Aeroportuario del Pacífico y la bursatilización de las carreteras.¹³

Si bien la privatización constituye un cambio en el rol del Estado respecto de la economía, pasando de ser interventor, empresario y benefactor a uno regulador, indicativo y gendarme, no se han privatizado aún algunas de las grandes empresas estratégicas como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), tampoco se han desmantelado los servicios sociales básicos como las instituciones de seguridad social, lo que llevaría a pensar, en primera instancia, que efectivamente el proceso de privatización en México implica una reorientación para afirmar la rectoría económica del Estado en busca del desarrollo; pero si se tiene en cuenta que la carencia de un mercado de capitales bien estructurado y la inexistencia de un sector privado desarrollado,

¹³ Para ver un tratamiento más detallado de las cifras y sus implicaciones en la economía, véase, hasta 1990, Sánchez González, José Juan. op. cit., pp. 154-214. Respecto de las correspondientes al periodo que va de 1988-1994, Rogozinsky, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993, pp. 169-204; en tanto que para las que van de 1995 al 2002 están en, Mejía, Angelina. "Obtendrá Fox más que EZP por ventas". *El Universal*, 26.06.02, p. D1.

características ambas de la economía mexicana (como parecen demostrarlo los rescates carretero y de la banca) obstaculizan el éxito de la privatización, aparte de la recalcada asunción de las tres pasadas administraciones del gobierno mexicano de corte neoliberal así como la de la actual, se puede recapacitar diciendo que sólo se espera la coyuntura ideal para dismantelar unos y otros y privatizarlos, con mayor razón si se observa que algunas de estas instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ya están en proceso de reestructuración, lo cual bien puede ser una alternativa a la privatización y una forma de aliviar su situación financiera en particular, al mismo tiempo que se mantiene estable la del gobierno en general, pero que también puede ser una fase previa a ésta como lo demuestra el caso de Teléfonos de México (Telmex).

El horizonte está abierto y en la construcción de escenarios es menester tomar en cuenta el desenvolvimiento que ha seguido hasta ahora la privatización, sus consecuencias, restricciones y oportunidades así como la capacidad del gobierno para realizarlas, pero también la del mercado para desarrollarlas.

Otro de los sectores afectado por la liberalización de la economía que subyace en el proceso de globalización para el caso específico de México es el social, éste último puede definirse como el “conjunto de las organizaciones, sindicatos, partidos políticos, etcétera, que no dependen del sector público, ajenas al mecanismo empresarial privado.”¹⁴ De su lectura se desprende que la definición se hace por exclusión, reparando en la necesidad de diferenciar un conjunto de actividades y funciones independientes de los sectores tanto público como privado que son los que normalmente se explican y clasifican para exponer la orientación de la economía así como el peso de aquellos en ésta.

Las condiciones actuales de competencia para este sector se entienden únicamente si se considera que el mayor grado de interdependencia experimentado entre las naciones

gracias al proceso de globalización involucra la apertura de las fronteras a bienes y servicios originarios de otros países, lo que trae consigo la necesidad de mayor competitividad para las unidades productivas y comerciales nacionales, pero sobre todo de las condiciones propicias para alcanzarla. Sin embargo, la búsqueda de ésta última se desenvuelve en situaciones distintas pues los insumos, recursos y tecnologías utilizados en la producción son necesariamente diferentes de un país a otro, de acuerdo con su capacidad de inversión, de la calificación de sus trabajadores y de las tecnologías a las que son capaces de acceder principalmente.

En este sentido, por ejemplo Joan Ginebra critica la idea de las ventajas comparativas, textualmente dice:

La idea central es que cada país tiene sus propios puntos fuertes y que la unión de mercados entre cualesquiera dos países siempre acabará produciendo la especialización en aquello que son las fortalezas, lo cual, por ende, desencadenará un aumento de riqueza para los dos... Pero en la economía moderna las cosas no son así: Si el país A tiene un nivel tecnológico mayor que el B (y en no pocos casos también una mayor masa crítica) todo lo hace mejor que B: La uva y la papa y los coches y la electrónica y los tejidos...¹⁴

En resumen, las unidades productivas deben poseer, además del capital suficiente, las tecnologías más avanzadas, los mejores procedimientos y al personal más calificado para poder ser competitivas, aunado a esto se requiere de un proceso de adaptación previo a la liberalización; es evidente que todo lo anterior requiere recursos y condiciones propicias, y quien cuente con ellos y los administre correctamente puede aspirar a ser competitivo.

Este escenario tiene aspectos plausibles y otros no tanto como aquel de que necesariamente se arranca en la competencia con desventaja, pero el mercado mundial real reporta una tendencia hacia el ensanchamiento de las desigualdades, obedeciendo a

¹⁴ Anaya, Vicente. *Diccionario de política, gobierno y administración pública municipal*. México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1997, p. 334.

¹⁵ Ginebra, Joan. *La Trampa Global*. México, Panorama editorial, 1995, p. 39.

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

que las unidades productivas dominantes en el escenario de la globalización, o sea las Empresas Transnacionales, conllevan hacia la concentración de la riqueza y de la producción así como a la reducción del número de los sujetos capaces de invertir, sobre todo los que lo hacen por su propia cuenta y para el beneficio conjunto de quienes las componen como es el caso del sector social.

En este otro escenario el peso de las transnacionales en el comercio mundial y en el Producto Bruto Mundial (PBM) se va incrementando concentrándose, si para 1960 a las 200 más grandes les correspondía el 17% del PMB ya para 1980 recibían más del 28%, en tanto que otras estimaciones apuntan que el peso de las transnacionales en aquel indicador para mediados de la década de 1990 era del orden del 34%, sin estimar la influencia indirecta que mantienen mediante sus filiales; refiriéndose al comercio mundial se señala que el 40% de éste se da entre estas colosales empresas y no en el libre mercado, además de que de las 500 más grandes a nivel mundial, 435 tienen como país de origen a uno de los países más ricos del Grupo de los 7. Basándose en estas cifras se puede entender que

... la maximización de las utilidades también se logra en el plano global y respecto de las empresas en su conjunto. Esto se ha hecho posible porque las empresas transnacionales transfieren bienes intermedios y de capital, recursos financieros, tecnología, personal e información a través de las fronteras nacionales - en un plano transnacional- pero dentro de los límites de su organización. (...) La tendencia de estas empresas es a independizarse del funcionamiento de los mercados como mecanismo relacionador de unidades de producción y consumo independientes, y remplazarlos mediante la integración de estas distintas unidades dentro de una sola organización y bajo el mando de una sola estructura de decisiones, de tal modo que la planificación para toda la organización sustituya a los mercados.¹⁶

En este contexto las empresas transnacionales, por la tendencia a incrementar su peso en la producción mundial y gracias a la forma en que se organizan y desarrollan, echan por

¹⁶ Villamil, José. op. cit., p. 81. Para constatar las cifras de la participación de las transnacionales en el PMB, véase: Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres?*. México, Aguilar, 1995, pp. 435-450; Martínez, Ángel.

tierra el supuesto neoliberal de que el mercado, por sí mismo, es el mecanismo adecuado para que las unidades productivas se creen y desenvuelvan buscando mayores niveles de competencia, con lo que los avances de una ellas aumentaría su productividad y sus ganancias, obligando al competidor a una nueva inversión intentando mantenerse competitivos para ganar más, incrementándose así la calidad de sus productos en beneficio del consumidor. Contrario a este argumento cabe preguntarse si más bien los competidores ante este escenario, no buscarían trasladar el costo de la nueva inversión incrementando la jornada laboral, bajando los salarios, mediante el despido de trabajadores o presionando para acceder a insumos más baratos.

Las transnacionales nacen de la concentración del capital reproduciendo este fenómeno por su tendencia a absorber a sus competidores o a establecer filiales; como empresas defienden sus intereses por sobre los de su país de origen aprovechando las necesidades y condiciones tanto de los mercados como de los gobiernos para imponerse. Su poder les permite emanciparse "de las coacciones de su país de origen para aplicar su propia estrategia internacional de tal manera que los competidores, expuestos a estas estrategias, tienen a su vez que internacionalizarse: la mundialización del capitalismo progresa por ramas completas."¹⁷

Se entiende que este argumento se refiere a los competidores como grandes conglomerados, donde se destaca que su funcionamiento propicia la aparición de unos cuantos más con las mismas características.

En el tema de la innovación, la tecnología y la investigación científica como detonadores de la productividad y condiciones básicas, todas ellas, para lograr la competitividad en la

Economía política de la globalización. España, Ariel, 2000, pp. 182-183, y Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz. *La sociedad global.* México, Joaquín Motriz, 1995, p. 50.

¹⁷ Fossaert, Robert. op. cit., p. 160. Joan Ginebra en su obra 'La Trampa Global' manifiesta abiertamente que las multinacionales privilegian su nacionalidad, siendo esta una característica de lo que él mismo llama el neocolonialismo. Al respecto ver el capítulo 3 titulado El Neocolonialismo Capitalista. pp. 71-93.

era de la globalización, el problema resulta, otra vez, de la organización autosuficiente de aquellas empresas, pues éstas actividades cardinales se realizan en las compañías matrices establecidas en los países de origen, transfiriéndolas a sus subsidiarias sin que la instalación de éstas últimas genere demanda alguna en estos rubros para los países donde se encuentran, dando como resultado el hecho de que dichos bienes no estén al alcance de las unidades productivas del sector social, por lo que no pueden alcanzar la competitividad a partir de que las condiciones de competencia son desiguales ante las características, potencialidades y perspectivas de la transnacionales y su peligrosa tendencia hacia el oligopolio que atenta contra los principios mismos del mercado.

Pero el problema del sector social no sólo involucra las desigualdades competitivas propias del mercado mundial, sino que alcanza al gobierno en la medida que el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su párrafo tercero reconoce que al desarrollo nacional concurre este sector, cuya rectoría le corresponde al Estado, al mismo tiempo que lo compromete en su párrafo séptimo a establecer, a través de la ley, los “mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad del sector social”, para enseguida identificar a las organizaciones y actividades que lo componen: Ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades así como a las empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores.

Los rasgos que lo caracterizan son: los trabajadores fungen como propietarios de los medios de producción, su organización y dirección se fundamentan en la autogestión y sus reglas de organización observan el principio de representación directa, materializada ésta última en el uso que se le da al excedente que obtengan, destinándolo a capitalizar la actividad económica que desempeñan y a mejorar con parámetros de igualdad las condiciones de vida de sus integrantes.

El reconocimiento formal del sector social se da con la reforma constitucional de 1982, cuando en el Artículo 25 se registró su existencia; sin embargo éste tiene antecedentes que se remontan a la Constitución de 1917 que en su Artículo 27 estableció las nuevas formas de producción, las cuales no debían trastocar las de mercado ni las públicas y en las que podían participar los usufructuarios de las tierras más allá de la venta de su fuerza de trabajo conjuntamente con trabajadores y obreros; este mismo precepto reconoce a las tres formas de propiedad, es decir, la pública y la privada en su primer párrafo así como a la social en su fracción VII.

Posteriormente, durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se impulsó a éste último a través de la Reforma Agraria y con el apoyo al cooperativismo pero siempre en el marco del corporativismo; ya en el Plan Sexenal, preparado en 1933, se planteaba la necesidad de convertir en sujetos de derecho agrario a los campesinos acasillados y de estimular el cooperativismo. Entre 1940 y 1970 el acento se puso en la industrialización, apoyando al sector privado en detrimento, al mismo tiempo, del campo cuyo papel se redujo a ser proveedor de materias primas y del sector social, obedeciendo esto a que los valores de eficiencia y de productividad se concibieron como propios de la iniciativa privada, así como al hecho de que el Estado intervenía directamente en la economía.

En el ámbito declarativo en los debates parlamentarios de 1965, Vicente Lombardo Toledano importó las ideas esgrimidas en el Congreso de Partidos Comunistas de 1960 celebrado en Moscú, entre cuyos planteamientos se ubicaba al sector social como un elemento importante para lograr el objetivo de acelerar la transición de los países subdesarrollados al socialismo sin pasar por el capitalismo desarrollado a través de la conformación de lo que dio en llamarse el Frente Nacional. Con la adopción de estas ideas se dotó de un contenido ideológico al sector social. Más adelante, José López Portillo declaraba en campaña como aspirante a la Presidencia de la República que existía un tercer

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

... sector de acción y decisión extraordinariamente empobrecido en cuanto a su participación. Es el sector social, en el que incluimos ejidatarios, comuneros, áreas de trabajadores; frecuentemente se nos olvida y tenemos que ubicar aquí la amplia población de trabajadores no asalariados, que no llegan a ser empresarios privados y que flotan en un área de indeterminación dolorosa, en función de los valores admitidos por nuestro sistema.¹⁸

En este mismo tenor, en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 se reconocía a dicho sector. Para 1978, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) frente a la perspectiva de la reforma política y con el influjo entre sus cuadros de funcionarios que simpatizaban con las ideas lombardistas como Arturo Romo Gutiérrez, planteaba la necesidad de profundizar la democracia y fortalecer a los tres sectores de la economía, inclusive esta central se afilió ese mismo año a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), así como a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), organismo internacional, el primero, de tendencia socialdemócrata. Para 1980, en el congreso nacional de la CTM se creó la Secretaría de Producción y Abasto, definiendo un programa de fomento para el desarrollo del sector social que dependía de aquella. Este es el marco para el reconocimiento formal del sector en mención (1982) luego de los compromisos de campaña de Miguel de la Madrid respecto de una planeación concertada donde aquel quedaría incluido, además de la presión que en este sentido ejercía el apoyo condicionado de los líderes obreros en un contexto de crisis y caída del poder adquisitivo de los salarios. Pero el interés por éste se detuvo ahí, pues no ha habido en lo sucesivo una iniciativa para reglamentarla no obstante que el citado Artículo 25 constitucional la prevé, provocando que “crezca de manera irregular y anárquica, creando con ello una serie de absurdos e incongruencias

¹⁸ Esteve, Hugo, *El sector social de la economía en México*. México, Instituto de Propositiones Estratégicas, 1991, p. 67. En cuanto a lo antecedentes de este sector, Francisco Dávila Aldas señala que existía desde la época prehispánica, según se apunta en esta misma obra (p. 48).

respecto a sus relaciones con las autoridades, con los empresarios de la iniciativa privada y aun incluso para con los propios trabajadores y sus organizaciones.”¹⁹

En esta época en la que la expectativa respecto del sector social era mayor porque se había dado el primer paso para su proyección, su peso en la economía nacional, sin embargo, fue mínimo; para finales de la década de los ochenta existían 40,038 entidades agrupadas en éste, de las cuales el 70% correspondían a ejidos y a uniones ejidales, las sociedades cooperativas representaban un 26%, las empresas sindicales tan sólo el .008% con un peso de estas últimas en el PIB del 1%; la participación global del sector social en el PIB en 1986 era del 4.7%, correspondiendo a las organizaciones ejidales el 73.7% de este total. Esta cifra es muy baja y la productividad es todavía menor si se tiene en cuenta que poseían el 60% de las tierras ganaderas, 67% de los recursos forestales, 80% de las costas y aproximadamente 40% de la superficie agrícola. Y ni que decir en comparación con las transnacionales que controlan el 35% del comercio y el 50% de la producción en el país.²⁰ En este sentido hay que apuntar que el primero no recibe el apoyo suficiente en materia de asesorías, tecnología, financiamiento y capacitación.

En realidad el sector social, como se desprende del análisis de su evolución en el país, nunca fue una prioridad de los gobiernos mexicanos empeñados en alcanzar la modernidad traspasando los patrones capitalistas importándolos de otros países. Con el proyecto neoliberal la perspectiva para el sector social se presenta aún más oscura porque aquel ve, con fuerza de fe, al sector privado como generador de las condiciones de eficiencia y calidad, proponiendo para tales efectos la privatización, la eliminación de subsidios ineficientes y controlar el gasto público para bajar el déficit fiscal. Prueba de la

¹⁹ *Ibid.*, p. 124. Los absurdos, según esto, alcanzan su constitución legal, su situación fiscal, la creación de tribunales especiales y el rompimiento de sus rasgos característicos, desvirtuándose con éstos su cometido. Si bien es verdad que existe la Ley General de Sociedades Cooperativas, éstas no abarcan al conjunto del sector social.

²⁰ Para constatar las cifras véanse: *Ibid.*, pp. 100-116, en esta obra se señala que no hay datos anteriores o posteriores para saber del peso y evolución del sector social en la economía; Labra, Armando (coordinador). *El sector social de la economía*. México, S.XXI-UNAM, 1988, p. 56. En cuanto al apoyo que recibía el sector, véase

anterior afirmación es la reforma al Artículo 27 y a la Ley Agraria hechas en 1992 como parte de su

... arribo al campo mexicano que consideraba al ejido, al campesino y al minifundio como resabios anacrónicos de un pasado hacia tiempo perdido y planteaba la necesidad de reestructurar y refuncionalizar al campo con el fin de responder a una nueva realidad librecambista, en donde la propiedad y el capital retomaron los espacios económicos.²¹

Con aquella se declaró terminado el reparto agrario; el objetivo era cambiar la estructura de propiedad de la tierra para eliminar la pequeña propiedad sustituyéndola por grandes empresas capitalista. En este sentido, la reforma abrió la posibilidad de crear los arriendos de las parcelas ejidales, permitiendo construir grandes explotaciones agrícolas en tierras ejidales rentadas, la venta de parcelas al interior de los ejidos, otorgar el pleno dominio de las parcelas a los ejidatarios por acuerdos de asamblea y la transmisión del dominio de las tierras a sociedades mercantiles. No hay duda, en el proyecto neoliberal el sector social no tiene cabida, asimismo las exigencias de productividad y competitividad le niegan la entrada a la globalización pues no está en posición para hacerles frente, sin embargo las condiciones de pobreza le siguen manteniendo, después de setenta años, como una alternativa de subsistencia. Ahora más que nunca, el diagnóstico del sector social se apega a lo dicho por López Portillo en campaña.

la participación de Víctor Barceló en esta misma obra, intitulada "El sector social en la perspectiva del desarrollo económico", pp. 43-74 y Campos, Julieta. op. cit., p. 364.

²¹ Calva, José (coordinador). *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*. México, Juan Pablos, 1997, p. 108.

1.2.2. Globalización y desigualdad económica

Entender el problema de la desigualdad económica es de vital importancia ya que representa uno de los puntos más conflictivos respecto de la búsqueda y aplicación de modelos de desarrollo pues, invariablemente, el objetivo último de estos es precisamente generalizar el bienestar. El conflicto entre uno y otra no es menor. Si el concepto de bienestar general contiene derechos reconocidos en las leyes, tales como el de un nivel de vida aceptable, oportunidades de desarrollo iguales entre los individuos así como entre los distintos grupos, acceso a la educación, seguridad laboral, jurídica y social con la consiguiente reducción de la incertidumbre respecto de su presente y de su futuro, la desigualdad económica alienta, y en la medida en que se agudiza tiende indefectiblemente a inhibir para finalmente borrar todas y cada una de las características del bienestar cuyo nivel mínimo es indispensable, aunque no siempre suficiente, para generar condiciones sociales de estabilidad. A partir de lo anterior se entiende que mayor desigualdad económica genera más pobreza y viceversa, estos dos procesos se realimentan.

La pobreza representa el nivel más dramático de la desigualdad económica, identificándosele como la "condición de vida" prevalciente cuando la gente, los individuos y los grupos no cuenta con los medios indispensables para satisfacer sus necesidades básicas, teniendo como punto de referencia la media del nivel de vida de la comunidad en donde se encuentren. Pero las carencias reales de estos grupos humanos hicieron necesario agregar un peldaño más hacia abajo en la negación del bienestar general y que mide tangiblemente el éxito o fracaso de los modelos de desarrollo, su suficiencia como tales y su valor intrínseco además de la parte de responsabilidad, que no es minúscula, de los responsables de aplicarlos, es decir, de los gobernantes: la miseria,

cuya definición se refiere a la agudización de la pobreza y generalmente para medirla se toma en cuenta la imposibilidad de adquirir con suficiencia el más básico de los satisfactores, o sea los alimentos.

Para conocer el estado actual de la globalización y sus perspectivas resulta imprescindible entonces saber del rumbo que describen la desigualdad económica y la pobreza. En otras palabras, entender los mecanismos propios del desarrollo que ha descrito hasta ahora aquel proceso exige considerar las condiciones de vida de los diferentes grupos humanos, con las respectivas formas de organización que adoptaron para asimilarla y que le componen, pero poniendo especial atención en el caso de México para entender a cabalidad los retos, desafíos y fallas de aquella, sin embargo esto sólo es posible, por las dimensiones e implicaciones del tema, desde una perspectiva general.

En el nivel mundial se tiene que, según el Programa para el Desarrollo Humano de la Organización de Naciones Unidas (PNUD) en su informe de 1991, 3500 millones de personas, es decir, el 75% de la humanidad vivía en países pobres sobre el 67% de la superficie del planeta, de los cuales, de acuerdo con el BM, 1000 millones, o sea el 21.42% padecían pobreza extrema, mientras que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) calculaba que en esta condición sobrevivían unos 1534 millones de habitantes, lo cual representaba el 27% de una población mundial de 4667 millones de personas. Respecto a la diferencia de ingresos entre los países pobres y los países ricos en la década de 1980, se sostenía que para 1979, 1000 millones de personas ganaban menos de 250 dólares al año y 1500 millones percibían entre 250 y 1000 dólares en el mismo lapso, mientras que el promedio en los segundos era de 6000 dólares por habitante y año (per cápita), pero para 1988 esta asimetría se acentuó pues los últimos habían duplicado su PIB per cápita en tanto que en los países pobres era de sólo 700 dólares.²²

²² Campos, Julieta. *op. cit.*, p. 38

Ya para 1992 la totalidad de población, dividida en quintiles, recibía de la renta total, el 20% más rico un 82.7% de ésta; el siguiente 20%, un 11.7%; el tercero un 2.3%; la cuarta fracción el 1.9% y por último el 20% más pobre sobrevivía únicamente con el 1.4% de la renta mundial. De esta forma el primer quintil más beneficiado recibía ingresos 150 veces superiores a los del menos favorecido. En cuanto a la producción mundial, al 18% de la población le correspondía el 78% y el restante 82% producía sólo el 22% del total, donde el 75% de las exportaciones mundiales correspondían a los países desarrollados y el 25% a los países pobres, de éste último porcentaje el 92% se destinaba a los primeros. Es así como el 23% de la población que vivía durante este periodo en los países ricos disfrutó del 85% de la renta mundial.

Ahora bien, para el BM el número de personas que viven en la miseria, es decir, con menos 1.08 dólares al día, en la última parte de la década de 1980 y hasta 1998 queda como sigue: en 1987 fueron 1,183.2 millones, para 1990, 1,276.4, durante 1993 ascendió a 1,304.3 millones de personas disminuyendo en 1996 a 1,190.6 y alcanzando la cifra de 1,198.9 millones de personas quienes viven en esta condición en 1998, cuyo porcentaje del total de la población mundial (5,819.8 millones de habitantes) es del 20.60%.

Respecto a la desigualdad, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2000, señala que en el ámbito mundial el coeficiente Gini entre 1988 y 1993 paso de un valor de .63 a .68 (es el indicador más utilizado para medir la desigualdad económica respecto del ingreso, donde el valor más alto es 1 y el menor 0); en tanto que en un sólo año, entre 1998 y 1999, las 200 personas más ricas del mundo incrementaron su ingreso que pasó de 1,042,000 millones de dólares (mdd) a 1,135,000 millones, mientras que los 582 millones de personas más pobres ingresaron en el último año tan solo 146,000 millones, por otro lado, la participación de los países menos adelantados que cuentan con el 10% de la población mundial, aproximadamente 645 millones de personas, realizaron durante 1998

tan sólo el .4 de las exportaciones mundiales que habían sido de alrededor del .6 en 1980 y de .5 en 1990.²³

Como se puede leer, la desigualdad económica se ha incrementado durante los últimos veinte años, periodo en el que, según se definió arriba, acaban por definirse las características de la globalización, agudizando de esta manera las diferencias tanto en la producción como en la distribución de la riqueza en el mundo, así como los problemas de pobreza.

En el plano regional se señala que tan sólo entre los Estados Unidos de Norteamérica (E.E.UU.), la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Este de Asia poseían el 75% del PBM y el 80% del comercio mundial cuyo conjunto representa el 20% de la población mundial más próspero; en tanto que África, con un 10% de la población a nivel mundial, alcanza únicamente el 1.2% del PBM; en este continente, en 1989 había 4 veces más desempleados que en 1979, mismo periodo en el que los salarios reales cayeron 30% y donde el 67% de su población carecía de agua potable, tiene un peso en el comercio mundial del 1%, de cuyas exportaciones el 90% son materias primas, mismo rubro en el que América Latina reporta un 67%, donde, por su parte, entre 1980 y 1986, la pobreza creció a una tasa anual del orden de 3.8% y ya para 1990, con 425 millones de habitantes, 270 millones eran pobres, es decir, alrededor del 63%, asimismo, a lo largo de esta década el 20% de la población más rica obtuvo el 58% del ingreso y el 20% más pobre percibió el 4%.

En Asia, en 1980 existían 700 millones de pobres. Por otro lado, la distribución de la miseria en 1998 queda de la siguiente manera respecto del total de población que sobrevive en esta condición: Asia meridional 43.5%, África al sur del Sahara 24.3%,

²³ Las cifras se pueden verificar en *Ibid.*, p. 38; Brunel, Sylvic. *El subdesarrollo*. España, el mensajero ediciones, 2000, pp. 41-53; Banco Mundial. *Informe sobre desarrollo mundial 2000-2001*. Madrid, Edic. mundi-prensa, 2001, p. 23 y PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Barcelona, Edic. mundi-prensa, 2000, p. 82.

Asia oriental y el Pacífico 23.2%, Europa y Asia central 2%, América Latina y el Caribe 6.5%, y en Oriente Medio y el Norte de África el .5%.²⁴

En el nivel regional se reproducen los problemas de desigualdad y pobreza pues existen tres que acaparan cerca del 80% de la riqueza y que representan poco más del 20% de la población total mundial. La concentración de la riqueza en el ámbito mundial se distribuye en tres regiones prósperas que se agrupan para competir por ésta, excluyendo a las demás, quienes también se agrupan aunque con las limitaciones y carencias auestas. Pero si se comparan las cifras referentes a la concentración de la riqueza con las de las multinacionales se fortalece considerablemente éste fenómeno.

En el caso particular de México es verdad que el ingreso per cápita se incrementó en las últimas dos décadas, aunque con leves oscilaciones, pues en 1975 era de 3380 dólares, en tanto que para 1980 ascendió a 4167, en 1985 fue de 4106, para 1990 alcanzó 4046, llegando a 4459 dólares por habitante y año en 1998, empero los problemas de desigualdad y pobreza no disminuyeron, pues se encuentra que para 1981 el porcentaje de pobres alcanzó al 48% de la población, es decir, cerca de 23 millones, entre este año y 1988 la pobreza creció en 50%, y entre 1983 y 1988 el salario real reportó una caída del 46%.

Para el periodo que va de 1982 a 1987 no hubo crecimiento económico por lo que, ahora sí, no había qué distribuir, el porcentaje de pobres alcanzó en este último año el 60% de la población, mientras que la participación del salario en la riqueza nacional paso del 37.4% al 28.9%, en cuanto al destino de la ocupación, de 1.9 millones de personas que laboraban en el sector informal en 1982 se paso a 9.3 millones para 1985, mientras que en el mismo periodo el capital, que participaba del 43.1% de la riqueza nacional alcanzó, al finalizar éste, un 54%.

²⁴ Véanse Campos, Julieta, op. cit., pp. 66-90; Brunel, Sylvie, op. cit., p. 47 y Banco Mundial, op. cit., p. 24.

En la década de 1980 la población creció a una tasa anual del 2.12%, la pobreza al 5.1% y la miseria al orden del 4.4% por año; al finalizar aquella, de los 85 millones de habitantes, 40 millones sobrevivían con ingresos menores a dos salarios mínimos, la mitad de estos ingresaban menos de un salario mínimo, mientras que 4.5 millones tenían un ingreso superior a los 20 salarios mínimos; pero Enrique Hernández en “Crecimiento económico y pobreza en México” sostenía que para 1988 un 60% de la población vivía en la pobreza, aproximadamente unos 50 millones con un ingreso inferior a los dos salarios mínimos, 15 millones ingresaban entre 2 y 5 mini salarios, 6 millones entre 5 y 9, a 4 millones les correspondía un ingreso de entre 10 y 19 y el restante 4.5 millones ingresaron más de 20 salarios, de esta manera el 5% de la población sumaba el 47% de la riqueza nacional; ahora bien, si en 1982 un salario mínimo alcanzaba para comprar el 38% de la canasta básica, en 1987 reportó un 20% y para 1993 sólo alcanzaba para el 13% de ésta. Para 1989 las ganancias superaron en 90.6% el monto de los salarios, el trabajo representaba, en términos del PIB, un 23% y el capital un 73%, pero la concentración también afectó al sector patronal pues de ésta última cifra distribuida en un total de 1,200,000 unidades productivas y comerciales, sólo 112 se quedaron con el 46% de las ganancias.

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1990 el 19% del ingreso total era para los más pobres, pero fuentes no oficiales señalaban que el 30% de éstos recibían sólo el 5% de los ingresos, mientras que el 20% más rico obtuvo el 72%. Para 1994 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimaba que el porcentaje de hogares en situación de pobreza (aquellos cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica) era de 36%, 3 puntos menos que en 1989 y 6 puntos más que en 1984, de los cuales había un 29% en los centros urbanos y 47% en los rurales, mientras que el porcentaje de aquellos quienes vivían en situación de miseria (considerándolos como los hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta

básica) era de 12%, 2 puntos menos en comparación con 1989, pero un punto mayor en la relación con 1984, 6% del total de los urbanos y 20% de los rurales; en tanto que la distribución del ingreso total por quintiles quedaba así: el 20% más pobre recibía el 4.8%, mientras que el siguiente 20% se quedaba con el 8.6%, el siguiente obtuvo el 12.8%, el penúltimo de abajo hacia arriba obtuvo el 19.5% y el 20% más rico ingresó el 54.3%.

De tal forma que, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2000, para 1998 el país ocupaba el lugar 12 de acuerdo con la clasificación del índice Gini a nivel mundial, mientras que entre 1987 y 1998 el 20% más pobre de la población recibió solamente 3.6% del ingreso y el 20% más rico el 58.2%*, en tanto que las personas que sobrevivían en condiciones de miseria alcanzaron un 17.9% del total.

En este contexto, el BM estima que entre 1984 y 1994 el índice Gini subió fuertemente, pasando de 0.49 a 0.55. La tasa de desempleo en 1998 fue del 3%, pero el INEGI dice que es del 2.82% reduciéndose respecto de 1995 cuando era del 5.05%, mismo año en el que, según la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el porcentaje de desempleados era del 18% y la CTM decía que había 14.4 millones de desempleados, en tanto que, según al Congreso del Trabajo y la Universidad Obrera, durante los 7 meses anteriores a junio de 2001 se despidieron a 205.5 trabajadores por día, únicamente el 33% de la Población Económicamente Activa (PEA) recibía ingresos fijos, de los cuales el 66% eran menores a dos salarios mínimos.

* Respecto del uso de los indicadores y la clasificación que tiene México, Miguel Székely en *La desigualdad en México: una perspectiva internacional*. en Memoria del foro 'Superación de la pobreza, diálogos nacionales.' México, BID, 2000, pp. 45-73, señala que la desigualdad se concentra más entre más se avance en la escala hacia los dos quintiles más pudientes, sugiriendo que lo mismo pasa si se subdivide en deciles y en centiles, asimismo apunta que las encuestas, al no captar algunos de los ingresos que tienden a estar mejor distribuidos, mejoran la comparación de México respecto de otros países y por consiguiente su clasificación en el lugar 12 del mundo y 8 de la región latinoamericana pasaría, si se tomarán en cuenta aquellos, al lugar 6 y 5 respectivamente, en conclusión, dice, México es uno de los países más desiguales del mundo. También véanse Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz. op. cit., pp. 112-114 y Arturo Salgado, "Pierde el país 91 empleos cada hora." El Financiero. 26.06.01, p.14

Más recientemente, el gobierno mexicano convocó a la conformación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en el que participaron investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), del Colegio de México (Colmex), de la Universidad Iberoamericana (UIA) y de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), los cuales hallaron que el 53.7% de la población mexicana vive en condiciones de pobreza y el 24.2% en la miseria, o como ellos lo llaman en la pobreza alimentaria; sin embargo Julio Boltvinik, quien es un estudioso de la materia en México, manifiesta que actualmente en el país el porcentaje de personas que viven en la pobreza con respecto del total es del 70%.²⁵

En conclusión, si se atienden y se comparan las cifras de la CEPAL, el BM y del PNUD que tienen una visión más global sobre los problemas de desigualdad económica y pobreza, estos dos se han incrementado en el país durante las pasadas dos décadas; en otras palabras, durante el periodo de la globalización se agudizaron tanto la desigualdad económica como la pobreza, pues el índice Gini se incrementó en .05, para 1998 los más ricos incrementaron su ingreso respecto de 1994 y el quintil más pobre lo vio disminuir para el mismo periodo de 4.8% de los ingresos a 3.6%, asimismo entre 1984 y 1994 el porcentaje de hogares en situación de pobreza pasó del 30 al 36% y los que subsistían en condiciones de miseria pasaron del 11 al 12%.

No obstante lo anterior, queda pendiente determinar el grado específico de incidencia de la globalización en la agudización de estos problemas ya que, por un lado, ésta responde también a la dinámica interna del país y prueba de ello es que ya existían antes de que se hicieran patentes o se profundizaran las características de aquella pero también porque, como ya se dijo, es un proceso inacabado que contiene un determinado proyecto que le

²⁵ Véanse Campos, Julieta. op. cit., pp. 87-89, 318-319, 437-440; Aguilar Camín, Héctor. *Después del milagro*. Cal y Arena, México, 1989, pp. 214-233; Breton, Víctor y Roca, Albert. (editores). *Los límites del desarrollo*. Barcelona, Romanya-Valls, 1999, pp. 128, 312; PNUD. op. cit., p. 169; Banco Mundial. op. cit., p. 55; Ramírez, Fernando. "En la décima economía del mundo, 53.7% de la población vive en la pobreza." *El Financiero*, 14.08.2002. pp. 44-45; Boltvinik, Julio. "Dos Años Después: más pobres." *La jornada*, 22.07.02, p. 23.

subyace aunque no de forma fatal y de una vez para siempre. Justificadamente se puede decir que, entendida como la dinámica de los cambios contemporáneos, la globalización acentúa la desigualdad económica y la pobreza en cuya relación el neoliberalismo, por sí mismo, juega un papel determinante aunque no exclusivo.

1.3. Soberanía y globalización

Otro de los elementos estatales al que afecta el proceso de globalización es la soberanía, debido a la reducción de la capacidad de decisión de los aparatos gubernamentales que son, en última instancia quienes la ejercen, aparte de la interdependencia económica que se acentúa, introduciendo nuevas formas de organización económica que cuentan con un poder de acción considerable, pero también por el requerimiento para los Estados Nacionales de su agrupación en bloques como respuesta frente a la agudización de la competencia económica que presupone este proceso y mediante el cual los países se someten a las reglas establecidas en los acuerdos que suscriben. En este apartado se revisará el concepto de soberanía para después precisar el impacto que la globalización tiene tanto en su práctica como en su significado, señalando igualmente la relación que guarda con la situación económica del país mediante el señalamiento de los costos políticos que reporta su endeudamiento.

1.3.1. El concepto de soberanía

La soberanía como concepto nació del estudio de la entonces pretendida novedosa organización política que era el Estado nacional y soberano, el cual se afirmó derrotando al poder de la iglesia y a los poderes dispersos de los señores feudales en el siglo XVIII, concentrándolos en una sola persona, el Rey, como autoridad reconocida. Fue Juan Bodino quien primero analizó la idea de soberanía, cuando en los ‘Seis libros de la República’ define el concepto de suprema autoridad como “el poder absoluto y perpetuo de una República, al cual los latinos nombran majestad.”²⁶ Los límites del poder del príncipe, dice Jorge Carpizo interpretando a Bodino, son el derecho divino, el natural y el de gentes, este último se desarrolló desembocando en lo que en la actualidad se reconoce como derecho internacional; de esta manera si el príncipe los violaba, abría la posibilidad de un movimiento que lo derrocaría. El titular de la soberanía, prosigue, era quien efectivamente ejerciera el poder, es decir, quien gobernara.

Pero a través de la historia de la teoría social se ha discutido quién es el titular de la soberanía identificándose en ese lapso una diversidad de estos de acuerdo con el estado de las ideas dominantes, de esta forma se ha indicado que es quien tiene el poder, Dios, el mundo, el derecho natural, el territorio, el orden jurídico o la constitución; así las cosas, no es sino hasta en el marco del movimiento de la ilustración que preconiza e impulsa a la modernidad cuando Rosseau en ‘El contrato social’ explicó que el titular es el pueblo al afirmar que: “La soberanía es el ejercicio de la voluntad general, y esta soberanía nunca es enajenable, prescriptible o divisible.”²⁷ Desde entonces se reconoce al pueblo como su titular. Pero la discusión no concluye con esta afirmación de raigambre democrata, por ejemplo Heller en su obra intitolada ‘La Soberanía’ apunta que “el problema de la titularidad de la soberanía es que el sujeto de ella debe ser un sujeto de

²⁶ Citado por Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, Porrúa, 1998, p. 494.

demócrata, por ejemplo Heller en su obra intitulada 'La Soberanía' apunta que "el problema de la titularidad de la soberanía es que el sujeto de ella debe ser un sujeto de voluntad real con autoridad para expedir las normas jurídicas sin que nadie le indique cómo debe hacerlo."²⁸

En México dicha contrariedad se resuelve atendiendo al Artículo 39 constitucional que textualmente dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno". No cabe duda de que, por lo menos en el nivel del deber ser tanto del derecho como de la filosofía política, el titular de la soberanía es el pueblo.

El matiz acerca de aquel se clarifica cuando surge la pregunta acerca del cómo conducir ese poder supremo hacia acciones concretas. Es precisamente a partir de esta idea (cómo y a través de quién se da su ejercicio) desde donde se perfilan las críticas contra este poder absoluto.

El primer punto tiene que ver con la resolución que se le da al concepto democracia cuyo significado es el poder al pueblo el cual, ante la imposibilidad de discutir directamente cada problema, controversia o asunto público, nombra representantes, es decir, frente al obstáculo de "ejercer su soberanía a diario" elige representantes que están bajo su mandato, a su servicio, en este sentido el Artículo 41 constitucional dice en su primer párrafo: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores."

²⁷ Ibid., p. 497.

²⁸ Ibid., p. 496.

Siguiendo con la norma máxima, en México la soberanía no se delega ni se diluye pues de acuerdo con ella el pueblo puede, en última instancia, modificar la forma de su gobierno a través de la CPEUM como lo precisa el Artículo 135; mas en los hechos los gobernantes gozan de cierta autonomía en el ejercicio del poder y cabe la posibilidad de que lo hagan aprovechándolo en beneficio propio o respondiendo a intereses de grupo y no en virtud del interés general tal como los obliga el ordenamiento jurídico, lo cual involucraría que se utiliza el concepto de soberanía para evitar reclamos, movimientos y la acción judicial en su contra quedando impunes.

Ahora bien, si es verdad que en la historia se han verificado casos en esta tesitura, no se debe derivar de ellos que existe la necesidad de borrar a la soberanía, pues implicaría la posibilidad de que cualquier país más poderoso pudiera imponer por la fuerza sus intereses y dictados a uno o unos más débiles, ya que también es verdad que a pesar de su reconocimiento universal se han presentado casos de esta índole. En la discusión en torno de la soberanía no puede procederse a cortar por lo más fino, cuando los crímenes aparezcan y en nombre de aquella se busque la impunidad debe aparecer el derecho en nuevas formas con una visión más internacional.

La globalización obliga a las naciones a abrir sus fronteras, al mismo tiempo que la difusión de lo que pasa en todas y cada una de las latitudes se acelera y extiende impidiendo la ocultación de hechos criminales por parte de los gobernantes, sin embargo aún no existe una justicia global que requiere, para hacerse realidad, asumir los problemas de la globalización por parte de los Estados pasando indefectiblemente por la democratización de ambos (de los Estados y de la globalización) entendida esta última como la participación más activa y con voto de los Estados menos poderosos en los organismos internacionales, pero sin olvidar que la realidad de esta organización no es uniforme ya que existen regiones enteras como África, donde ni siquiera se ha desarrollado totalmente el Estado moderno como tal.

Esto quiere decir que la globalización padece un déficit institucional sobre el cual se tiene que trabajar para hallar las instituciones que le den un cauce más o menos cooperativo y sin conflictos mayores, ya que la orientación de su dirección no puede perdurar en manos exclusivamente del mercado que ejercería su poder por medio de las transnacionales, ni por la Organización de Naciones Unidas (ONU) tal y como ha funcionado hasta ahora, porque la realidad le ha dejado atrás como mecanismo de cohesión y resolución de conflictos entre las naciones. En este contexto Fossaert señala que dicha organización simplemente es inoperante por su incapacidad para

... prever los efectos de los grandes dinamismos demográficos, económicos y culturales que preocupan al sistema mundial (...) su secretariado no tiene autoridad ni ejecutiva, ni moral y su regla: un Estado una voz no tiene sentido en una asamblea de estados cuyos gobiernos no estén vinculados por sus decires o sus votos a la ONU.²⁹

Además de que, sugiere, su cobertura es estrecha porque no atiende con la atención requerida los problemas ecológicos, económicos y sociales, sumando a lo anterior el hecho de que las sanciones económicas o militares del Consejo de Seguridad como agente de su poder militar, se orientan a la defensa del estado de cosas político en el mundo.

Como se lee, los problemas que plantea la globalización entendida como un proceso todavía emergente, obligan a repensar tanto el concepto como la práctica de la soberanía, más por el lado de quienes la ejercen realmente, es decir, los gobiernos, así como para hacer realidad el principio de que el poder que connota reside esencial y originariamente en los pueblos, a los cuales la complejidad que incrementa aquella obliga a ser más participativos y conocedores para que puedan asumirla como un destino común, esto es, en la forma de la mundialización propiamente dicha, en la cual necesariamente el ejercicio del poder se apega a derecho.

1.3.2. Integración vs. soberanía

La globalización, por sus características, es un terreno propicio para la integración de los países, pero ésta última se presenta en diferentes niveles y en distintos grados, obedeciendo a las dinámicas e intereses de aquellos; el problema es que sus diferencias no siempre se atienden, saliendo a relucir entonces las contradicciones de ésta en la forma de relaciones de dominación y aún más, describiendo connotaciones de colonialismo comercial.

La lógica de la acumulación capitalista, como ya se dijo cuando se analizó el funcionamiento de las empresas transnacionales, tiende a maximizar la producción, y como consecuencia los países que más producen demandan mercados más allá de las fronteras de sus Estados.

Por otra parte, los países más pobres en la búsqueda de modelos efectivos de desarrollo, no pueden sustraerse a los procesos históricos (la caída de los sistemas socialistas, las contradicciones del capitalismo que produjeron a la crisis del Estado benefactor o el avance alcanzado por los países del Sudeste Asiático apegados al modelo capitalista) ni a la fuerza de las ideas dominantes que les formulan esquemas liberales, pero tampoco deben eludirse de sus necesidades internas inmediatas para cuya atención requieren de recursos materiales y monetarios de los que, al no existir excedente dentro de sus fronteras o destinarse a otras prioridades como la deuda, se ven obligados a recurrir a préstamos en el extranjero a cambio de los cuales se les imponen restricciones en materia de política económica. Precisamente en estos términos, tanto unos como otros abordan la nave global, reconociendo necesidades específicas y diversas con la firme idea de no

²⁹ Fossaert, Robert. op. cit., pp. 438-439.

quedarse fuera de ésta, asociándose principalmente por zonas geográficas conexas en lo que ha dado en llamarse integración económica.

Esta asociación repercute inevitablemente en el concepto de soberanía debido a que éste último se refiere al Estado, es una de sus características esenciales y tanto los problemas como los mecanismos instrumentados para enfrentar aquel proceso involucran que el ejercicio de la soberanía deba hacerse de una manera más responsable, abierta y visionaria; la cooperación entre los Estados, según sean las condiciones que en ésta se acuerden, pueden establecer relaciones desfavorables para uno u otro sin compensaciones reales o con una tendencia franca hacia la progresión del dominio y la subsiguiente pérdida de su soberanía. Más claro: si la integración económica entre desiguales no contiene los mecanismos para disminuir gradualmente las asimetrías entre los integrados, conlleva al dominio del más fuerte, propiamente a la desintegración de la soberanía o, en el mejor de los casos, a su redefinición, abriendo la posibilidad de la integración política bajo la égida de los intereses del más poderoso.

México también abordó la nave global asociándose a través de diversos acuerdos y tratados con diferentes países y regiones, pero por su peso real el principal nexo es con los EE.UU., siguiendo este último una evolución particular que permite identificar, más que la coyuntura política y la visión o falta de ella de los gobernantes, los intereses y necesidades de cada uno, así como la perspectiva de esta integración.

Desde la década de 1940 EE.UU. planteó el libre intercambio a México aunque limitado, consciente de que la sobreproducción propició la crisis de la década de 1930, además de que ya la Segunda Guerra Mundial resultaba inminente y buscaba un mercado para colocar su producción así como una fuente de los suministros que tal condición reclamaba; el gobierno mexicano, con un fuerte capital de legitimidad que le proporcionó la nacionalización petrolera en 1938, rechazó en 1942 las propuestas estadounidenses

argumentando que la reducción arancelaria inhibía el desarrollo de la incipiente industria mexicana, afectaba la balanza de pagos y el convenio no podía, como se pretendía, darse en pie de igualdad económica.

Posteriormente, en la Reunión de Chapultepec (1945), en la Carta de la Habana y en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (ambas en 1947) México no aceptó el libre comercio como base de las relaciones bilaterales; en esta época el gobierno optaba por la industrialización sustitutiva de importaciones que no contemplaba la autarquía ni el nacionalismo a ultranza, pues se requería imprescindiblemente de la contratación de empréstitos y de la importación de bienes de capital, así como de la inversión extranjera. Si el gobierno mexicano no aceptó el libre comercio fue porque estaba buscando consolidar el proyecto político y económico que se fraguó con la lucha armada de la Revolución Mexicana y la posterior lucha de facciones, de tal manera que esta búsqueda se hubiera visto amenazada con la apertura.

A principios de la década de 1950, la CEPAL recomendaba a los países de la región un proyecto de integración que no implicaba cerrarse a la inversión extranjera, instrumentando como punto central la industrialización vía la sustitución de importaciones, todo ello para salir del subdesarrollo; en aras de contrarrestar los efectos que pudiera tener este proyecto alternativo, los EE.UU. impulsaron la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA). En México durante todo este periodo y hasta 1970, se concibió a la industrialización como el elemento material que daba cohesión política y social, permitiendo a la clase gobernante contener o postergar los conflictos sociales y económicos en el que el discurso nacionalista, desde entonces, no es antiimperialista ni anti Estados Unidos.

Por su parte este último país, en el marco de la Guerra Fría y de un régimen socialista en Cuba y otro más en Chile cuya ideología se difundía hacia otras latitudes

latinoamericanas, veía bien al crecimiento económico como aislante del conflicto social, aceptando sin más el proyecto industrializador mexicano. A estas alturas las expresiones estadounidenses evidenciaban que México era parte del eje estratégico de aquel país ubicándolo como una región prioritaria, abriéndose ya para entonces el debate acerca del rumbo integracionista que el primero habría de seguir, declarándose por la asociación con los EE.UU. unos, en tanto que otros sostenían que ligarse con América Latina era la solución idónea para enfrentar la nueva realidad económica y política mundial. No obstante lo anterior, ante el dilema el gobierno planteó un discurso oportunista esperando mejores momentos para buscar una solución que no fuera coyuntural sino de fondo en cualquiera de los dos sentidos, de esta manera la “solución ha sido la construcción de una política internacional abierta y de calculada disidencia que contrabalancee una política interna que en lo económico tiene que considerar de una manera pragmática su dependencia de Estados Unidos.”³⁰

A finales de los setentas y gracias a la expectativa primer mundista que ofrecía el descubrimiento de extensas reservas petroleras, se pasó de la disidencia calculada a la disidencia franca respecto de los EE.UU., brindando por ejemplo apoyo a Sandino, ayudando con programas de asistencia a Centroamérica y al Caribe, o asumiendo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) la presidencia de la Confederación de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL), organismo que agrupaba a partidos socialdemócratas el cual planteaba la necesidad de una tercera vía para afrontar la crisis de la región de Centroamérica. Los EE.UU. no dejaron de presionar por medios diplomáticos y una vez que la crisis del mercado petrolero llegó, bajando de intensidad el discurso y la práctica diplomática mexicana, condicionaron con los préstamos la postura

³⁰ Alonso, Jorge (compilador). *El nuevo Estado mexicano*. T.I, México, Universidad de Guadalajara- Nueva Imagen- CIFSAS, 1994, p. 66. La dependencia mexicana, pese a sus esfuerzos de diversificación, se verifica en los destinos de su comercio, así, envió a los Estados Unidos durante el 2001 88.5% de sus exportaciones, de las cuales el 48.5% del total eran maquila y, por su monto en ventas totales, 7.5% fueron petróleo crudo; el déficit comercial para ese año se incrementó en 20.9% respecto del año 2000 ascendiendo a 9,733 mdd, según Gómez, Arnulfo. “*El comercio exterior de México en el año 2001*”. *El Financiero*. 05.04.02, p. 26. Por otra parte, la disidencia declarativa va desapareciendo poco a poco a partir de 1988 y hasta la fecha.

interna y externa de México que en lo económico padecía de una fuerte crisis; quien, sin embargo, todavía en 1983 estableció ciertos límites para con aquel país al ingresar al Grupo Contadora, el cual se pronunciaba por una política de negociación para salvar el conflicto Este-Oeste.

A lo largo de la década de 1980 se afianzó gradual pero firmemente la ascensión del proyecto neoliberal librecambista como la llave hacia la modernización del país, en donde los Estados Unidos de Norteamérica considera al comercio exterior como la salida ante la caída de su hegemonía económica mundial. Basándose en el desarrollo histórico de los dos países, de sus oportunidades así como de las orientaciones de los procesos de integración que han tenido, buscado y finalmente seguido, se puede decir que

... la nueva integración propuesta por Estados Unidos, tanto a Canadá como a México, carece de relación con los proyectos integracionistas del pasado. Ahora, Estados Unidos se erige como el gran articulador de un espacio que mantiene a la vez un valor geoeconómico y geopolítico, donde el punto entre las viejas y las nuevas propuestas de integración se sitúa en la reubicación geoeconómica y geopolítica de México que ha decidido asumir finalmente el gobierno de Salinas de Gortari, y que posiblemente le otorgue un contexto económico internacional en el que no juega únicamente la hegemonía de los Estados Unidos.³¹

En este marco, EE.UU. estaría buscando liderar la continentalización de América para enfrentar la agudización de la competencia, así como buscando recuperar y sostener su hegemonía económica mundial, mientras que México sigue en la búsqueda del desarrollo, pero en la actualidad utilizando como punto toral su importancia para los Estados Unidos. Ahora bien ¿Hacia dónde se dirigen estos países, atendiendo los términos reales de su integración? ¿Hacia la reducción de las asimetrías para conformar un bloque en el que los beneficios se compartan o hacia el dominio llano de los Estados Unidos con la subsiguiente pérdida de soberanía por parte de México? Para González Souza se acude al segundo caso pues, dice: “Lo cierto es que, sin descartar algunos

³¹ Alonso, Jorge, op. cit., pp. 80-81.

beneficios aunque más bien efímeros, el desangramiento de la soberanía del México moderno agrava como pocas cosas sus problemas históricos. E inclusive, genera nuevos y no menos grandes problemas.”³²

En cuanto a los términos de la integración México-EE. UU., y partiendo del análisis de la situación actual de la soberanía del primero en la relación que mantienen estos dos países, señala que ésta rebasa el ámbito de lo económico siendo el caso de que la perspectiva tiende hacia la integración política donde prevé que el futuro de México como organización política será la de un protectorado.

Suponiendo que en su esencia todos los países la poseen, apunta que la diferencia importante radica en la capacidad para ejercer el derecho a la soberanía destacando, además, que un análisis riguroso de este concepto puede hacerse no obstante la falta de indicadores cuantitativos para saber si se pierde o no, si cambia o se mantiene inmutable; propone que esta valoración se haga en términos cualitativos considerando factores como la autocensura de políticas de corte social, los sacrificios a favor de otros países de los intereses, proyectos, beneficios, capacidades o potencialidades de la nación o de la mayoría, la supeditación por acción u omisión a entidades no representativas del interés mayoritario de la nación, retractarse en políticas o empeños nacionales ante posiciones extranjeras, hacer concesiones que afecten al interés nacional, acusar tolerancia o complicidad para con las injerencias ilegítimas de entidades extranjeras, la desnacionalización cultural y la tendencia a vulnerar la constitución en alguno de los sentidos antes mencionados.

A partir de la valoración de dichos “indicadores” señala que el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) es la síntesis y expresión de la integración

³² González Souza, Luis. *Soberanía herida*. T. I. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1994. p. 58.

económica y política, ejemplificándolo con que en éste se dejaron fuera los temas sindical y la inmigración que representan cuestiones del mayor interés para México.

Durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) el gobierno mexicano propuso a sus dos vecinos del Norte, Canadá y Estados Unidos, quienes ya habían celebrado uno entre ellos, un tratado comercial; para la clase gobernante por lo menos, resultaba evidente el camino a seguir en un contexto mundial de agudización de la competencia donde la conformación de bloques comerciales estaba en boga. En febrero de 1990 José Córdoba, jefe de asesores de la Presidencia hizo una visita a Washington para ver las posibilidades de un tratado comercial, el 10 de junio, estando reunidos los presidentes de México y EE.UU., dieron a conocer el propósito de iniciar las consultas preparatorias para celebrar aquel, el 8 de agosto representantes de ambos países anunciaron que todo estaba listo para negociarlo, el 21 del mismo mes el jefe del poder ejecutivo mexicano lo solicitó formalmente al de los EE.UU., el 25 de septiembre este último pidió consentimiento al congreso de aquel país para negociarlo mediante el fast track (vía rápida llevada a cabo directamente por el poder ejecutivo) la cual quedó aprobada el 27 de febrero de 1991; el 17 de noviembre de 1993, después de dos años y medio de negociaciones fue aprobado el TLCAN por la Cámara de Representantes estadounidense, el cual entraría en vigor en enero de 1994.

La zona que abarca este tratado contiene un mercado de consumidores de 400.4 millones, alcanzando como porcentaje del Producto Bruto Mundial un 30.4%, donde es evidente que el socio más grande, por mucho, son los EE.UU.. El TLCAN, antes de los acuerdos paralelos en los que se discutieron los temas de las condiciones de trabajo y el medio ambiente, comprendía 22 capítulos agrupados en 6 temas: Acceso a Mercados, Reglas de Comercio, Servicios, Inversiones, Propiedad Intelectual y Solución de Conflictos.

Los objetivos confesados de aquel son el crecimiento económico a través de la expansión del comercio, el incremento de las inversiones y la creación de empleos pero sin tener ninguna especificación respecto de este último punto. De esta manera, un producto se considera originario de la región si contiene de forma mayoritaria un porcentaje de insumos producidos o extraídos en ésta, el cálculo correspondiente se hace restando el valor de los insumos importados para su manufactura del valor de la manufactura al momento de exportarse, pero se excluyen de las reglas de origen al sector automotriz y al textil temiendo la competencia que, vía terceros países, pueden dar la Unión Europea (UE) y Asia respectivamente.

En materia energética y de petroquímica básica los tres países se comprometen a respetar las leyes constitucionales de cada uno, no se obligan a vender petróleo; respecto del gas los proveedores o los usuarios pueden negociar contratos de suministro con los particulares; tocante a la energía eléctrica las empresas de los tres países pueden generarla para su uso propio pero los excedentes, en el caso de México, se venderán a la CFE. Por lo que toca al petróleo no se estipula el otorgamiento de contratos de riesgo que eventualmente otorgarían un porcentaje sobre el petróleo descubierto a la empresa exploradora que, se entiende, puede ser particular y extranjera, recibe a cambio, a través de contratos de desempeño, dinero en efectivo.

En materia agrícola, como el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986 no le permite, hasta que no concluya éste, negociar la totalidad de los subsidios al campo, el Tratado estipuló únicamente subsidios a la exportación; así, los granos verdes se pueden subsidiar sin sujeción a sanciones, los ámbar causarían aranceles extras si el país importador demuestra que el producto subsidiado daña a los productores y los granos rojos causan siempre aranceles al exportarse, pero en el 2003 se estaba negociando la apertura total del

sector*. Por otra parte existe una amplia gama de barreras al comercio de agropecuarios, desde las clásicas arancelarias que alcanzan un 36% para el melón mexicano o las fluctuaciones de éstas últimas que suben o bajan respectivamente en verano o invierno para las frutas y verduras, buscando proteger a los productores estadounidenses, otra más se da en las normas de calidad que limitan el acceso del jitomate y la cebolla mexicanos por ejemplo. Se deja en libertad a los países para que adopten las protecciones sanitarias que consideren pertinentes.

El resto del Tratado gira alrededor de las inversiones que pueden fluir hacia cualquier sector de la economía, exceptuando las áreas estratégicas en donde se reconocen las que establece la Constitución Política Mexicana, pero con la salvedad de que en su Artículo 1, sección B del anexo III se apunta que “ si México permite la participación de inversiones privadas en tales actividades (...) no podrá interpretarse que a través de dicha participación se afecta la reserva del Estado en esas actividades.”³³ La banca se abriría de manera gradual.

La libre inversión está acompañada de la total libertad para repatriarlas, no hay ninguna restricción para su desempeño (por ejemplo pueden participar en los concursos para definir a los proveedores del Estado), reciben el mismo trato que los capitales nacionales y no pueden ser expropiadas sino por causa de utilidad pública mediante indemnización; se protege la propiedad intelectual y se ofrece un terreno propicio para las transnacionales al establecer que el socio mayoritario puede renunciar al proteccionismo, y esto lo hará sin dudar si esta decisión beneficia a sus inversionistas cuando operen más allá de las fronteras de su país de origen. Se estipula un mecanismo de resolución de cualquier controversia.

* En este sentido se puede encontrar otra diferencia acendrada si se compara el nivel de subsidios que destinan los EE.UU. y México a dicho sector, siendo estos de 60 y 1 respectivamente.

³³ Citado en González Souza, Luis. op. cit., T.II, p. 16.

Teniendo en cuenta tanto los antecedentes como los intereses que mueven hacia la integración, pero sobre todo sus términos, se puede decir que ésta socava gradualmente los principios y la connotación de la soberanía mexicana, ya que las condiciones son propicias para que las empresas del país más fuerte simplemente se beneficien haciendo negocios, aunado a ello cabe anotar que no se tomaron en cuenta las desigualdades estructurales que privan entre los países, olvidándose de introducir mecanismos orientados a atender las carencias y necesidades de los más necesitados. Una prueba precisa de la dimensión de dicha desigualdad se puede ver en el siguiente cuadro:

	Estados Unidos	Canadá	México
PIB(millones de dólares)	8230,4	580,6	393,5
Gasto en educación como porcentaje del PNB	5.4	6.9	4.9
PIB per cápita(miles de dólares)	29,605	23,582	7,704

Cuadro elaborado a partir de los datos que para 1998, ofrece el PNUD 2000.

1.3.2.1. La regionalización: los bloques comerciales

Si bien los intercambios comerciales y de capitales son más rápidos y de mayor envergadura, no se han liberalizado de forma general, ni que decir de la fuerza de trabajo que, como ya se anotó anteriormente, se excluye de esta lógica al igual que regiones enteras como África, en este último caso por las condiciones económicas, políticas y sociales que ahí privan. Lo que predomina a escala internacional es la conformación de bloques comerciales con la pretensión de hacer más profundo el intercambio, en otras palabras, se verifica la búsqueda de bloques económicos y en prospectiva hasta políticos que intentan, vía el incremento de la productividad, competir en los mercados mundiales. La premisa de esta regionalización es la disputa por la riqueza mundial por parte de las principales potencias mundiales: Estados Unidos cuyo PIB representa el 29.15% del producto mundial, Japón que produce el 13.5% de aquel y la UE que participa con un 29.53% del PMB.*

Pero antes de proseguir resulta conveniente responder a la interrogante de ¿Qué lugar ocupa la regionalización en la globalización? A este respecto no existe consenso; por un lado se encuentran posiciones señalando que la formación de los bloques no se opone a aquella, sino que por el contrario

... ambos procesos forman parte de la misma tendencia de globalización y aunque habría una aparente contradicción en la formación de un bloque, en realidad estamos asistiendo a uno de los detonantes más poderosos de la globalización en la escala planetaria (...) lejos de ser obstáculos a la globalización mundial, están significando en la realidad una agudización de la competencia por la supremacía económica y conducen a una mayor profundización de las tendencias globalizadoras.³⁴

* Cifras calculadas a partir del *Informe sobre desarrollo humano*, op. cit., pp. 206-210.

³⁴ López Villafañe, Víctor. *Globalización y regionalización desigual*. México, S.XXI, 1997, pp. 19-20.

En esta interpretación la regionalización es un punto obligado pero de paso en el proceso que describe la globalización, en el que la competencia, a pesar de agudizarse, se resuelve mediante la combinación de los mecanismos del mercado y la acción deliberada de los gobiernos, de tal forma que las contradicciones no desembocan en polarizaciones ni mucho menos en la lucha abierta.

Otra interpretación del mismo fenómeno destaca la agudización de la explotación cuando el sistema capitalista se mundializa, tanto a nivel de grupos sociales como de países, ya que implica una mayor concentración del poder económico de los líderes regionales, a saber, Estados Unidos, Japón y Alemania, alcanzando estos últimos su predominio político y la postración de los más pobres, según ésta “la globalización a través del mercado constituye una utopía reaccionaria. Debemos contrarrestarla mediante el desarrollo de un proyecto humanista alternativo de globalización que esté acorde con una perspectiva socialista.”³⁵

Con esta postura se está rehabilitando la interpretación de las relaciones interestatales, mediadas por la dominación a través de la supremacía con una tendencia franca hacia el imperialismo y la división internacional del trabajo, en la forma de relaciones centro-periferia donde el poder político es un instrumento del económico; por lo que toca al proyecto propuesto, la responsabilidad estaría a cargo de las izquierdas dispersas por todo el mundo, las cuales deberían aprovechar el caldo de cultivo que representa la miseria y la explotación mundiales pero teniendo siempre en cuenta que son los grupos más pudientes quienes se conectan primero a este proceso y no los grupos pobres ya que carecen de los recursos tecnológicos, organizativos y materiales para hacerlo. Se entiende que en esta última la regionalización es también una figura de transición hacia la globalización, sin embargo, al destacarse ya en la primera la agudización de los rasgos de dominación, los problemas que conlleva así como las contradicciones que acelera y el

estallido en la búsqueda de la alternativa socialista frente a la polarización que reporta aquella, está preconizando el conflicto como salida.

Por último, una tercera posición plantea la posibilidad de la multiplicación de las potencias, de la regionalización y de la competencia cimentándose en que

... el sistema mundial, desprovisto del ordenamiento simplificador que le imponía la guerra fría, va a transformarse en un mosaico de sistemas regionales bastante distintos, pero inervados por las mismas redes de bancos y de multinacionales, mosaico del cual se desprenderá una constelación de potencias mundiales pronto enriquecidas por nuevas estrellas. En este mundo multipolar, en el que el mercado acabará insinuándose en cada territorio ninguna potencia dispondrá de un espacio exclusivo.³⁶

Según la anterior interpretación, si se encuentran los cauces institucionales acordes a esta nueva realidad mundial se podría vislumbrar una cooperación más o menos pacífica, pero en donde no se pueden descartar las relaciones de dominación ni las guerras como mecanismos definitorios, además de que se encuentra subyacente en ella el hecho de que mercado y Estado siguen coexistiendo de manera contradictoria moldeando, como ha sucedido a lo largo de la historia moderna, el curso de ésta última. Y justamente por estar sustentada en la historia, esta postura parece más completa y convincente, por lo menos para el futuro inmediato.

Una vez que se han revisado los escenarios posibles de la regionalización y debido a que ya se precisó lo referente a la de América del Norte en el apartado anterior, a continuación se procederá a hacer lo propio con los otros dos bloques más importantes en el entendido de que la premisa de la regionalización, como se apuntó en su oportunidad, es la competencia por la riqueza mundial entre el país líder en la primera, es decir, E.E.UU., Japón y la UE, región, ésta última, en la que empieza a perfilarse como potencia Alemania.

³⁶ Amin, Samir. *El futuro de la polarización global* en, González Casanova, Pablo y Saxe Fernández, Jhon. El mundo actual: situación y perspectiva. México, UNAM-S.XXI, 1996, p. 11.

En el marco de la Guerra Fría y la subsiguiente bipolaridad entre los Estados Unidos y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S), actualmente Unión de Estados Independientes, aparece el antecedente de la UE, limitada a un acuerdo comercial mediante el Tratado de París (1952) que comprendía a los dos materiales pilares de la Revolución Industrial: el acero y el carbón, éste fue firmado por Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, pues Inglaterra declinó la invitación que le fue hecha para que participara. En 1954 fracasó el intento de crear una Comisión Europea de Defensa por el poderío militar de los Estados Unidos y por la ascendencia de éste último tanto sobre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como sobre el Consejo de Seguridad de la ONU.

Aquella incipiente experiencia se profundizó posteriormente con el Tratado de Roma (1957) dando origen, a partir de 1958 con la adhesión de Italia, a una unión aduanera.⁴⁶ En 1960, a la Comisión Europea del Carbón y el Acero se suma la República Federal Alemana para intentar gestionar en común los sectores económicos más problemáticos. Para 1959 se creó, bajo los auspicios de Inglaterra, la Asociación Europea de Libre Intercambio, la cual, con la inclusión de Escandinavia, Suiza, Irlanda y Austria intentaba contrarrestar a la naciente Unión.

A pesar de esta situación y consciente de la necesidad de integrarse a un nivel más competitivo y productivo, el Reino Unido solicitó su incorporación a ésta última en 1963, pero le fue negada porque para aceptar a un nuevo miembro se requería el consenso de los participantes y Francia, gobernada por DeGaulle, interpretaba la inserción de aquélla como una intromisión de los EE.UU., de tal forma que fue aceptada hasta 1973, mismo

⁴⁶ Fossaert, Robert. op. cit., p. 431.

* En las asociaciones interestatales la unión aduanera representa un nivel menor pues significa barreras uniformes para los países asociados y una tarifa comercial común, en tanto que el mercado común, que se interpreta como un nivel mayor de asociación, elimina las barreras adoptando una zona económica donde circulan libremente bienes y servicios así como factores de producción, incluyendo la mano de obra.

Capítulo I. Globalización y Estado Nacional

año en el que se adhirieron Dinamarca e Irlanda; cosa similar le aconteció a España que fue rechazada en 1962 por no contar con un régimen democrático cuando era gobernada por el General Franco siendo aceptada hasta 1986 junto con Portugal; Grecia se había insertado en 1981, la inclusión de Finlandia, Suecia y Austria (los tres en 1995) le da su número total (15). Actualmente 10 países del Este Europeo*, anterior orbita socialista de influencia soviética, están solicitando su inserción en la UE. Cuenta con un mercado de consumidores de 374.3 millones.

En el Tratado de Roma se eligió como sede a una ciudad que no representara un centro de poder (Bruselas) para no poner en peligro el funcionamiento de las nuevas instituciones; entre ellas se crearon un Consejo de Ministros por el que pasaban las decisiones y el cual era elegido por los grupos políticos más fuertes de los países involucrados pero en lo sucesivo lo harían a través del sufragio universal, un Tribunal de Cuentas y una Comisión Económica; existe la capacidad de revocar decisiones nacionales que contravengan las expectativas de la comunidad. Se resalta que esta forma institucional, independientemente de su alcance limitado, es un intento de regionalización en el cual se toma conciencia de las asimetrías entre los países asociados así como de los problemas que tales diferencias acarrearán tanto en el plano político como en el económico.

En 1990 se acordó en la convención de Schengen uniformar las normas de visa, asilo y controles policíacos entre Alemania y Francia, mediante la cual se invitaba a los demás miembros. Para 1994, con el Tratado de Maastricht se propuso una moneda común cuya adopción, sin embargo, sería votada a nivel nacional; el alcance de esta medida es que tiende a uniformar los precios, asimismo se planteó la existencia un comité coordinador

* De hecho el 12 de diciembre de 2002 los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la UE aprobaron financiar con 40,500 millones de euros a los países candidatos a unirseles en mayo del 2004 para que éstos adapten sus economías. Los países que presumiblemente se sumarán a la UE son: Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Malta y República Checa. Al respecto ver la nota periodística titulada "La UE aprueba financiar la llegada de los diez países". DPA/AP. Milenio, 13.12.2002. p. 29.

de Bancos Centrales destinado a la creación de un Banco Central que se perfila ya en Alemania, y cuyo alcance es mayúsculo si se tiene en cuenta que estos organismos emiten el billete además de que regulan el volumen y las tasas de crédito.

La Comunidad Económica Europea es el ejemplo más acabado, aunque insuficiente, de un mercado común y de su institucionalización, procesos ambos que se fueron conformando progresivamente a lo largo del siglo pasado. Es también el mejor ejemplo de la asimilación y la atención, en su modelo de integración, de las asimetrías entre los participantes tendiente a reducir las desigualdades, además de las relaciones de dominación, por lo menos entre ellos; sin embargo, resulta necesario decir que las diferencias económicas entre los participantes no eran tan pronunciadas como las de los EE.UU. respecto de México, pero tampoco se puede descartar que en la memoria histórica de los europeos existen dos Guerras Mundiales y tantas otras, aparte de que no se puede obviar el hecho de que ya varios analistas como Ginebra y Amin, por nombrar a los que se están citando en esta investigación, prevén el predominio alemán.

Por lo que se refiere a su eventual integración política se antoja difícil y sólo podría experimentarse a largo plazo, a condición de que se confirmen varios supuestos en la realidad mundial como son que la OTAN perdiera relevancia, para lo cual se requiere que previamente se dilapide la hegemonía militar de los Estados Unidos sin que esto implique grandes sobresaltos, es decir, que la transición se realice con estabilidad.

Una condicionante más es que tendría que ir profundizando el alcance de sus instituciones pues: "El estamento de las instituciones comunitarias es por ende el de un conjunto de servicios encargados de ejecutar una política de gobierno interestados, que no es explícita."³⁷ La única política comunitaria se da en materia agrícola. Bajo esta

³⁷ Amin, Samir. (1997) op. cit., p. 179. Para este autor La Comunidad Económica Europea no se ocupa, como sí lo hace un gobierno, de las responsabilidades que connotan el ejercicio de la soberanía (policía, relaciones exteriores, ejército, justicia). La crítica de este autor se centra en el nivel organizacional de las instituciones europeas; sostiene

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

perspectiva, y de manera general, se requeriría una política económica común más una paralela en materia social para alcanzar la integración económica mientras que para lograr la integración política se necesita ir delineando un poder político común inexistente hasta ahora.

En cuanto a Japón y la región del Sudeste Asiático, se tiene que después de la Segunda Guerra Mundial y con China orientada, mas no alineada, con Rusia, el país nipón se reconstruyó con la ayuda norteamericana y bajo la ordenación de los patrones occidentales en boga tales como el Estado Interventor, un indicio relevante al respecto es el hecho de que su Constitución Política fue redactada por científicos sociales estadounidenses.

Pobre en recursos naturales, este país se vio obligado desde el siglo XIX a buscar mercados, primero proyectando su dominio imperial y luego de ser derrotada en la Segunda Guerra Mundial, vía el modelo exportador, comenzando con sus vecinos y alcanzando algún grado de desarrollo que los EE.UU. asimilaron como instrumento de estabilidad frente a la cercanía geográfica de regímenes socialistas, intercambiando productos y fomentando el progreso del área.

De esta manera, en 1967 se creó la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) como alianza anticomunista cuyos cometidos eran mantener la paz y la seguridad en la subregión así como lograr el progreso económico, social y cultural mediante la liberalización comercial, la cooperación industrial e impulsando al mismo tiempo la armonía en la explotación de los recursos; dicho organismo se integró con

que éstas son laxas pues el Consejo de Ministros define las políticas pero delega y organiza los poderes para ponerlas en ejecución, además, continúa, el Parlamento Europeo es un embrión de este órgano porque no llega a ser una asamblea deliberativa. Y en el nivel de su constitución material sostiene que al no existir un proyecto de sociedad común, no existe un sistema productivo europeo ni una visión común de conjunto para con otras regiones del mundo, por lo que no puede disputarle a los Estados Unidos el monopolio de la concepción dominante del mundo, mucho menos los medios militares para administrarlo. Este autor es uno de los que prevé el predominio alemán en la UE.

Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, ese mismo año surgió el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PECC) compuesto por funcionarios gubernamentales, empresarios y académicos de Australia, Canadá, República de Corea, Chile, EE.UU., Fiji, Filipinas, Hong Kong, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Taiwán y otros países de la Cuenca del Pacífico cuyo cometido es promover el desarrollo regional y la cooperación económica; en 1987 se creó la Asociación Sudasiática de Cooperación Regional con la participación de Bangladesh, Bután, India, Islas Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka que intentaban esbozar una organización regional más institucional.

Para 1989 se agruparon en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico los miembros de la ASEAN más Australia, Japón y los Estados Unidos, adhiriéndose después Taiwán y Hong Kong, es un organismo de carácter consultivo que promueve el desarrollo, la cooperación y el libre comercio regional de manera consensuada y gradual de acuerdo con el grado de desarrollo de cada país, propone liberalizar las economías de los países desarrollados para el 2010, mientras que las de los subdesarrollados se hará para el 2020; en términos de asociación, esta atención a las asimetrías habla del peso de la región del Sudeste asiático y del de Japón como potencia económica.

En esta región la distribución tiene una connotación más pragmática al servir para ensanchar el mercado y no necesariamente como mecanismo de política social, cada uno de los países entrelaza su proyecto de desarrollo utilizando como detonador a la región poniendo especial atención en la calificación del factor humano y en la investigación. Su principal preocupación como región es el desarrollo de nuevas industrias de mayor valor agregado, poniendo el acento en el progreso tecnológico a través de la planeación en cuya elaboración existe una estrecha colaboración entre los sectores público y privado. El papel central de Japón como motor del desarrollo de la región no se limitó a ser o abrir mercados, más bien funcionó como promotor de sus inversiones, de la transferencia tecnológica y proveedor de maquinaria.

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

En resumen, la cooperación está “fundada más que como vía reguladora tipo TLC o CEE, como un campo de negociación flexible, pero cuyas metas serían las de apoyar el crecimiento regional y el papel de Asia en el siglo XXI.”³⁸

Existe pues, un proyecto más o menos común y la preocupación tanto por su rumbo como por la resolución de las asimetrías, aunque en este último punto se puede llevar al extremo el individualismo liberal debido a su postura de no utilizar a la política social como mecanismo de redistribución, dejándolo a merced del crecimiento económico, que no exclusivamente al mercado porque el Estado participa principalmente fomentando y orientando las cualidades del mercado, o lo que es lo mismo, corrigiendo y conteniendo sus deficiencias, pero con una tendencia implícita a no atender directamente los problemas sociales que el modelo pudiera provocar si se incrementa el número de excluidos.

En la evolución de este bloque jugaron un papel importante los contrapesos; la potencia económica, Japón, no es una potencia militar, como sí lo es China que apenas se perfila como país del primer orden en materia económica. El espacio geopolítico pues, reducía los ámbitos para el desdoblamiento de la preponderancia en dominio.

Así, el modelo regional construido sobre la marcha se puede simplificar como sigue: primero crear a lo largo de dos o tres décadas las estructuras para despegar en conjunto y luego dejar que el capital extranjero los empujara hacia el desarrollo, atrayendo dichos recursos por el atractivo tamaño de su mercado cuyas dimensiones pueden alcanzar al 45% de la población mundial si se suma la de China y en donde la concentración poblacional se utilizó para esparcir la producción local y el mercado laboral asimilando estas tres variables como factores del desarrollo, pero también por su competitividad: si

³⁸ López Villafañe, Víctor. op. cit., p. 67.

al PIB de Japón se suma el de los llamados nuevos países industrializados, o sea Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur quienes obtuvieron un espectacular crecimiento económico durante los últimos veinte años (entre 1960 y 1987 su PIB creció a una tasa anual del 8.5% y su renta per cápita se quintuplicó) hasta que la crisis los alcanzó en 1997, dichos países en su conjunto reúnen aproximadamente el 16% del PMB.

En la conformación de este bloque, al igual que en el de la UE, el Estado jugó un papel prominente; en ambas éste construyó las condiciones para el desarrollo de la empresa privada y de la sociedad*, lo cual no sucede en el contexto liberal de las potencias anglosajonas, ni en prospectiva, en el proyecto panamericano de Estados Unidos en el cual, por lo menos en su concepción particular, México es un puente para recuperar la hegemonía y no un socio que juegue a la par y en el futuro un papel de interdependencia. En contraste, Japón sí sacó ventajas como motor e impulsor, pero también las fue extendiendo gradualmente a los socios regionales, aunque sin llegar al trato de pares, por lo que se entiende que la interdependencia entre ellos es mayor. Ahí donde el Estado juega como partícipe de la regionalización.

... diseña políticas estratégicas para captar, en combinación con el sector privado, nuevos mercados y desarrollar tecnologías innovadoras. Las tasas de investigación y desarrollo son mayores. El Estado trata de propiciar y facilitar la concertación social entre empresa y mano de obra. Un sistema de bienestar social generalizado demuestra a la gente que las utilidades del esfuerzo nacional se compartirán.³⁹

* Al respecto Joan Ginebra manifiesta, en la obra que ya se citó, que la globalización entendida como la extensión del ámbito de actuación del capitalismo, siempre implica el autoreforzamiento de sus ideas, las cuales son introducidas por los poseedores del capital a través de los medios masivos de comunicación, así como mediante las academias, repitiéndolas hasta la saciedad para que quienes sólo poseen su fuerza de trabajo las asimilen como verdades incuestionables, las cuales son, continúa, que el Estado empresario es siempre ineficiente, corrupto y cuyo accionar conduce siempre al socialismo, que la seguridad social es también ineficiente, que las organizaciones sindicales causan rigidez que atenta contra la competitividad y la libertad, que hay que cortar la inflación a cualquier costo, que hay que mantener sueldos bajos así como que el proteccionismo significa automáticamente ayudar a empresas ineficientes. Pero, dice, la peor confusión de todas, y aquí la diferenciación entre el desarrollo de la sociedad para que pueda acceder a la libre iniciativa y el libre mercado que pretende la libertad total de unas cuantas empresas para hacerse más ricas, en la cual subyacen las anteriores, es equiparar a la libre iniciativa con el libre mercado, cuando lo que en realidad sucede es que la segunda destruye a la primera porque conduce al oligopolio, entonces, concluye, es menester defender a la primera mediante la imposición de cierta normativa al juego del mercado, o sea quitarle algún grado de libertad. Ver pp. 49-59.

³⁹ Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado*. México, INAP-FCE, 1994, pp. 27-28.

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

En conclusión, se puede decir que la regionalización forma parte de la globalización, empero resulta indispensable considerar que la primera cuenta con su dinámica propia y ésta puede resultar conflictiva para con la segunda en el sentido de que la retrase o la detenga definitivamente.

A partir de la lectura de los términos en como se conformaron los principales bloques comerciales, se puede apuntar que no existe una fórmula general para hacerlo, y cuando el Estado es no sólo constructor -pues en todas las conformaciones regionales lo es- sino también partícipe activo, sobre todo en su perspectiva inmediata, se tienen más en cuenta tanto los intereses del otro país como el de los pueblos de los que se trate.

Asimismo, la conformación y evolución de dichas zonas tienen como causa la competencia por el producto mundial entre las principales potencias mundiales. Los puntos anteriormente señalados no responden únicamente a la voluntad de los grupos dirigentes y pudientes, sino también y de manera determinante a las condiciones políticas, culturales y sociales de los pueblos así como a las de los países involucrados. Simultáneamente a las relaciones de dominación, se entiende que los elementos descritos en este párrafo en su conjunto, perfilan los grados en que aquella se pueda presentar en la conformación de las regiones y que la existencia misma de estos no permiten descartarla, como tampoco se pueden rehuir los puntos conflictivos inherentes a la competencia entre países en la evolución próxima de la regionalización.

1.3.3. Los compromisos financieros internacionales: las cartas de intención

Los problemas centrales de la deuda son las condiciones en las que se desenvuelve, más precisamente su importancia se establece en las connotaciones que tenga para el desarrollo del país que se endeuda; en otras palabras, la trascendencia de la deuda está determinada por los costos económicos, sociales y políticos que reporta. Este punto no puede eludirse cuando se habla de mayor interdependencia entre las naciones, debido al potencial papel que como condicionante jugó respecto de los términos y rumbo que siguió el país en su inserción al proceso de globalización y por lo tanto en las perspectivas de desarrollo que éste pueda ofrecerle.

Atendiendo lo anterior el análisis se orienta hacia las cartas de intención, ya que representan compromisos deliberados por parte del gobierno mexicano con el FMI en materia de política económica, condicionando la orientación y alcance de ésta última, que por su importancia en la economía nacional en general, repercute en otras tantas materias como la política social y los medios con que puede contar el gobierno para lograr sus objetivos.

El FMI se fundó en 1944 como respuesta a las preocupaciones de la posguerra en cuanto a la funcionalidad de un sistema monetario internacional, toda vez que el patrón oro acabó por fracasar como tal después de la conclusión de los efectos de la gran depresión iniciada en la década de 1930; sus objetivos centrales fueron la búsqueda de tipos de cambio estables, impulsar el comercio internacional y proveer de capitales a los países necesitados.

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

Cuenta con una Junta de Gobernadores en la que cada país participa con un asiento, ésta decide sobre la admisión de nuevos países; hay una Junta de Directores Ejecutivos compuesta de 17 miembros electos por grupos de países que resuelve los principales asuntos del fondo, aunque la influencia del Director General es decisiva; otra instancia es el Staff Técnico dividido en departamentos de áreas o regionales encargados de elaborar los fundamentos teóricos de la política institucional; también existen los Comités Interno y de Desarrollo, encargándose el primero de diseñar y proponer reformas al sistema monetario internacional, éste se compone de 22 miembros, en tanto que el segundo examina los mecanismos de asistencia financiera a los países subdesarrollados participando estrechamente con el BM.

Las principales fuentes de recursos del organismo son las cuotas de los países miembros, los derechos especiales de giro que emite el propio organismo requiriendo, para hacerlo, del 85% de los votos y los préstamos que obtiene. Según sea la cuota de los países, tienen más o menos derechos de voto. Para 1990 Estados Unidos era el principal suscriptor con 19.62% de las cuotas, le seguían Alemania y Japón con 6.1 % cada uno y luego Francia y Reino Unido, ambos con 5.48%; en 1993 México aportaba el 1.2% del total.

Dentro de las amalgamas de políticas que el FMI* recomienda y más bien condiciona su aplicación para otorgar los préstamos, se pueden identificar dos tipos: las de estabilización y las de ajuste estructural; respecto de las primeras, responden a los objetivos de creación del organismo que eran controlar los desequilibrios y los problemas de pagos con el exterior. Posteriormente, bajo la premisa de que los problemas de la balanza de pagos estaban asociados directamente con causas inflacionarias, se incluyó el control de ésta última; según el organismo, las causas de la inflación y el desequilibrio externo residen en la aplicación de una política económica equivocada frente a la que se

* Hay múltiples críticas en contra del FMI, de entre las cuales se puede tomar como referencia toda vez que captura la esencia de aquellas, la elaborada por Joan Ginebra en la Trampa Global cuando dice que dicho organismo es

deben instrumentar un sistema de precios relativos racional y otro de equilibrio monetario externo e interno a través del libre funcionamiento del mercado tanto de bienes como de factores y de dinero.

El segundo tipo surge a mediados de la década de 1970 como consecuencia lógica de los magros resultados obtenidos y los conflictos desatados por las políticas de estabilización, problemas ambos que se intentaron solucionar con políticas tendientes a promover la oferta, así como a través del estímulo a la producción cuyo destino era el comercio exterior, en otras palabras, se trataba de impulsar reformas institucionales de corte liberal que facilitarían la operación de las leyes del mercado, reduciendo concomitantemente la intervención del Estado en la economía.

Ambos tipos de políticas se encuentran en las cartas de intención, cuya mecánica de operación es la siguiente: las remite el país solicitante de crédito al organismo haciendo una breve introducción que incluye la explicación, a través de las principales variables macroeconómicas, de su situación económico-financiera señalando los avances logrados respecto de los compromisos anteriores, a continuación se hace patente la responsabilidad explícita de aquel para ajustar su economía de acuerdo con una serie de lineamientos de política económica aprobados por el Fondo, quien los otorga, en caso aprobatorio, sobre la base del uso de la cuota que como miembro tiene depositada, pero si ésta ya se hubiera agotado se solicita su ampliación y de hacerla válida el FMI, funge él mismo como aval en el pago de su deuda externa quedando entonces el país en posición de continuar siendo sujeto de crédito.

Al finalizar el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) en un escenario de crisis económica cuyos síntomas fueron un promedio anual de incremento inflacionario del 14.2%, aumento del déficit en la balanza comercial del orden del 306% y el

parte de la burocracia internacional que se pone al servicio del capital, idea en la que subyace una de sus tesis

Capítulo I. Globalización y Estado Nacional

endeudamiento que creció a una tasa anual de 29.8% reportando un incremento total de 4.6 veces, trajo como consecuencia la devaluación del peso que se había sostenido durante 20 años a una tasa de cambio de 12.50 respecto del dólar, generando desconfianza y renuencia para invertir, además de la imperiosa necesidad de recursos así como de la aplicación de un plan de estabilización cuya oportunidad venía tomando forma a partir de las visitas que hicieron las tres misiones del FMI al país en noviembre de 1974, febrero de 1975 y marzo de 1976. Para agosto de ese año el presidente del Banco de México visitó Washington y en septiembre el gobierno mexicano se sumaba al programa del organismo internacional; dos meses antes del relevo presidencial se firmó un acuerdo de estabilización entre estos dos, el apoyo consistió en 1,975 mdd, 213 servirían para corregir la balanza de pagos y 596 representaban una garantía para que el país fuese sujeto de crédito.

Una nueva crisis en 1982, provocada en gran parte por la dependencia de la economía nacional respecto de la actividad petrolera, se exteriorizó en un incremento de la inflación del 100%, en estas condiciones el gobierno, para contener la dolarización de la economía (50% de los depósitos en la banca privada y mixta estaban en dólares) incrementó la tasa de interés y deslizó el tipo de cambio pero los resultados fueron contraproducentes, la desconfianza y el clima para una devaluación eran inminentes, ocasionando la profundización de la dolarización y fuga de capitales; en junio de 1981 se tomaron medidas contraccionistas como reducir el gasto público en un 4%, para enero del año siguiente la devaluación del peso era de más del 45%, el PIB creció .5%, la tasa de desempleo reconocida era del 10%, mientras que la inversión disminuyó en 12.7% la pública y en 20% la privada. México se declaró insolvente ante la comunidad internacional que de inmediato le suspendió préstamos, viéndose de esta manera obligado a negociar con el FMI para que se lo reestablecieran.

principales, a saber, que el poder económico domina, cuando se lo propone, al poder político.

En la carta de intención suscrita el 10 de noviembre de 1982, el país se comprometía a reducir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos en 5.8 mdd, sanear las finanzas públicas, bajar el porcentaje en la relación deuda-PIB y la déficit-PIB en 3.5% durante los siguientes tres años, disminuir el gasto público, abatir la evasión fiscal y ampliar la cobertura impositiva, ajustar la tasa de interés a los objetivos de la política monetaria y financiera, estimular el mercado de valores, flexibilizar la política cambiaria como medio para mantener la competitividad, reducir las importaciones y la fuga de capitales, mantener la política salarial en función de los objetivos del empleo y la productividad, racionalizar el sistema proteccionista del mercado donde se incluían aranceles, incentivos a la exportación y el requisito de permisos previos para importar.

Como se puede leer, la política económica del país quedó supeditada a lineamientos de corte francamente liberal cuyo fondo es la redefinición del papel del Estado en la economía, privilegiando simultáneamente el control de las variables macroeconómicas sin establecer metas precisas en lo relativo a los niveles de bienestar de la población.

Desde este momento "a las directrices tradicionales encaminadas a restablecer el equilibrio financiero del país deudor comenzaron a añadirse, a partir de 1982, directivas orientadas a definir el rumbo todo de la política económica de México."⁴⁰ Este es el contexto en el que la liberalización de la economía mexicana se da, preparando el camino para la integración del país a la zona de Norteamérica bajo el liderazgo de los Estados Unidos.

La persistencia de los problemas económicos de inicios de la década llevaron a que en 1984 se firmara una nueva carta en la que se comprometía al país a reducir en 40% la inflación, no exceder de 4,000 mdd la contratación de endeudamiento, reducir el déficit público en 5.5%, ingresar por la venta de bienes y servicios públicos un punto y medio

⁴⁰ González Souza, Luis, op. cit., I. I. p. 80.

como porcentaje del PIB, seguir promoviendo el mercado de valores, controlar los salarios en función de la inflación, proteger el poder de compra de los grupos pobres; así, se proyectaba al programa de ajuste estructural como el medio adecuado para superar la crisis donde la atención se centraba en las políticas monetaria y financiera para salir adelante en sus objetivos de producción, precios y balanza de pagos.

Ya enganchados en la lógica librecambista y con los síntomas de la crisis persistiendo y mostrándose como estructurales, una nueva carta fue firmada en 1985, obligándose el país a mantener el crecimiento económico, reducir la inflación con rapidez y de manera sostenida, fortalecer las finanzas públicas, controlar el nuevo endeudamiento para que no rebasará los 1,000 mdd comprometiéndose a contratarlo con organismos multilaterales, reducir el gasto corriente con una meta del déficit del 5.1% del PIB, ampliar la base gravable buscando un incremento de ésta del 1.5% del PIB, la política monetaria y financiera seguiría siendo el instrumento privilegiado para alcanzar los objetivos de crecimiento, balanza de pagos y acumulación de reservas internacionales según los dictados del FMI, asimismo se pretendía dar flexibilidad al tipo de cambio para que promoviera la competitividad internacional y la racionalización comercial, además flexibilizar el mercado de valores para aumentar los volúmenes de ahorro; al igual que en las dos cartas anteriores los salarios se sometían a la productividad, el empleo y la competitividad internacional, se aceleraría la sustitución de permisos de importación para cubrir del 35 al 45% de estos, se reduciría el número de aranceles de 10 a 7, extendiendo la liberalización de importaciones a bienes producidos internamente y se privatizarían 236 empresas públicas.

Al año siguiente (1986) una nueva carta de intención planteaba fortalecer las perspectivas de crecimiento a largo plazo, moderar la inflación vía el fortalecimiento de las finanzas públicas y el incremento en la canalización de recursos hacia el sector privado, tener un déficit fiscal del 3%, se reestructuraría la deuda mediante el intercambio por acciones de

12,000 mdd, se mejoraría la administración tributaria, promovería la eficiencia en la asignación de recursos, se incrementarían los ingresos estatales en 1.2% del PIB respecto de 1982; la política monetaria se ajustaría a la balanza de pagos apoyando la capacidad productiva, habría una política flexible para la tasa de interés, una política cambiaria deslizable con el fin de incrementar las reservas internacionales y coadyuvar en la liberalización comercial, asimismo se buscaba proteger el poder adquisitivo, mantener la política selectiva en la promoción de la inversión extranjera y prometía una reforma estructural del sistema tributario, se comprometía a seguir avanzando en el proceso de liberalización de la economía poniéndose como meta alcanzar una estructura arancelaria que fuera del 0 al 30% con 5 niveles arancelarios como máximo, continuar con la sustitución de los permisos de importación por aranceles, diversificar las exportaciones reduciendo la importancia de las petroleras, se preconizaba el ingreso de México al GATT para 1986 y se comprometía a seguir con la privatización.

No obstante los compromisos signados, para 1990 la deuda era de 99,700 mdd, cuando en 1976 ascendía a 23, 446 mdd; el saldo fue deficitario en la balanza comercial alcanzando -4,466 mdd e incrementándose a -20,000 mdd como saldo negativo en 1994, la inflación se incrementó en el periodo de 1971 a 1993 en un 909.8% teniendo como promedio anual 39.5%, pero debido a los pactos económicos se redujo en 1988 a 51.7%, en 1989 a 19.7% y para 1993 era del 8%, sin embargo los salarios no mejoraron entre 1988 y 1993, pues acumularon una pérdida en su poder adquisitivo del 32%.

En este contexto desfavorable para la economía mexicana y ya totalmente instalado en el proyecto librecambista, se solicitaron otra vez fondos a través del mecanismo de las cartas de intención, la carta respectiva de 1990 continúa con los lineamientos de las anteriores pues se comprometía a alcanzar un crecimiento del PIB de 3.5%, llevar la inflación al 15%, fortalecer las finanzas públicas, bajar los pagos por intereses de la deuda pública a un 3% del PIB y el déficit del sector público en 1%, el tope del incremento del

gasto total del gobierno se cifraba en .5% del PIB, alcanzar un saldo fiscal promedio con superávit de 7% del PIB, anunciaba que la reducción de los ingresos gubernamentales bajarían .9% del PIB, se devaluaría el peso en una unidad, ajustarían los salarios en 10%, se seguiría con la reforma estructural del sistema financiero e incrementaría la eficiencia de la banca comercial así como la de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) además de que anunciaba la privatización de Telmex.

Para 1991 la carta de intención respectiva solicitaba la aprobación del tercer año del convenio de facilidad ampliada firmado en 1989, comprometiéndose a hacer crecer la producción, reduciría la inflación a menos de la mitad de la de 1990, fortalecería las finanzas públicas para consolidar la estabilización, la deuda total se llevaría al orden del 39.4% del PIB, se incrementaría el gasto público en sólo .2% del PIB destinándolo a gasto social e infraestructura, se alcanzaría la cifra de 10.6% del PIB para los ingresos impositivos, continuaría con la depreciación de 40 centavos diarios del peso frente al dólar, fortalecería las instituciones financieras para proteger los intereses de los participantes en ese mercado, evitaría las barreras comerciales injustificadas, consolidaría la apertura con el TLCAN, reduciría más los aranceles y seguiría con la privatización, para ese entonces la de los bancos, la principal aseguradora y las empresas siderúrgicas.⁴¹ En 1992 se solicitó la extensión del convenio del gobierno mexicano con el organismo signado en 1989, conteniendo la misma orientación de los demás acuerdos.

Como se puede leer en las cartas de intención, el margen de maniobra del gobierno en materia de política económica se fue reduciendo desde 1982. El cambio de fondo en ésta responde, aunque no exclusivamente sí en un alto grado, a los compromisos del gobierno mexicano con el organismo multinacional, impulsando de esta manera la integración de México hacia Norteamérica, pero todavía más importante es que condiciona los términos

⁴¹ Las cartas de intención íntegras se pueden consultar, en orden cronológico, en *Comercio Exterior*, núm. 11, Vol. 32, noviembre de 1982; num. 1, Vol. 34, enero de 1984; núm. 4, Vol. 35, abril de 1985; num. 8, Vol. 36, agosto

en que se verifica aquella. Los compromisos y los términos van en una sola dirección: cambiar el modelo de desarrollo, de proteccionista a neoliberal donde el peso del Estado en la economía se reduce gradual pero sostenidamente, dejando a las leyes del mercado la conducción de la sociedad. Se puede decir entonces que los compromisos allanaron el camino para la forma en que se establecieron los términos de su inserción a la globalización.

Por otra parte, se puede ver que los resultados del cambio radical en la política económica han logrado su cometido en cuanto a la estabilización de las variables macroeconómicas, pero sólo de manera parcial y a condición de ser a largo plazo, como ejemplo se tiene la recuperación del crecimiento a una tasa anual del Producto Nacional Bruto (PNB) entre 1990 y 1998 del 3% y la reducción de la inflación a una tasa media anual del 14% para ese año, pero el déficit comercial se incrementó escandalosamente como ya se apuntó, y que decir de los costos sociales, pues en materia de distribución se ha empeorado ya que ahora hay más pobres y mayor desigualdad como se anotó en el apartado correspondiente.

1.4. Rectoría económica del Estado y globalización

Otro de los puntos a tratar en la agenda de la globalización es el papel que desempeña el Estado con respecto a la economía. El proyecto que le subyace a la primera propone, en términos generales, el retraimiento de aquel en esta materia, dejando que el mercado se desempeñe autorregulándose para esparcir sus beneficios hacia la totalidad de la sociedad; este planteamiento, cuyos antecedentes se remontan hasta el siglo XVIII y que fue un poderoso instrumento en manos de la naciente y pujante burguesía para derribar

de 1986; num.2, Vol.40, febrero de 1990, y num.4, Vol. 41, abril de 1991. Respecto de la de 1976 véase Girón,

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

los vestigios del mercantilismo (el servilismo, la esclavitud y los monopolios) para de esta forma abordar la moderna sociedad industrial cuyas características cristalizaron con la Revolución Industrial, se utilizó inmediatamente después para oponerse a la reglamentación de los conflictos que provocaba, reelaborándose a partir de la crisis fiscal del Estado intervencionista en la década de 1970, el cual, a su vez, se concibió a continuación de la constatación del fracaso del experimento liberal con la crisis capitalista de la década de 1930.

Pero en la actualidad reaparece alcanzando dimensiones más o menos mundiales toda vez que el capitalismo se extiende por todo el planeta. Como se puede inferir a partir de éste esbozo del cambiante rol del Estado respecto de la economía, el tema es conflictivo porque involucra intereses, pero sobre todo en razón de las concepciones que abarcan, contrapuestas, las dos opciones: el mercado por sí sólo o el Estado interviniendo en los procesos del primero para lograr mejores condiciones generales de desarrollo; la opción del Estado por sí sólo también se verificó e igualmente fracasó.

La complejidad e interdependencia aceleradas gracias a la globalización obligan, más que antes, a ubicar en el centro de la discusión a la rectoría económica del Estado, pues de las formas concretas que adquiera dependerán el futuro inmediato tanto de la globalización como del país, en otros términos, de la opción que se va delincando se desprenderán la manera en cómo se asimile aquella y las oportunidades que puedan concretarse. En este apartado se comenzará por el análisis del mercado como institución precisando sus fallas, luego se esbozará la tipología del Estado de acuerdo con la relación que históricamente ha sostenido con la economía; para finalizar, con estos elementos se aterrizará en el caso de México para saber cuáles son las características concretas y las perspectivas de la rectoría económica del Estado mexicano en el marco de la globalización.

1.4.1. El mercado y sus deficiencias

La acepción más general del mercado dice que éste es el lugar al que acuden oferentes y demandantes en busca de satisfactores; por el nivel de generalidad que contiene nada expresa de cómo funciona haciendo parecer que el mercado lo hace de forma natural y se genera espontáneamente. Una designación más elaborada señala que los mercados, así, en plural, “no son solamente precios y cantidades, son también instituciones extremadamente complejas, sujetas a normas, acuerdos y leyes cuyo objetivo es justamente facilitar y bajar los costos de intercambio, que sin reglas, no sólo sería mucho más costoso, sino incluso inviable.”⁴² Según la anterior definición, el grado de complejidad alcanzado por los mercados exige, para que estos se realicen y funcionen eficientemente, que se les pongan reglas. El hecho de que no se utilice el término mercado en singular revela la necesidad de acercarse más a la realidad en donde no existe un mercado homogéneo con un funcionamiento uniforme, sino segmentos de éste que se desempeñan de acuerdo con sus propias particularidades pero que se agrupan arbitrariamente para su estudio.

En la anterior definición se halla el meollo del debate acerca de la teoría neoliberal, a saber, si el mercado por sí mismo funciona adecuadamente o si requiere de reglas e instituciones que subsanen o hagan soportables sus fallas orientando su desempeño para lograr la eficaz asignación de recursos y la elevación del bienestar social; dicha doctrina sostiene que únicamente el mercado es capaz de lograr estos objetivos y que si el Estado

⁴² Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones*. México, UNAM- M.A. Porrúa, 1996. p. 89. En esta obra se hace una revisión de las teorías que tratan el papel del Estado en la economía, y analizando comparativamente las teorías neoclásica y la de las fallas del mercado halla las deficiencias del mercado. Las líneas generales de investigación propuestas en esta confrontación son las que se abordan en este apartado.

interviene afecta a por lo menos un agente económico, desvirtuando de esta manera tanto el carácter como el objetivo de la intervención cualquiera que ésta sea.

Dicho planteamiento teórico tiene como fundamento central la competencia perfecta, según la cual los mercados son competitivos por la gran cantidad de vendedores y compradores, de tal manera que esta cuantía, más su diversidad los coloca en la posición de tomadores de precios, trayendo como consecuencia que ninguno de ellos, por sí solo, los pueda fijar. Los supuestos que se derivan de aquel son: una economía en equilibrio donde todos los mercados también están en armonía debido a que los precios a los cuales se intercambian los bienes son de equilibrio; un precio con estas características se alcanza "cuando la oferta y la demanda se equilibran en un punto en el cual los costos marginales se igualan a los beneficios marginales,"⁴³ asimismo, para que lo anterior ocurra, todos los individuos tienen acceso a la información requerida para tomar las decisiones adecuadas, además de que los agentes siguen un comportamiento racional y por lo tanto previsible, orientado hacia la maximización de su propio beneficio generando automáticamente el beneficio general, lográndose así el objetivo de incrementar la prosperidad colectiva; respecto del otro, la eficaz asignación de recursos, se plantea que la competencia perfecta conduce a la eficacia, precisamente porque lleva a la economía a una situación de equilibrio en la que es imposible que haya una intervención externa sin afectar a un agente económico. En estas condiciones ideales

*... los individuos, cuando deciden qué cantidad deben producir de un determinado bien, igualan el beneficio marginal derivado del consumo de una unidad adicional y el costo marginal de comprarla, que es exactamente el precio que tienen que pagar. Y las empresas, cuando deciden qué cantidad deben vender de un bien, igualan el precio que cobran y el costo marginal de producir una unidad adicional. En consecuencia, en equilibrio, los costos marginales sociales son igual (sic) a los beneficios marginales sociales.*⁴⁴

⁴³ Ibid., p. 82.

⁴⁴ Ibid., p. 84.

La crítica más inmediata que se antepone a estos supuestos es la simplificación extrema que forjan en relación de lo que es y cómo funciona el mercado. La realidad resulta ser más compleja toda vez que en ella intervienen factores que inciden en los mercados aparte de los individuos y las empresas, así como en la relación que guardan los primeros respecto a las unidades productivas. Pero es conveniente avanzar a través del comentario de cada uno de ellos para deslindar su valor como tales.

La pretensión de la competencia perfecta se sustenta, según la teoría neoclásica, en la gran cantidad de compradores y vendedores cuya competencia se incrementaría gradual y sostenidamente, obligándolos a ofrecer mejores productos, contrarrestándose e impulsándose mutuamente y de manera permanente, evitando implícitamente que mecanismos distintos a los de la oferta y la demanda fijen los precios.

Se razona con lo dicho hasta aquí que la contraparte de este supuesto es el monopolio, pues entre sus características se encuentra que tiene la capacidad de fijar precios. La detracción que se hace a esta presunción parte del supuesto de que si se produce, se hace para cubrir una necesidad o por la ganancia que reportará tal acción y no por la competencia en sí, que es más bien un medio para alcanzar aquella. En la dinámica contemporánea se puede hablar de competencia desigual ya que, para que ésta sea pareja, los competidores deben partir en condiciones de igualdad y los mercados no los proporcionan al privilegiar el principio de la libertad económica en el que explícitamente los individuos no son iguales, no acceden a las mismas oportunidades, no poseen bienes equivalentes ni la misma capacidad y no tienen igual acceso a la información. De esta manera, la producción, guiada por el lucro, acarrea necesariamente la concentración de la riqueza, y esto es, la centralización de los mejores medios para generarla, lo cual realimenta la competencia desigual.

La referencia más inmediata e ilustrativa de lo expuesto anteriormente son las empresas transnacionales de las que, como ya se dijo, florecen con la globalización, emergiendo de la concentración de la riqueza y que tienden a absorber a sus competidores o estos a fusionarse para incrementar sus dimensiones en cuanto a capitales y alcance, evitando precisamente su desaparición y realimentando el proceso pero con el límite preciso que impone el mismo club de unas cuantas empresas poseedoras de la riqueza; además hay que recordar que la estructura organizativa de estos conglomerados les permite comerciar al interior de ella misma sin tener que sujetarse a las leyes del mercado porque ellas son el mercado, tienen poder de mercado, o sea de fijar precios manipulando la capacidad productiva y organizativa de las otras empresas y lógicamente de sus subsidiarias, al mismo tiempo cuentan con la posibilidad de orientar las conductas, decisiones y patrones de consumo empleando los medios masivos que también adquieren, algunos de ellos, alcance, organización e intereses de transnacional con cobertura mundial instantánea.

Dichas unidades productivas son capaces de independizarse de los mercados sustituyéndolos, al menos parcialmente, por ellas mismas así como de manejarlos y seguir reproduciéndose concentrando más capital. Lo que llama la atención es que tienen infinitamente mayores posibilidades de hacerlo ahí en donde se crea y se aplique aquello de que los mercados son el regulador idóneo de la sociedad, cuando su despeño, nacimiento, evolución, objetivos y prácticas niegan rotundamente el supuesto central de tal creencia y práctica ya muy extendida.

Tocante a la conducta racional y maximizadora, la mencionada teoría plantea que los individuos eligen tomando en cuenta las restricciones del medio para alcanzar o satisfacer su objetivo, donde la competencia y la motivación de extender sus propias ganancias propaga el bienestar social en la medida en que estos individuos se obligan mutuamente a ser más competitivos para buscar incrementar la ganancia propia que luego invertirán con el mismo móvil, generando mayor producción, más empleos y multiplicando en cadena

tanto la competencia como la ganancia. La observación hecha a este planteamiento se centra en que los individuos coexisten en una sociedad cuyo funcionamiento requiere de múltiples acciones cooperativas que son, por su naturaleza, distintas de la simple suma de las individuales en virtud de que en las primeras existen intereses en común que requieren, para hacerse efectivos, dejar de lado la actitud exclusivamente egoísta que llevaría al enfrentamiento.

Y que decir de las prácticas reales en los mercados como la de bajar los precios artificialmente por un periodo determinado de tiempo para llevar a la quiebra a los competidores quedándose de esta forma con la exclusividad, en cuya posesión y posición se pueden fijar precios, si bien ésta es racional y maximizadora por el lado del beneficio particular, no lo es en el sentido colectivo, al mismo tiempo que no genera mayor competencia sino que la elimina, todavía más: las conductas se pueden manipular y se manipulan con las estrategias de publicidad que utilizan los medios masivos cuyo alcance remite a la metáfora de la aldea global.

Por lo que se refiere al supuesto de la información completa, aquella señala que los precios contienen todos los datos necesarios para que se pueda formular una elección racional, además de que, al estar a la vista de todos es amplia y fácilmente asequible. La crítica a este razonamiento se fundamenta principalmente en que los precios pueden ser manipulados por la tendencia actual de las organizaciones que liderean los mercados, y por lo mismo no son un indicador neutral ni mucho menos completo, ya que para tener la información requerida que permita elegir entre un sinnúmero de opciones en cuanto a calidad, rentabilidad y oportunidad de los bienes y servicios que se quieran comprar, se debe recurrir a canales de información que reportan un costo, porque en sí mismos figuran como servicios profesionales con un precio.

Así las cosas, el acceso a la información es imparcial en función de la capacidad económica de cada agente, generando, de contar con la información requerida antes que el competidor, desigualdad en la competencia y de paso mercados desequilibrados en contraposición a otro de los supuestos del mercado como mecanismo idóneo. En esta relación se plantea que el conocimiento imperfecto de la información conduce a los productores a ofrecer en exceso algunos bienes y en cantidades insuficientes otros, dejando de atender la demanda real de los consumidores que pueden desistirse de comprar conduciendo al no desarrollo de los mercados, creándose con esto mercados incompletos que son aquellos incapaces de suministrar todos los bienes y servicios a un precio igual o inferior al que los individuos están dispuestos a pagar, aquí el libre juego de la oferta y la demanda no determina los precios. Como se puede ver, los cuestionamientos son interdependientes.

El conocimiento imperfecto de aquella puede darse por información incompleta creada porque los precios no la transmiten en la cantidad suficiente, elevando de esta manera los riesgos e incertidumbre y reduciendo por lo tanto las expectativas del comportamiento racional, pues la posibilidad de perder está latente trayendo como consecuencia que los mercados incompletos continúen en tal estado; o bien, por información asimétrica en donde una de las partes involucradas en la transacción desconoce la que posee la otra parte, acentuándose así la posibilidad de una elección errónea, desincentivando la participación en el mercado y formando mercados estrechos por la escasez de participantes. Siguiendo estos planteamientos elementales, a los cuales también rebasa la complejidad de la realidad, se puede decir que los supuestos de la información completa, los agentes racionales y la economía equilibrada por la oferta y la demanda que pretenden respaldar a la competencia perfecta como una realidad no se comprueban y por lo tanto no sirven para explicar lo que acontece en los mercados. Y si esto es verdad, el mercado por sí solo no puede alcanzar los objetivos de la asignación eficaz de recursos ni mucho

menos el de garantizar el bienestar general. No es el mecanismo idóneo para la sociedad, no si camina solo y a tientas.

1.4.2. Clasificación del Estado según el grado de su intervención en la economía

Atendiendo a su contexto histórico, el Estado tiene un conjunto de fines determinados los cuales responden a las necesidades específicas de su tiempo, así como al juego de ideas dominantes que en torno a él se han elaborado a través del tiempo. Ahora bien, si se tiene en cuenta que los mecanismos que hacen funcionar a los mercados se desenvuelven a lo largo de la historia por el requerimiento que tienen los individuos de satisfacer sus necesidades materiales, se puede entender que estas dos organizaciones y sus relaciones son de gran importancia para comprender la evolución de aquella. Pero es con el capitalismo cuando esta relación se experimenta mostrando sus caracteres más significativos y apremiantes; en otras palabras, su desenvolvimiento ha sido conflictivo desde el inicio y consecuentemente nunca ha existido consenso en la discusión, a pesar de que se haya conseguido formar una amplia opinión favorable alrededor tanto de una como de otra postura por determinados periodos.

La relación mercado-Estado se desarrolla y madura con el capitalismo pero sobre todo debido a sus contradicciones, es justamente en razón de éstas últimas, y más precisamente por la búsqueda de su resolución que se han verificado rasgos distintivos en aquella permitiendo hacer una clasificación del Estado en función del cuánto y del cómo interviene en la economía; punto trascendental éste para la globalización si se reconoce que el sistema socioeconómico que la define es justamente el capitalista.

Con el ascenso y triunfo de la Revolución Industrial en Europa en el siglo XVIII, impulsada por el liberalismo que exigía “dejar hacer y dejar pasar”, se planteó la ubicación del Estado como un vigilante del orden para que el mercado pudiera desarrollarse, en esta etapa la burguesía triunfante desatendió la dirección política de las clases subalternas agrupándose en torno de lo se ha dado en llamar el Estado Gendarme cuyo cometido era normar las conductas de los habitantes permitiéndole de esta manera a su órgano director, el gobierno, ejecutar facultades coercitivas encaminadas a mantener el orden público y la soberanía, entendida ésta última como la capacidad de defender el territorio respecto de otras unidades soberanas; contaba también con la atribución de dar validez de los actos y las relaciones para que se cumplieran y se pudieran deslindar ante terceros, importante atribución esta última para diferenciar los derechos de propiedad; orientaba conductas y actividades para garantizar la estabilidad y la paz, pero igualmente podía autorizarlas o prohibirlas, aquí la administración pública vigilaba el cumplimiento de dichas disposiciones.

En dicho paradigma el Estado es el árbitro en los conflictos que implicaban el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de acuerdo con el orden establecido. Así, protegía pero siempre desde el exterior al mercado, su cometido en ese entonces era el de garantizar el cumplimiento cabal de las normas con el fin de que el sistema funcionara.

Pero las contradicciones más evidentes e inmediatas del régimen se manifestaron en la ostensible y progresiva desigualdad que engendraba, arrojando como resultado un grupo reducido de hombres quienes vivían en la riqueza y las grandes mayorías en la miseria, haciendo insostenible el orden frente a tan radical diferencia. Al interior de la burguesía, por lo que se refiere al estado de las ideas, se empezaron a perfilar matices y francos deslindes como parte del reclamo del “dejar pensar”, esta autonomía intelectual les

permitió abordar el análisis de la sociedad desde novedosas perspectivas que ubicarían, una de ellas, a la clase trabajadora como la creadora real de la riqueza. Otros grupos acomodados reivindicaban desde el sistema político la organización de los trabajadores ante la injusticia y la marcada diferenciación de su condición de vida que alcanzó límites de supervivencia, estos últimos comenzaron a agruparse y a protestar, era la segunda mitad del siglo XIX y se distinguían dos salidas al estado de cosas; la más radical de ellas planteaba la abolición del mercado sustituyéndolo por la economía colectivista donde el Estado planearía la totalidad de la vida económica, la otra, que fue la que más prevaleció en el mundo occidental ya en el siglo XX es la moderada, que proyectaba el control social del mercado por parte del gobierno quien lo haría a nombre del Estado.

El primer planteamiento preconizaba la lucha de clases como medio para llegar a este estadio de transición hacia el comunismo en donde ya no habría diferenciación social ni económica. El régimen socialista, entendido en estos términos, se presentó en una sociedad semifeudal e imperial (aunque en declive) como Rusia, contradiciendo el pronóstico de que el grado de progreso de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales engendrado por el capitalismo desarrollado era lo que propiciaba las condiciones para que la lucha se verificara con el triunfo final de los proletarios, estas aspiraciones y sistematizaciones experimentales se extendieron al término de la Segunda Guerra Mundial hacia el Este de Europa según los equilibrios que formularon los vencedores, pero también a otras latitudes con variantes en cada caso. En la realidad este planteamiento no se pudo materializar de manera total, no obstante que sí se verificaron construcciones teóricas encaminadas a alcanzarlo. De cualquier modo, el planteamiento del Estado Planificador Integral le otorga facultades para dirigir integralmente a la economía y a la sociedad, permitiéndole administrar y planificar todos y cada uno de los aspectos del funcionamiento general de la sociedad.

Capítulo I. Globalización y Estado Nacional

Sin embargo es hasta que la crisis capitalista, por su grado de desarrollo, alcanza dimensiones mundiales cuando se plantea teóricamente la segunda opción ante la incapacidad del sistema para evitar las crisis económicas, pero también por su insensibilidad frente a las condiciones de vida de las clases trabajadoras.

En un primer momento se concibió al Estado Promotor que impulsaba o limitaba acciones individuales y colectivas para lograr el progreso del país, informando públicamente de los gastos y actividades emprendidas en la búsqueda de aquel. En estas condiciones conflictivas el Estado no se limitaría más a ser el guardián de la propiedad privada y del orden público, convirtiéndose entonces en intérprete de principios como los de la justicia distributiva, la seguridad o el pleno empleo, a él le correspondía el papel de motor del progreso junto con la iniciativa privada ejerciendo, según el planteamiento keynesiano, la dirección sobre los mecanismos del mercado para inducir hacia el consumo, manipulando para tales efectos las finanzas públicas, la socialización de las inversiones y buscando conseguir el pleno empleo.

Así, al Estado se le adjudicaron en la práctica nuevas obligaciones, facultándolo a la vez para permitirle alcanzarlas hasta llegar al Estado Benefactor donde tenía la posibilidad y aun la responsabilidad de intervenir directamente en la economía, produciendo y prestando los satisfactores que la iniciativa privada, por diferentes razones, no originaba o aquellos que se consideraban indispensables para el desarrollo de la sociedad en su conjunto; como se puede inferir, el Estado producía para regular al mercado pudiendo reservarse de manera exclusiva las actividades que se consideraran estratégicas, estando en posibilidad de comercializar directamente en pos de una mayor justicia en la redistribución de la riqueza y también con fines de regulación, asimismo, por las acciones que emprende es un consumidor importante de la economía nacional, en la búsqueda del desarrollo tiene la capacidad de orientar los instrumentos de política para conseguir la redistribución.

Del recorrido por las etapas del capitalismo que mercado y Estado exploran juntos aunque no siempre unidos ni en forma paralela, se puede desprender que esta relación ha sido y es conflictiva; la clasificación del Estado es más para fines de explicación pues resulta imposible que en cualquier lapso de aquélla se haya verificado al pie de la letra cualquiera de ellas. La relación existente depende entonces de las condiciones particulares que adopta el capitalismo en diferentes países, varía con ellas. Sin embargo, en la mayoría de los Estados contemporáneos se encuentran entrecruzadas las facultades de los cuatro puntos descritos, evidentemente en diferentes grados y para actividades diversas conforme a las condiciones específicas de estos y de acuerdo con los objetivos que persigan.

1.4.3. Los objetivos económicos del Estado mexicano

La variabilidad de los objetivos del Estado, sobre todo cuando se intenta explicarlos en función de una materia compleja como lo es la economía, se ubican en el grado de adelanto del capitalismo que ahí se haya logrado y más propiamente en la historia de su conformación como nación.

En México es con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 cuando se abre paso a la intervención del Estado en la economía otorgándole, en líneas generales, facultades para que asumiera un papel protagónico en ésta. Por ejemplo en el Artículo 5 se protegió la libertad individual para elegir trabajo siempre que fuera lícito, nadie estaba obligado a trabajar sin su consentimiento y sin una retribución justa, se prohibían los convenios que fueran contrarios a la dignidad humana; en el Artículo 27 se afirmaba la soberanía del Estado mexicano en cuanto le correspondía de manera

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

originaria la propiedad de las tierras y aguas a la nación, pudiendo transmitirla a los particulares, se establecieron límites y reglas para la propiedad tanto de los extranjeros como del clero, se contempló la figura de la expropiación previa indemnización y por causa de interés público a pesar de que consagraba a la propiedad privada como un derecho, se reguló la propiedad privada, se reglamentó la propiedad rural; el Artículo 28 prohibió el monopolio y las prácticas afines; en el 123 constitucional se consagraron los principios fundamentales destinados a garantizar los mínimos de seguridad económica y social a los trabajadores, en tanto que en el Artículo 131 se facultaba de manera exclusiva a la federación para gravar el comercio exterior y el tránsito de mercancías por el territorio nacional.

Ya en el terreno práctico, el Estado posrevolucionario había concentrado el poder y hecho suyas las demandas sociales más acuciantes, razones por las cuales su compromiso no podía ser otro que el de aminorar las desigualdades, pero debía, también, legitimarse en lo político porque la lucha desatada entre las fracciones había desgastado progresivamente el apoyo popular, viéndose además obligado a controlar los focos de polarización que aún se conservaban, pero sobre todo sus bases de apoyo le comprometían a retomar los caminos hacia un determinado modelo socioeconómico que diera estabilidad a la vez generara las condiciones materiales para poder alcanzarlo.

He ahí que el contexto socioeconómico y la norma suprema no sintonizaban del todo por el atraso económico que privaba para ese entonces, esta condición remite a lo que los constitucionalistas denominan la constitución real, de la que se dice: “es una perpetua adecuación entre la constitución escrita y la realidad del país, y esta realidad es limitada y encauzada por la norma fundamental de ese orden jurídico.”⁴⁵ Se destacan de esta adecuación entre el deber ser y el ser dos elementos: la norma fundamental que en este

⁴⁵ Carpizo, Jorge. *op. cit.*, p. 294. Para este autor la norma influye y determina a la realidad porque varios preceptos suyos se van cumpliendo en lo sucesivo, lográndose así la vigencia de los preceptos que antes eran sólo ideales.

caso es la CPEUM y la realidad, en la primera se encuentran plasmados los ideales a cumplir en la forma de objetivos, por lo que se pueden comprender las pretensiones que en materia económica y social se le asignaron al Estado surgido de la Revolución Mexicana cuando las relaciones capitalistas no estaban todavía plenamente desarrolladas. La rectoría económica estatal esperaba tomar forma.

A partir de entonces, y una vez que Plutarco Elías Calles (1924-1928, más seis años de maximato donde sin ser presidente constitucional era el árbitro y gran elector) inició el camino hacia la institucionalización en un contexto mundial signado por la posguerra y la crisis del capitalismo, además del fracaso reconocido del liberalismo, configurándose de esta manera y paso a paso la rectoría económica del Estado mexicano. El primer intento para llevar al país a la modernización capitalista se procuró durante el porfiriato, echando las bases para la subsiguiente búsqueda de aquella, de esta forma lo que se requería era reactivar la economía nacional, objetivo que se pretendió alcanzar dotando

*... paulatinamente, según las circunstancias del o los problemas que se atacaban, de instrumentos institucionales al Estado posrevolucionario para intervenir en la economía, ante la desconfianza del empresario y el ahorrador y la ausencia de recursos en el exterior (...) Las medidas y políticas puestas en marcha durante los años veinte y la primera parte de los treinta, se dirigieron a recuperar la confianza, reactivar la economía y reintegrar un mercado interno deprimido y fraccionado.*⁴⁶

En estas condiciones se optó por el pragmatismo, ubicando progresivamente al Estado con un papel central en el desenvolvimiento de la economía.

Durante el sexenio cardenista (1934-1940) se confirma y fortalece la intervención estatal con la expropiación petrolera que tuvo también connotaciones políticas e ideológicas en la medida en que proporcionó la cohesión buscada por la clase gobernante en torno de un proyecto mediante el corporativismo, con el cual se organizaba a las clases trabajadoras

⁴⁶ Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado*. México, FCF, 1996, p. 86. Este autor sostiene que la Revolución Mexicana no destruyó el aparato económico construido durante el porfiriato.

Capítulo 1. Globalización y Estado Nacional

pero de manera inducida y controlada desde el gobierno, garantizando de esta manera una estabilidad más o menos permanente. En este mismo sentido se crearon la CFE, así como la Comisión de Fomento Minero (ambas en 1937); asimismo, durante los gobiernos posrevolucionario se crearon otras tantas empresas públicas y organismos con la misma orientación tales como Guanos y Fertilizantes de México (1943), la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, la Siderúrgica Nacional, la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. (1944), la Comisión Nacional de Seguros, la Comisión Nacional de Valores (1948), La Conasupo y el Banco de México sólo por mencionar algunas.

Sin embargo, esta organización acorde con los fines del gobierno quedó condicionada por esos últimos, alcanzando posteriormente también a los empresarios dedicados a la industria de la transformación en auge durante la guerra, los cuales para sortear las incertidumbres de la posguerra se agruparon en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) desde donde exigieron la intervención estatal independizándose poco a poco de la más conservadora y tradicionalista Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamín) sirviendo de contrapeso para llevar a cabo las aspiraciones y proyectos de los gobiernos mexicanos. Así, dicha intervención económica jugaba un papel fundamental en la política nacional y a partir de entonces la capacidad interventora del Estado se expandió convirtiéndose en el sustento mismo de la industrialización y del crecimiento económico.

Con estos moldes para la búsqueda del capitalismo se logró, de 1935 a 1975, crecer a una tasa anual del 2.9% del PIB per cápita (que es la riqueza producida dividida entre los habitantes del país), en tanto que el PIB creció a una tasa anual de 4.48% para el periodo que va de 1930 a 1940 y de este último año a 1970 aumentó este mismo indicador a una

tasa anual de 6.3% en lo que dio en llamarse el milagro mexicano,^{*} sin embargo, éste no fue tal para las clases más pobres ya que la distribución del ingreso no se verificó; si en 1950 la mitad de los más pobres recibía el 19% de los ingresos totales, en 1957 este monto disminuyó al 16% y ya para 1963 alcanzó tan sólo el 15%. Mientras que el 20% más rico recibió el 60% de los ingresos, el 61% y el 58% respectivamente. Y para 1975 el 50% de los más pobres recibían tan sólo el 13% del ingreso nacional y el 20% de los más ricos el 62%.⁴⁷

En este periodo no se consagraron a nivel constitucional los objetivos económicos que se iban conformando e instrumentando de manera pragmática en busca de la industrialización, esperando que los beneficios de ésta se generalizarán posteriormente; lo que sí hubo fue la conformación de una legislación secundaria para justificar y reglamentar la intervención estatal como lo demuestran la Ley de Monopolios en 1928, los Decretos de Congelación de Rentas en 1948 y la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en 1951 entre otras, todas orientadas a mantener y desplegar al Estado mexicano como el responsable primordial del desarrollo nacional. En este sentido, la reforma constitucional de finales de 1982 se concibió como el mecanismo capaz de darle fuerza de norma suprema y hacer explícitas las facultades económicas del Estado mexicano que en la práctica ya figuraban entre sus funciones, coincidiendo por otro lado con el ajuste estructural y los inicios de la liberalización de la economía nacional; en esta etapa de transición resultaba indispensable definir con claridad los alcances y los límites de la

* Para Luis Medina, en la obra que ya se citó, los gobiernos fueron tomando medidas institucionales y coyunturales de manera pragmática orientados por las consecuencias de su accionar e intentando adecuarse al cambiante entorno mundial, existió pues una ausencia de modelos donde se privilegió la búsqueda de equilibrios para garantizar la estabilidad, configurándose así las políticas económica y social que dieron forma al milagro mexicano de los que destaca tres periodos: 1935-1956, importante intervención económica del Estado con un significativo papel social de éste dando como resultado crecimiento con inflación; de 1957 a 1972 se verifica el crecimiento con estabilidad de precios y del tipo de cambio, y entre 1972-1985 la disminución de la tasa de crecimiento hasta volverse negativa, siempre con inflación.

⁴⁷ Véanse: Campos, Julieta. op. cit., pp. 204-223; Méndez Morales, José. *Problemas económicos de México*. México, McGraw Hill, 1994, p. 50.

intervención económica del Estado mexicano para posteriormente iniciar, fundamentar, justificar y dar sustento legal al proceso liberalizador.

Con dicha innovación se pueden identificar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formalmente y con peso de norma principal, a los objetivos económicos estatales en México; de esta manera, el Artículo 25 en su segundo párrafo señala que: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución.” Con este precepto se entiende que el Estado tiene como uno de sus objetivos la responsabilidad de llevar a acabo el proyecto de economía mixta, además de que se le ubica como mediador entre los diferentes intereses económicos, asimismo se hacen explícitas las atribuciones de la rectoría económica estatal cuando señala que planea, conduce, coordina y orienta a la actividad económica nacional en general, contando con la capacidad complementaria de regular y fomentar las actividades económicas particulares que demande el interés general, el cual puede ser interpretado (este último) como el social.

En el párrafo tercero de este mismo Artículo se reconocen los tres agentes económicos responsables directos del desarrollo nacional, los cuales concurren, y esto es, no se excluyen, expone: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”. Así, se confirma el carácter mixto de la economía nacional cuyos partícipes son los sectores mencionados. En los párrafos cuarto y quinto deslinda la responsabilidad de cada uno de estos en la economía, reservando para el sector público, de manera exclusiva, las áreas estratégicas, mientras que en las prioritarias puede participar por sí o con los sectores social y privado de acuerdo con la ley, y por omisión, se entiende que todas las demás áreas están abiertas a cualquier sector.

Respecto de las condiciones sobre las que se finca la participación de éstos, señala en sus párrafos sexto y octavo respectivamente:

Bajo los criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente (...) La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución.

Al objetivo de productividad se une indisolublemente el de equidad social, se protege a los recursos productivos y al medio ambiente en tanto que otro de los cometidos es orientar, impulsar y proteger al sector privado.

Atendiendo a los mecanismos de la intervención económica estatal se halla que el instrumento privilegiado es la planeación, pues en el primer párrafo del Artículo 26 se planteó que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”. Dicho precepto continúa diciendo que la planeación será democrática para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad y que debe existir un Plan Nacional de Desarrollo (PND) de carácter obligatorio para la Administración Pública Federal (APF), además de que se precisa el significado meramente instrumental de la planeación cuyos objetivos estarán siempre subordinados a los del proyecto nacional.

Por otra parte, el Artículo 28 estableció las bases para la intervención estatal en la economía, clarificando los límites de la libre concurrencia de los agentes en las actividades económicas cuando señala en su párrafo cuarto que:

Capítulo I. Globalización y Estado Nacional

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión ...

prosigue diciendo que la comunicación vía satélite así como los ferrocarriles son actividades prioritarias y que el Estado, al ejercer su rectoría sobre ellas, protegerá la seguridad y la soberanía nacionales, pero de haber concesiones (como ya las hubo tanto en los ferrocarriles como en la petroquímica) establecerá el dominio de las vías de acuerdo con las leyes, contando con los organismos y empresas que se requieran para el eficaz manejo de éstas y de las actividades prioritarias; en el párrafo sexto de dicho Artículo establece la existencia de un Banco Central, autónomo en el ejercicio de sus funciones y de su administración cuyo objetivo prioritario es “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado”. Mientras que en el párrafo décimo del mismo se habla de la posibilidad de concesionar la prestación de los servicios públicos sujetándola a las leyes, siempre protegiendo el interés colectivo, en tanto que en su último párrafo se abre la posibilidad de subsidiar selectivamente a las actividades prioritarias.

Sintetizando, se puede decir que los objetivos económicos del Estado mexicano son procurar una economía nacional de carácter mixto en la que la intervención estatal representa y ve por el interés general en donde se deben observar los criterios de equidad social y de productividad en el marco de la competencia económica, orientando ésta última hacia la búsqueda del logro de los objetivos contenidos en el proyecto nacional que coinciden con el concepto de desarrollo integral como se verá más adelante, y cuyos principios cardinales de ambos son la democracia, la igualdad de oportunidades, la soberanía, la justicia, la eliminación de la pobreza y de la miseria entre otros, privilegiando a la planeación para la consecución de los mismos.

Formalmente la validez de los preceptos en materia económica no están en entredicho, sin embargo en la realidad la liberalización de la economía mexicana que tiene como punto de arribo el TLCAN cuestiona abiertamente la rectoría económica del Estado mexicano, al mismo tiempo que, aunque no han habido cambios formales y de fondo en la estructura constitucional que la sustenta, con excepción de la reforma constitucional al Artículo 27 con la cual, como ya se vio, se abandona a su suerte al sector social desatendiendo el criterio de justicia social, sí se han verificado cambios fundamentales al modificarse las políticas en aquella materia guiadas ahora por la corriente dominante que esgrimen las autoridades legalmente electas: el neoliberalismo.

Cabe recordar que el proceso de inserción del país a la globalización ha estado dominado por los supuestos de aquel paradigma, orientando y describiendo los términos de integración de México con Estados Unidos y Canadá, lo cual trae como consecuencia una crisis de legitimidad que alcanza a lo normativo, donde los planteamientos de corte nacionalista contenidos en la CPEUM chocan abiertamente con las exigencias aperturistas, esto último obedeciendo a la necesidad de dar una garantía legal a los negociadores sin correr los riesgos y costos políticos que trae consigo una modificación constitucional en ese sentido, esto es así porque los Artículos del TLCAN tropiezan en perspectiva con los que contiene la CPEUM en materia económica pues esta última, en su Artículo 133 señala: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión." De esta manera el TLCAN y la CPEUM tendrían igual rango de norma suprema. Asimismo, el primero cuenta con un mecanismo de resolución de controversias que eventualmente atenderían cualquier conflicto que requiriera arbitraje, por encima de las autoridades reconocidas y establecidas por la CPEUM.

Esta crisis normativa es únicamente potencial porque, como ya se dijo cuando se analizó el susodicho Tratado, deja abierta la posibilidad de que la inversión extranjera participe en las áreas estratégicas reservadas al Estado, ello quiere decir que los Artículos de uno y otro no chocan textualmente pero sí tienden a contraponerse en razón de los objetivos que persiguen.

De la misma manera, al abrirse totalmente el mercado mexicano a las inversiones extranjeras, dándoles el mismo trato que a las nacionales y teniendo en cuenta que el número de empresas nacionales capaces de competir con las transnacionales es reducido, se quiebra por lo menos uno de los criterios bajo los cuales deben concurrir a la economía nacional: la equidad social; también, pero no menos importante es la asunción del proyecto neoliberal por parte de las últimas tres administraciones electas no dejando lugar a dudas, la tendencia es hacia la apertura total, teniendo como antecedentes la modificación en 1990 del Reglamento para la Inversión Extranjera, la reforma al Artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria (ambas en 1992), así como la reclasificación de los petroquímicos básicos reduciéndolos a ocho, o el intento de la actual administración por sacar adelante la reforma eléctrica. En este sentido, se puede afirmar que el TLCAN, como la CPEUM, también crea las condiciones para hacer realidad sus preceptos, generando de esta forma los límites precisos para que la crisis normativa se presente en toda su extensión.

1.5. El Estado en un mundo más interdependiente: ¿hacia un nuevo Estado?

Finalmente, a partir del análisis de los elementos estatales en relación con la globalización ¿Qué pasa con el Estado en su conjunto? ¿Se puede hablar de un nuevo

Estado? De las respuestas que se proporcionen a estas preguntas dependerá en gran medida el rumbo que tomará la globalización, pero también y sobre todo, el que seguirá aquel como consecuencia de la relación que sostiene con dicho proceso, por eso es imprescindible concluir este primer capítulo precisando cual es la perspectiva del Estado en el marco de los cambios contemporáneos por la importancia determinante que éste ha tenido en la conformación de los mismos. En este apartado se ofrece una visión de conjunto sobre el efecto que tiene la globalización en aquel, tomando en cuenta la descomposición y precisión del impacto de aquella en los elementos constitutivos de éste, la cual se abordó puntualmente a lo largo de la unidad.

Desde el inicio del proceso de globalización los elementos estatales se transforman y se conciben de otra manera, se redefinen. Pero para hablar en términos de un nuevo Estado resulta necesario precisar en qué consiste esta idea; si con ello se quiere decir que se asiste a una transición hacia una nueva forma de aquel, hay que especificar cuáles son los perfiles conocidos hasta ahora y qué tendría de inédito la conformación que se conjetura. Respecto de la forma del Estado, ésta

... tiene que referirse al todo del Estado, es decir, a la estructura jurídico-política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario y en su estructura jurídica (...) Es el modo de estructurarse respecto de todos sus elementos constitutivos (territorio, gobierno, población, orden jurídico, soberanía y fines).⁴⁸

De acuerdo con lo expuesto anteriormente las formas estatales conocidas hasta ahora son la Monarquía y la República; acogiendo esta perspectiva sustentada en el estudio del derecho, la historia y del Estado mismo se presenta a primera vista que cuando se habla de un nuevo Estado como producto del impacto que la globalización tiene y puede tener en sus elementos y en el todo, no se está refiriendo, en estricto sentido, a esta

⁴⁸ Acosta Romero, Miguel. *La Teoría general del derecho administrativo*. México, Porrúa, 1990, pp. 110-111. La distinción más general entre Monarquía y República señala que en la primera el poder se deposita en una sola persona, mientras que en la segunda se divide o se comparte para su ejercicio.

denominación ya que no se prevé explícitamente que se presente una conformación distinta de las dos reconocidas.

Mas el problema no para ahí, lo evidente es sólo la mitad de la realidad. Como se pudo leer a través de los apartados que conforman este capítulo, la globalización tiene consecuencias considerables en los elementos constitutivos del Estado: se redefine el concepto de soberanía, se adecua el orden jurídico, se acentúan las desigualdades económicas entre la población y entre los países, simultáneamente el modelo ideológico que le acompaña y lo proyecta tiende a homogeneizar, aunque sea parcialmente, patrones de conducta y expectativas de vida, se les plantean exigencias y cuestionamientos a los gobiernos sobre su tamaño así como acerca de su capacidad real de gestión; los territorios, de forma contradictoria, tienden a segmentarse bajo la lógica del mercado con la división internacional del trabajo en la metáfora de la fábrica global pero también se presenta la imagen de la unidad por el efecto que tienen los potentes medios de comunicación masivos en la metáfora de la aldea global.

El Estado no es el mismo después de la globalización, el punto de cambio se halla en las relaciones que se dan entre sus elementos constitutivos pero aún más importante, en este sentido, es la que mantienen con el todo, es decir, con el Estado desde que aquella se despliega con sus características más particulares.

¿Cómo entender entonces el hecho de que, sin ser explícita la conformación de una nueva forma de Estado, las relaciones entre sus elementos y de estos con aquel sí se estructuran de una nueva forma, hasta el grado de que se les acota, redefine y adquieren otros significados que actualizan los que ya tenían o los sustituyen?

La respuesta tiene que buscarse por el lado de la relación Estado-economía en el contexto de la globalización; esto es, si se atiende la clasificación del primero por el grado de su

intervención en la segunda y si se entiende el carácter primigenio aunque no exclusivo de lo económico en dicho proceso, se puede asimilar que el desenvolvimiento de aquel bien puede tomar rumbos distintos de los que se conocían en su delicada relación con la economía, o bien se perfila hacia la conformación de un híbrido que adquiere características diversas de las enunciadas en aquella tipología. Con todo, en ambos rumbos se destaca el hecho de que las relaciones entre los elementos estatales cambian en diferentes grados, como lo hace también su relación con éste. Y es precisamente en ese sentido que se habla de un nuevo Estado.

Evidentemente, resulta pertinente tener en cuenta lo que se dijo de él cuando se le definió, a saber, que su conformación responde, en gran medida, a particularidades históricas en diferentes latitudes desde su aparición y estas no se extinguen con su exposición a la globalización. Soslayar el anterior argumento conlleva a un error metodológico en su estudio, pues el concepto “ha tendido a concebirse en un nivel muy agregado, sin observar sistemáticamente las muy variadas y heterogéneas dimensiones que hoy componen esa abstracción. Otra de sus debilidades ha sido su falta de inclusión detallada de realidades comparadas.”⁴⁹

Asimismo, no se debe confundir con lo dicho hasta aquí que esta nueva conformación es, como tal, lo que se ha llamado el Estado neoliberal que no es sino una variante del liberal donde se privilegia la utilización de instrumentos de política monetaria y fiscal, el cual busca lo que se denomina un Estado mínimo, puesto que aceptarlo en estos términos va en detrimento de la calidad del debate en torno a éste, ya que desvía la atención sobre el punto principal que es la relación que mantiene aquel con la sociedad y su capacidad de gestión antes que el tamaño de su órgano director, aunque sin excluirlo; la pretendida

⁴⁹ Kliksberg, Bernardo. op. cit., p. 11. Esta proposición le da contenido al planteamiento de Janni, según el cual la globalización impone retos teóricos para las ciencias sociales. Además de que pone de manifiesto la importancia de la diversidad, en este caso específico el de la organización abarcadora conocida como Estado, pero lo mismo se puede decir de las culturas y países que existen contradiciendo la pretendida homogeneización total merced al proceso de globalización.

infalibilidad y universalidad de la política de ajuste estructural que busca un Estado mínimo choca con la realidad como lo demuestra el caso reciente de Argentina, además de que no se definen con claridad los contornos de éste mínimo ideal.

En la obra titulada 'El rediseño del Estado, una perspectiva internacional' se hace una revisión de diferentes realidades estatales para tratar de entender cuál es la situación actual del Estado y qué perspectivas tiene frente a los cambios contemporáneos contenidos en la globalización. Su compilador, Bernardo Kliksberg, resume perfectamente los análisis que dan cuerpo a la investigación y propone una agenda estratégica.

En el diagnóstico se puede apreciar que el problema central es la pobreza y su intensificación, sugiriendo en este sentido que la democracia política, por sí sola, no puede resolverlo* pues significaría la participación formal con la exclusión real de la mayoría de la población. El fin, indudablemente, es la reducción de tan acendrada desigualdad económica que, en contrasentido, como ya se dijo, se acentúa con la globalización; el medio que propone para afrontarla, continúa, es que el Estado genere bienestar sin absorber o destruir al mercado ya que lo considera, al igual que Uvalle, como el espacio propicio para la innovación y el desarrollo tecnológico, fundamentando su opinión en las experiencias de los logros alcanzados por los países claves tanto de la Unión Europea como del Este Asiático. A este respecto, el segundo autor señala:

El mundo es ahora lugar de grandes intercambios, de transacciones que no cesan y de avances que demuestran la importancia de la ciencia y la tecnología para transformar los modos de vida de la sociedad (...) Los mercados se caracterizan por su intensidad en materia de innovación, por la amplitud de sus procesos y por la interdependencia estructural entre las finanzas, el comercio, los servicios y la tecnología.⁵⁰

* La tendencia del discurso occidental actual en general, pero sobre todo del neoliberalismo, ubican a la democracia como condición del desarrollo económico, reduciendo la mayoría de las veces la connotación de aquella a su sentido más formal cuyo significado es la elección de un cierto número de políticos profesionales mediante el voto universal. De esta manera la democracia económica se borra de las prioridades.

⁵⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit., pp. 122, 124.

Este ambiente es propicio para las economías de libre mercado. El problema, imperioso y añejo, es que todos esos beneficios que genera el mercado se concentran en muy pocas manos con una tendencia clara a diluirse de alcanzarse un estadio insostenible donde priven la lucha abierta o la catástrofe. Es aquí donde, en nombre del Estado, el gobierno debe entrar en favor del interés público como promotor de la empresa privada, además de erigirse como árbitro y regulador de los conflictos que atenten contra la sociedad en su conjunto, pero también siendo partícipe directo en todos aquellos renglones que permitan reducir el creciente número de marginados; si el caso lo requiere podrá hacerlo adoptando modelos del sector privado o explotando en algún monto los beneficios obtenidos por éste. Esto es así porque un punto crucial para realizar los objetivos del Estado se relaciona con el nivel de vida de la sociedad, y si el número de marginados crece, decrecerá el de los que participen y colaboren con aquel en un contexto democrático. Consecuentemente, la relación entre ellos debe ser cooperativa para que los intereses ciudadanos se realicen.

La agenda que propone es sugerente y útil para precisar tanto los desafíos como las perspectivas del Estado en un mundo más interdependiente, y son:

- Lograr el desarrollo humano generalizado y autosustentable donde se debe explicar con precisión el papel que para tales efectos juega el Estado, implicando la protección del medio ambiente, frenar el desempleo e incrementar el comercio mundial pero al mismo tiempo reduciendo el número de personas que se quedan al margen de sus beneficios, tanto a nivel de individuos como de países.
- Buscar soluciones a los problemas de la deuda, considerando que representa una limitante más en la condición propia de los países subdesarrollados.
- Mejorar la distribución del ingreso favoreciendo a los mercados nacionales, pero respetando a la vez los derechos fundamentales de las personas.

- Tener como prioridad, además de la eficiencia económica, la eficacia social de las políticas fiscales, así como ponderar los beneficios de la descentralización en la gestión gubernamental.
- Pensar en prospectiva y en términos globales para generar un sistema de cooperación internacional, sin descuidar la reforma de las instituciones nacionales orientada a resolver los problemas internos.
- Trabajar desde las posiciones políticas claves para alcanzar los consensos sociales indispensables con el fin de rediseñar al Estado, haciéndolo corresponsable y colaborador de la sociedad.
- En cuanto al servicio público se plantea la necesidad de modificar la cultura organizacional e introducir la revolución gerencial.*

Así pues, se entiende que el desenvolvimiento de la globalización plantea desafíos al Estado; en un mundo más interdependiente como el que prevalece, éste se manifiesta de nuevas formas y en nuevas dimensiones por lo que como hasta ahora en el curso de la historia moderna, sigue teniendo un papel protagónico obligando al análisis puntual de todos y cada uno de los subtemas que abarca, así como a precisar su relación con el fenómeno más general de aquella.

Con respecto a la revolución gerencial y cultura organizacional en el ámbito público, temas de esta investigación, resulta pertinente destacar el papel que la administración pública juega en dicho contexto; en este sentido se entiende que:

En un mundo dominado por los servicios y la alta tecnología lo que representará el éxito será la capacidad de garantizar la calidad y de desarrollar y de utilizar el conocimiento, la adaptabilidad y la aptitud para organizar cooperaciones complejas: en resumen, de una manera general, la inteligencia.⁵¹

* Las líneas precisas de la agenda se encuentran en, Kliksberg, Bernardo. op. cit., pp. 37-42.

⁵¹ Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado Moderno*. México, FCE, 1989, p. 42.

El éxito, cuando se habla del ámbito público, tiene que ver con resultados concretos pero no sólo en el sentido de su desempeño económico, sino también en términos de generar condiciones para que la sociedad se desarrolle. Los destinatarios de los productos que ofrece este ámbito son ciudadanos antes que consumidores, siendo el caso que para poder evaluar el desempeño de la administración pública es indispensable tener en cuenta lo anterior.

Una breve síntesis sobre la evolución de aquella en la historia reciente de México permite dimensionar la posición en la que se encuentra actualmente:

Desde la institucionalización tanto de la vida económica como del sistema político en el país, en la última parte de la década de 1920 y hasta 1982, se le reformó para adecuarla a la intervención del Estado en la economía. En este periodo la finalidad fue la eficacia política que tuviera para evitar los conflictos, sobre todo económicos, en un contexto nacional en el que no estaban dadas las condiciones para que la dimensión política se desarrollara a nivel de diálogo, negociaciones y acuerdos con amplios sectores ciudadanos, es justamente en virtud de esta orientación que se rehuyeron los costos fiscales y políticos. De 1983 a la fecha se acentúa la orientación a rectificar aquel resultado negativo mediante el recorte de personal, la privatización de los organismos que la componían y comprimiendo el número de funciones que desempeñaba, el punto total aquí es reducir el tamaño.

En este sentido cabe preguntarse ¿Cuáles son el papel y la perspectiva de la administración pública ante la globalización? Partiendo de que la panorámica que le plantea ésta última es de mayor interdependencia entre los países e incrementa los conflictos en el ámbito de lo social en general, la administración pública tiene el desafío de reestructurarse y refinar sus capacidades de gestión para enfrentarlos, ya que: "Sus

atribuciones se vinculan con las necesidades y problemas de la sociedad. Por su naturaleza social, es la encargada de cuidar el bien público garantizando que la vida humana tenga los satisfactores fundamentales.”⁵² De esta manera su orientación y carácter sociales se inscriben tanto en su naturaleza como en sus objetivos, debiendo cubrirlos, además, cabalmente y con oportunidad, en la cantidad suficiente y con calidad.

Cabe mencionar que la complejidad internacional, aparte del ascenso, extensión y exaltación de la gestión privada así como de sus parámetros de desempeño le han llevado a adoptar criterios, conceptos, procedimientos y formas de organización originadas en la segunda. Como ya se esbozó, la administración pública está obligada a adoptar criterios de calidad pero conservando su carácter público, lo cual le impone atender, encauzar y resolver problemas tanto añejos como nuevos para generar condiciones de cooperación y bienestar promoviendo y respetando simultáneamente las libertades ciudadanas. Los horizontes mundiales en perspectiva que le plantea como necesarios, urgentes y por asumir el proceso de globalización no deben hacerle perder el compromiso que tiene con sus principios, pero también respecto de problemas cotidianos, y esto no es posible más que atendiendo unos y otros, procurando que eventualmente la resolución de los segundos se apeguen a la consecución de los primeros. Es indispensable pues, un instrumento que responda a tales imperativos y la planeación estratégica parece tener esas características.

Como ya se dijo, la perspectiva del Estado puede adquirir toda una gama de matices por la diversidad de evoluciones que han descrito la variedad de los países y de las regiones. En el caso de México se habla también de un nuevo Estado, por ejemplo el citado Luis Medina propone que el Estado mexicano se perfila hacia un tercer estadio dejando atrás el que surgió de la Revolución Mexicana y duró setenta años; en este orden de ideas

⁵² Uvalle Berrones, Ricardo. op. cit., p. 137.

... el rasgo más importante de la transformación que apunta al surgimiento del tercer Estado se ubica al nivel del Estado mismo. Superado el modelo estatista de crecimiento, se ha iniciado la puesta en marcha de un nuevo modelo para avenir el libre mercado con la vocación social del Estado mexicano, pero que supone adelgazar a éste y redefinir sus compromisos y relaciones con la sociedad. El nuevo modelo, al que se ha llamado liberalismo social, se echó a andar con la idea de continuar la modernización y el crecimiento del país aunque por medios diferentes, pero sin dejar de lado la atención a rezagos y desigualdades sociales.⁵³

Los síntomas más evidentes de la extinción del segundo Estado son, según este autor, el agotamiento del PRI como eje aglutinador de la sociedad y de la vida política además del impacto del ajuste estructural en el ámbito económico; así, el tercer Estado es algo ya dado, las características de esta novedosa organización, asumiendo como premisa que no existan rupturas violentas ni maximalismos, se pueden abreviar como sigue: Un debate novedoso y a fondo sobre la búsqueda de la estabilidad democrática donde la sociedad se manifiesta en pos de participar más y las élites políticas expresan abiertamente sus desacuerdos; la necesidad evidente de nuevas formas de intermediación social frente a la inminente incapacidad de los partidos políticos para gestionar las demandas sociales y la de las corporaciones para representar a los grupos, sobre todo a los trabajadores (ambos, puntos centrales sobre los que descansaba el segundo Estado); el enfrentamiento capital-trabajo, dice, tiende a esfumarse... "Ante la globalización y la competitividad internacional se desvancece el conflicto nacional de clases para dar paso al principio de la cooperación entre empresa y sindicato para enfrentar a los competidores de fuera."⁵⁴ Asimismo, cambia de naturaleza la actividad política de las cúpulas empresariales al modificarse el proyecto estatista que les requería y que los creó como interlocutores.

⁵³ Medina Peña, Luis, op. cit., p. 303. Respecto de la democracia, por ejemplo Guillermo Knochenhauer en su participación titulada "El sector social en el proyecto nacional" en, Labra, Armando (coordinador). *El sector social de la economía* S.XXI-UNAM, 1988, pp. 19-42, sostiene que las demandas democráticas de las clases medias, siendo totalmente legítimas, caben perfectamente en el modelo neoliberal y en el nuevo proyecto y tradición de la clase gobernante, debido a que se le toma como condición y no como resultado del desarrollo económico. En tanto que el ya citado Jorge Alonso, prevé que en el futuro próximo se reforzará el autoritarismo presidencialista para sacar adelante el antipopular proyecto neoliberal.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 315. Para ver la argumentación que se comenta y analiza aquí, léase, de esta obra, el capítulo titulado Epílogo, pp. 301-320.

En esta lógica el Estado no desaparece, sino que adquiere otras características y nuevas funciones entre las que destaca que en razón de la apertura económica cuyos requerimientos implican tratados, asociaciones internacionales y compromisos que establecen mecanismos para la resolución de diferendos, el representante será el gobierno a nombre del Estado. Los argumentos esgrimidos por el autor precitado contradicen la pretensión neoliberal de un Estado mínimo, y para no dejar lugar a dudas puntualiza los ámbitos en donde la intervención estatal es necesaria: reforma política, rectoría económica, desigualdad social y el estado de los conocimientos.

Sin embargo esta no es la única configuración analítica respecto de la actualidad y perspectiva del Estado mexicano, matizando la anterior posición en 'Hacia el nuevo Estado' se manifiesta que:

La demoledora crisis de los ochenta liquidó las características esenciales de ese Estado, nacido de la Revolución Mexicana. el pacto social que lo sustentaba y el nacionalismo revolucionario se vieron como pesados impedimentos para acoplar la economía mexicana a los imperativos de una acumulación capitalista en el contexto de una nueva división internacional del trabajo. Si todavía no se delinean nitidamente todas las características de este Estado diferente al anterior, hay nuevos elementos que configuran una etapa de transición. La novedad no ha implicado la desaparición absoluta del Estado precedente. Viejas y nuevas prácticas se han mezclado inextricablemente. Elementos de la configuración previa se han conservado y reforzado precisamente para garantizar los cambios.⁵⁵

Esta interpretación resulta más disidente, encuadrando al Estado como campo de disputa donde se impuso, aunque no de manera definitiva, el proyecto neoliberal sobre el nacionalista, ya que su autor confía en que de la pluralidad social predominante en el país surja y se desarrolle un proyecto alternativo que vea por los marginados que, según el autor, son los más. Aquí se habla claramente de un Estado en transición hacia uno nuevo,

⁵⁵ Alonso, Jorge. op. cit., pp. 32-33. Este autor coincide con Luis Medina en que los partidos políticos y el corporativismo han dejado de ser funcionales, pero destaca que la consecuencia inmediata será la agudización del presidencialismo, con lo que se hace más latente el peligro maximalista del que habla el segundo como premisa para que la transición se dé en un contexto de estabilidad; aquel riesgo, de hacerse realidad, pondría en entredicho las características que prevé éste último para el nuevo Estado.

el cual beneficia a los grupos más pudientes, en el que lo persistente del anterior es el autoritarismo como consecuencia del reforzamiento del presidencialismo para sacar adelante, imponiéndolo, el proyecto neoliberal, siendo lo novedoso su carácter más clasista así como la acentuación en la pérdida de la soberanía.

Alonso denuncia lo que Medina describe, pero ambos coinciden en la inminencia, el primero aquí y ahora, mientras que el segundo la prevé en un futuro próximo, de un nuevo Estado mexicano.

Los requerimientos de un mundo más interdependiente plantean sin ambages nuevos desafíos que incrementan los problemas de siempre en cuanto al logro de los objetivos últimos del Estado respecto de la sociedad, consecuentemente se observa el replanteamiento de sus características propias, las de sus elementos constitutivos y de la relación de estos con el Estado entendido éste último como un todo. Existen pues, las bases para hablar de un nuevo Estado partiendo de sus relaciones con la economía pero que no se agota en este ámbito, ya que el cambio abarca lo político, lo social y lo cultural precisamente por la razón que le ubica en tal posición: la interdependencia.

Pero ¿Qué tanto incidirá este nuevo Estado en el curso inmediato de la globalización? Las perspectivas abren por lo menos tres posibilidades: un Estado protagónico que finque tal posición a través del accionar de su organismo directivo cualesquiera que sean sus dimensiones, un Estado que se va extinguiendo para dejar que el mercado conduzca a la sociedad, o bien, un grupo pequeño de Estados (los más poderosos) quienes dominan a los demás. Si se consideran los planteamientos respectivos emitidos en este capítulo, se puede entender que ni el mercado ni el Estado por sí solos son suficientes para lograr el desarrollo, por lo que resulta indispensable que ambos se entrecrucen en una relación institucional, la cual no podrá dejar de ser contradictoria y conflictiva. Si en la globalización no se atina con los canales institucionales que le orienten se va hacia la

dominación simple y llana o al desorden internacional, o ambas. Por otra parte, conviene hacer notar que las perspectivas que se acaban de señalar para el Estado se corresponden con las tres que en su momento se apuntaron para la regionalización, entendida ésta última como el estado actual de la globalización.

De esta forma, en la configuración de la regionalización como estadio de paso y detonante de la globalización caben las tres tendencias tentativas del Estado pero con ciertas condiciones; si ésta última ha de profundizarse en los términos que señala el neoliberalismo no habría más necesidad de aquel, en tanto que si se acepta la necesidad más mínima de mecanismos de regulación-coordinación de los flujos de intercambio, se abre la posibilidad de organismos internacionales que abarcarían en la forma de confederación o federación a los Estados y entonces éste seguiría jugando un papel central.

Sin embargo, lo dicho respecto al neoliberalismo puede interpretarse como que los Estados más débiles económica, militar y políticamente fenecerán a manos de las empresas más poderosas, las cuales se ubican en los Estados más poderosos para dar paso a lo que su autor denomina “la trampa global,” dice:

Este paso del estado a las empresas es clave para comprender todo el juego de la nueva configuración socio-política del mundo. Por lo que respecta a los estados pequeños o intermedios no es exagerado hablar de la muerte del estado-nación (la guerra al estado-nación era una de las pasiones de Hayek) a manos de las multinacionales. pues la fuerza de éstas, en efecto, está arrebatando la soberanía a las colonias...⁵⁶

De la misma manera, éste asume un papel protagónico en la perspectiva del recrudescimiento de la explotación por efecto de la globalización con la subsiguiente polarización y lucha de clases, ya que si triunfase el proletariado se organizaría para concentrar el poder, y si quien gana es la burguesía tendría también la necesidad de

⁵⁶ Ginebra, Joan. op. cit., p. 82.

organizar e institucionalizar mínimamente su dominio, ambos en la forma de un Estado, lo mismo sucedería si el fenómeno se presenta a nivel de países.

Por lo que toca a la multiplicación de la regionalización, esta supone un Estado líder que orienta e impulsa su desarrollo fomentando el crecimiento de los socios, que también están organizados de esta manera para hacer valer sus intereses, o que se beneficie en una dimensión más unilateral aprovechando la debilidad de estos últimos. Con estas perspectivas muy generales y elementales respecto del Estado en la situación actual de la globalización terminan desvaneciéndose, por insostenibles, los escenarios que postulan su desaparición definitiva.

CAPÍTULO 2

LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

"En efecto, toda planificación con referencia a una razón técnico-administrativa plantea una tensión entre elementos de coerción y elementos de consenso y toda planificación, a diferencia de otros tipos de medidas políticas implica consenso, participación y movilización. (...) Los planes y programas se miden, debido a su racionalidad, por el éxito, por la eficiencia y la eficacia."

Luis Fernando Aguilar Villanueva.

Al ser la planeación una herramienta privilegiada para la intervención del Estado en la economía de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el principal instrumento de gestión de la administración pública, según el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), resulta indispensable saber de su estado actual y significado como mecanismo en la búsqueda del desarrollo en un contexto que plantea una dinámica vertiginosa, con necesidades económicas imperantes y donde se cuestiona la intervención gubernamental.

Pero para emitir tal diagnóstico se requiere conocer y analizar tanto sus antecedentes como su significado y sus fines; es así como en el presente capítulo se examinarán en el primer apartado los antecedentes para luego indagar, en la segunda sección, acerca del marco que rige el sentido de la planeación para continuar con el examen de su significado como instrumento del desarrollo en la tercera parte, en la cual se incluye el análisis de los

conceptos de desarrollo y subdesarrollo, concluyendo con el señalamiento de sus límites, deficiencias y alcances como tal.

2.1. Antecedentes

La evolución de dicha actividad describe un rumbo particular que le da orientación y sentido. De tal manera que en la búsqueda de su significado se requiere identificar su proyección y fines para deslindar sus limitaciones y alcances como instrumento para el desarrollo; si bien es verdad que la planeación económica necesita de un marco institucional en el que se inscribe como tal, su connotación responde más bien a la evolución del país, por eso en este apartado se incluye el análisis sucinto de tal actividad en la historia nacional. En un primer momento se le ubicó como un intento para organizar la lucha en la búsqueda del poder, recogiendo las aspiraciones predominantes pero respondiendo siempre a los problemas más imperantes; ya con la estabilidad institucional lograda durante el siglo pasado se le concibió en relación con el sistema capitalista, sin dejar de lado las aspiraciones, los problemas de sustentabilidad de la vida institucional, ni mucho menos las dificultades económicas, políticas y sociales que implicaban el grado de desarrollo y evolución propias del país.

2.1.1. Los planes en la lucha por el poder

La convulsionada vida política de México en el siglo XIX y principios del XX, en los que se verificaron las guerras de Independencia, Reforma y la Revolución Mexicana respectivamente, fue un campo propicio para la proliferación de planes que intentaban dar pasos hacia la organización económica y política del país, los cuales se esgrimieron

Capítulo 2. La planeación en México.

como proyectos para acceder al poder, en ellos se reconocen las aspiraciones de quienes los sustentaban como demanda y alternativa dándolos a conocer, pero principalmente la necesidades sociales así como el estado de cosas imperante, procesos que se conformaron hasta desembocar en dichas confrontaciones; aquí se mencionarán sólo los más importantes, esto es, los que resultan más representativos para saber de dicha actividad planeadora en momentos críticos y de confrontación armada.

Plan de Iguala (noviembre de 1808). Éste logró unificar a la oligarquía criolla en torno de un caudillo y de un objetivo: proclamar la Independencia del país con singularidades muy acentuadas, dicho documento intentaba contener la trifulca armada esgrimiendo una salida más bien reformista que revolucionara. Lo lanzó Iturbide para lograr la adhesión de los principales jefes militares; proclamaba la Independencia, declaraba a la católica como la única religión del Estado, establecía que al clero secular se le conservarían todos sus fueros y privilegios, pedía la unificación de los europeos, los criollos y los indígenas en una sola nación pretendiéndose que ésta fuera el régimen del nuevo imperio. Se mantenía como forma de Estado a la monarquía, invitando a Fernando VII a ceñirse la corona o en su defecto a cualquier miembro de la familia real, señalaba que por el momento habría una Junta de Regencia que asumiría el poder y cuyas obligaciones serían designar al soberano así como convocar a un congreso que redactara la Constitución del Imperio. Enalzaba las virtudes de España pero justificaba la Independencia en virtud de la mayoría de edad alcanzada por la colonia, reiterando la necesidad de alcanzarla mediante la concordia entre europeos y americanos, realistas e insurgentes, por lo que pedía y exaltaba la unión, la fraternidad, el orden, la quietud interior, además de la vigilancia y el horror a cualquier movimiento turbulento.¹

Plan de Ayutla (marzo de 1854). Fue proclamado el primer día de ese mes por el Coronel Florencio Villarreal y posteriormente reformado por Ignacio Comonfort en un intento de éste para atraer al Partido Liberal, publicándose ya con innovaciones el día 11 del

¹ El Colegio de México. *Historia General de México*. T.I. México, Harla, 1987, pp. 638-641.

mismo; se esgrimió como bandera de los reformistas y liberales para derrocar al General Santa-Anna, del que se decía: atentaba contra las garantías individuales, imponía contribuciones onerosas a los pobres para el beneficio de unos cuantos, había vendido una parte de la nación, asimismo manifestaba la necesidad de acabar con la época de los caudillos para pasar a la de las instituciones; proponía la designación de un presidente provisional, el cual sería elegido por los representantes de los Estados (uno por cada Estado) y que tendría la obligación, a los quince días, de convocar a un congreso cuyo cometido era el de convertir al país en una nación republicana, representativa y progresista, sostenía la importancia de la libertad del comercio y del ejército como institución. Con este plan se dio inicio a la lucha armada del movimiento de Reforma.²

Plan de Tuxtepec. Luego de la muerte de Benito Juárez en 1872 quien fue presidente de la nación durante el periodo conocido como la República Restaurada, Sebastián Lerdo de Tejada ocupó el cargo, reelegiéndose para el periodo posterior (1876-1880) razón por la que se verificaron revueltas dispersas, las cuales fueron acaudilladas y capitalizadas por Porfirio Díaz quien logró derrocar al presidente reelecto para el mes de noviembre de 1876, el día 23 del mismo entró en la capital y organizó un Comité de Salud Pública cuyo cometido era la observancia del Plan de Tuxtepec ya reformado en Palo Blanco; en este se proclamaba la no-reelección del presidente de la República así como de los gobernadores estatales, desconocía al gobierno de Lerdo por abuso de autoridad, despilfarrador, injusto, asesino y vende patrias, reconocía a los gobernadores siempre y cuando se adhirieran al plan, prometía comicios para elegir a los poderes de la unión durante los dos meses posteriores a la ocupación de México y entregaba la presidencia provisional al presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias, con la condición de que éste último aceptara los términos del Plan.³

² Galarza, Mario. *Documentos básicos de la Reforma. 1854-1875*. T.I. México, edición y presentación: Humberto Hiriart, 1982, pp. 54-56.

³ El Colegio de México. op. cit., pp. 908, 925-929.

Capítulo 2. La planeación en México.

Durante la Revolución Mexicana y la posterior lucha de fracciones afloraron una serie de planes,⁴ de los cuales los más importantes son:

Plan de San Luis. Tras una nueva reelección de Porfirio Díaz como presidente de México en junio de 1910, el candidato de oposición Francisco I. Madero, quien estaba encarcelado, fue puesto en libertad condicional, optando éste último por refugiarse en Estados Unidos en octubre de ese mismo año, durante su itinerario lanzó el día 5 del mismo el Plan de San Luis, el cual lleva el nombre de la ciudad donde fue proclamado; en él se declaraban nulas las elecciones reclamando que el presidente provisional debía ser Madero desconociendo por lo tanto al gobierno de Díaz, afirmaba el principio de no-reelección; en su Artículo tercero señalaba que se restituirían las tierras a sus primitivos propietarios las cuales habían sido despojadas por las autoridades, quedando sujetos a revisión los fallos correspondientes, proponía la desaparición de los jefes políticos locales y hacía un llamado para tomar las armas el 20 de noviembre.

Plan de Tacubaya. Fue el primer programa antimaderista, surgió del ala radical del movimiento que encabezó Madero, la cual se sintió relegada por éste cuando aceptó como vicepresidente a José Ma. Pino Suárez en lugar de su dirigente, Emilio Vázquez Gómez; fechado el 31 de octubre de 1911, protestaba contra los acuerdos de Ciudad Juárez que interpretaba, al igual que el Plan de Ayala, como una alianza entre el maderismo y la oligarquía porfirista, señalaba que Madero traicionó a la revolución, se burló de las promesas hechas, excluyó a los revolucionarios, restauró caciques e impuso gobernadores. Prometía soluciones a las demandas agrarias sin especificar los términos de éstas, declaraba nula la elección de Madero y emplazaba a llevar a la presidencia al frustrado vicepresidente.

⁴ La información correspondiente se encuentra en Gilly, Adolfo. *La revolución interrumpida*. México, Ediciones Era, 1994, pp. 81-127.

Plan de Ayala. En noviembre de 1911, con la llegada de Madero a la presidencia quien buscaba apaciguar los dispersos focos revolucionarios con la promesa de que las reivindicaciones vendrían después, las desavenencias en torno a éstas, y más particularmente respecto de las tierras entre el presidente y Zapata, caudillo del sur, culminaron en enfrentamiento abierto, por lo que éste último redactó junto con Otilio Montaño el Plan de Ayala, el cual fue firmado el 28 de aquél mes.

En él se defendía el cumplimiento cabal del Plan de San Luis pero con las reformas que estimaba pertinentes, denunciaba que Madero había abandonado la revolución, que era aliado de los porfiristas olvidándose así de los principios contenidos en el Plan con el que había llamado a tomar las armas, lo declaraba traidor desconociéndolo como jefe de la revolución, señalaba que no se admitirían transacciones o componendas hasta derrocar los elementos dictatoriales sin hacer distinción entre Madero y Porfirio Díaz. Reivindicaba la posesión de las tierras, montes y aguas para los pueblos o ciudadanos con títulos de propiedad, los cuales, decía, habían sido despojados por los hacendados y en cuya defensa utilizarían las armas, señalaba que tierras, aguas y montes estaban monopolizadas causando la miseria de los campesinos, en virtud de lo cual justificaba la expropiación de una tercera parte de esos monopolios la cual se ejecutarían desde luego previa indemnización; a los oponentes a dicho plan se les nacionalizarían sus bienes destinando dos terceras partes de sus propiedades para indemnizaciones y pensiones de los revolucionarios apegados a este plan. Como se puede leer, este documento intentó independizar al movimiento campesino de las direcciones surgidas de la lucha y las cuales finalmente accedieron al poder político.

Pacto de la Empacadora. Se dio como parte de la revuelta de Pascual Orozco en Chihuahua, éste programa fue fechado el 25 de marzo de 1912 y en él se reconocían los principios de los Planes de San Luis, de Ayala y de Tacubaya; denunciaba la traición de Madero a la revolución, apuntando que su lucha había sido financiada por millonarios

estadounidenses y el gobierno de aquel país a cambio de que el presidente mexicano les dejara en las manos el destino nacional, pretendía la reorganización política del país vía la realización de nuevas elecciones, planteaba la nacionalización de los ferrocarriles, además de reivindicaciones obreras como la supresión de las tiendas de raya, el pago del salario en efectivo, jornada máxima de diez horas, prohibición del trabajo a niños menores de diez años con una jornada de seis horas para aquellos que tuvieran entre diez y dieciséis años, aumento de salarios, que se proporcionara vivienda obrera, asimismo sustentaba el reparto de tierras a sus legítimos dueños y la expropiación de los latifundios, los cuales se pagarían con bonos del gobierno.

Plan de Guadalupe. Luego del golpe militar en contra de Madero en febrero de 1913, y del cual participó, usufructuándolo, su propio General en Jefe del Ejército de Operaciones, Victoriano Huerta, los gobernadores se mantuvieron a la expectativa excepto los de Sonora, José Maytorena y el de Coahuila, Venustiano Carranza; el segundo enfrentó al huertismo invocando para sí la continuidad constitucional que le confería el cargo de elección popular que ocupaba, llamaba a derribar al gobierno usurpador formalizando sus demandas en el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913. En él condenaba el golpe militar desconociendo al gobierno de Huerta, además de los poderes legislativo y judicial y a los gobernadores de los estados que reconocieran al gobierno federal; planteaba que sostendrían esas declaraciones con las armas organizándose en la forma de un Ejército Constitucionalista, se designaba como su primer jefe a Carranza, quien, llegado el momento de tomar la ciudad de México, ocuparía la presidencia de la República y convocaría a elecciones generales para designar a un nuevo presidente. Se asumía la continuidad con el régimen de Madero y convocaba a la población a sublevarse en armas; la postura del Jefe de este movimiento era la de posponer las reivindicaciones de corte social en pro de unir a la mayor parte de fuerzas para hacer frente al régimen.

Plan de Río Florido. Ante la falta de objetivos programáticos de la dirección política villista y de su guerrilla, además del ascenso del General de carrera Felipe Ángeles en ésta, cuya incorporación se dio el 11 de diciembre de 1918, quien junto con otros políticos exiliados en Nueva York, entre los que destacaban Antonio Villarreal y Miguel Lombardo formaron la Alianza Liberal en 1917, la cual proponía el restablecimiento de la Constitución de 1857, derrocar a Carranza, así como la prohibición de que un militar ocupara la presidencia. Estas líneas programáticas fueron adoptadas por Francisco Villa en lo que se llamó el Plan de Río Florido, a partir de ese momento Villa aceptó la idea de Ángeles de que era necesario centralizar la organización de la lucha armada en lo que se conoció como El Ejército Reconstructor Nacional, lo que implicaba abandonar la guerra de guerrillas. Este programa resultaba regresivo si se toma en cuenta que la Constitución de 1917 ya había sido redactada, de tal manera que lo único que logró fue consolidar la imagen central y revolucionaria de Carranza.

Plan de Agua Prieta. El descontento causado por el incumplimiento de los principios contenidos en la Constitución de 1917, además de las aspiraciones políticas del caudillo que encabezaba el Grupo Sonora, llevaron al enfrentamiento directo entre Carranza y Álvaro Obregón, éste último lanzó su candidatura para la sucesión hacia la mitad de 1919, mientras que el primero pretendía imponer a un civil, Ignacio Bonillas. En este contexto, y huyendo del aparato represivo que en su contra instrumentó el presidente, Obregón lanzó el 23 de abril de 1920 el Plan de Agua Prieta que pretendía derrocar a Carranza, nombrar como presidente provisional a Adolfo de la Huerta y celebrar posteriormente elecciones para que se estableciera el gobierno legal.

Durante este convulsionado periodo de la historia de México la actividad de planeación se circunscribió a responder a las necesidades del momento, esto es, a buscar el poder. La lucha por el poder y por establecer un determinado orden jurídico-político de corte liberal o conservador, republicano o monárquico, militar o civil conforman la orientación de los planes verificados en ese entonces, en ellos se identifican también aspiraciones políticas

de grupos y de caudillos; tanto la vida institucional del país como la crisis mundial del liberalismo que le dan cabida a la planeación económica estaban todavía por experimentarse en el futuro.

2.1.2. La planeación en la vida institucional del país

Una vez que el último caudillo de carácter nacional, Álvaro Obregón, sucumbió con sus pretensiones, ya formalmente satisfechas, de reelegirse para la presidencia durante el periodo de 1928-1934, se fue conformando la creación de instituciones que dieron cauce a la vida política y económica de la nación, es así como empiezan a aparecer leyes, planes y programas, además de organismos que pretendían responder y concretar los principios contenidos en el ordenamiento jurídico principal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para hacer frente a las necesidades más imperiosas del país.

Por otro lado, es necesario recordar que esta construcción institucional coincide con la crisis mundial del capitalismo, la cual se tradujo como propia del liberalismo así como con el ascenso de la Revolución socialista rusa que privilegiaba teóricamente a la planificación de la totalidad de la vida socioeconómica, teniendo como condiciones, a grandes rasgos, la propiedad social de los medios de producción así como la existencia de un órgano central de planificación.

El carácter de la crisis llevó a los países capitalistas a asumir y utilizar a la planeación como un medio que oponer a aquella, respetando las libertades civiles pero sobre todo las económicas que consagraban sus ordenamientos jurídicos, es decir, esta práctica era indicativa, o sea que no resultaba obligatoria para los particulares, diferenciándose desde entonces estos dos conceptos por el régimen al cual pertenecen y a cuyos intereses e ideales responden. Mientras tanto, los países más atrasados buscaron en ésta, aunque sólo

de manera gradual y parcial, un instrumento para superar sus condiciones socioeconómicas.

Con estas perspectivas, y en el intento para encontrar una respuesta a dichas condiciones, se van delineando las experiencias de planeación en México.⁵ En orden cronológico se tiene:

1930. El 12 de julio se decretó la primera Ley sobre Planeación General de la República, cuyos objetivos centrales fueron ubicar toda medida administrativa trascendental en un programa definitivo, reconocer y asumir la limitación de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos para trascenderla y llevar a la práctica la ampliación de la infraestructura económica nacional, además de asociar a la administración pública con todas las fuerzas sociales buscando unificar la conciencia nacional, lograr el crecimiento económico y su equitativa distribución. Esta Ley creó la Comisión Nacional de Planeación como un órgano de carácter consultivo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, asimismo estableció como obligación la formulación del Plano Nacional de México, el cual se integraría con documentos gráficos sobre el territorio nacional y los transportes, más una relación de los recursos forestales y acuíferos. Se nota pues, la necesidad de elaborar un inventario de lo que se tenía.

1933. Se creó el Consejo Nacional de Economía como instancia de consulta para coordinar las acciones de los sectores sociales en la búsqueda del impulso al desarrollo económico, en él participarían representantes del gobierno, del sector privado así como de los obreros y campesinos, tenía la atribución de presentar iniciativas al Ejecutivo Federal para el mejoramiento económico y social.

⁵ Las fuentes de esta ordenación cronológica (hasta 1983) son: *"La política económica como un intento de planificación en México"* en Méndez Morales, José Silvestre. Problemas económicos de México. México, McGraw-Hill, 1994, pp. 325-372; Del Villar de la Peña, Gustavo. *Sistema de planeación del desarrollo del Distrito Federal*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), Tesis de licenciatura, 1986, pp. 11-24.

Capítulo 2. La planeación en México.

La Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario en colaboración con técnicos del gobierno federal, en especial de la Secretaría de Gobernación, formularon el Plan Sexenal 1934-1940; éste es un bosquejo general de política económica donde destacaba la materia agraria, pues proponía como objetivos intensificar la Reforma Agraria, canalizar créditos al campo y otorgar seguridad jurídica a los campesinos, así como hacer efectiva la nacionalización del subsuelo y la construcción de un sistema económico nacional; en él se señalaba el papel del Estado como regulador de las actividades económicas.

1935. Se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que pretendía adecuar la administración pública a los requerimientos que suponía la instrumentación del Plan Sexenal; se creó también el Comité Asesor Especial cuya función era la de concretar y coordinar las políticas nacionales en materia de planeación así como la revisión de aquel para suplir sus deficiencias

1936. Se crearon varios organismos de planeación regional, entre los cuales estaban las Comisiones Intersecretariales de la Alta y la Baja Tarahumara y la de Estudios y Planeación del Valle del Mezquital, Hidalgo; con esta misma orientación se creó en 1937 la Comisión de la Mixteca.

1939. El Partido de la Revolución Mexicana y la Secretaría de Gobernación elaboraron el segundo Plan Sexenal 1940-1946, dicho documento pretendía ser el programa de gobierno para el periodo presidencial de Ávila Camacho, destacaba el análisis de los problemas de cómo planear las actividades gubernamentales, además de la necesidad de coordinación entre las diferentes dependencias, así como la que debía existir entre las autoridades federales, estatales y municipales; proponía la creación de un Consejo Nacional Supremo como órgano consultivo que se integraría con representantes de las distintas fuerzas económicas, sociales, políticas y militares del país. Representaba una continuación de la política agraria, ya que pretendía proseguir con la Reforma Agraria a

través de la canalización de créditos, asesoría técnica para modernizar las prácticas de cultivo, impulsar los métodos de trabajo colectivos, fortalecer la infraestructura básica y otorgar insumos para lograr el desarrollo nacional.

1942. Se constituyó la Comisión Federal de Planificación por decreto presidencial, la cual estaría integrada por los representantes de las secretarías más importantes del gobierno federal más consejeros obreros y patronales quienes contarían, estos últimos, con voz pero no con voto, funcionaría como órgano consultivo de la Secretaría de Economía y se abocaría tanto al estudio como realización de programas para la solución de los problemas que la Segunda Guerra Mundial reportaba para la economía nacional. Asimismo, se creó por decreto presidencial el Consejo Mixto de Economía Regional, el cual estaba integrado por representantes de los gobiernos federal y estatal así como de los sectores productivos, tenía como cometido la realización de estudios socioeconómicos para cada entidad federativa.

1944. Se establecieron las Comisiones Federal de Fomento Industrial y Nacional para el Estudio de los Problemas de México en la Posguerra; la primera tenía como objetivos la promoción de nuevas industrias y la planeación del desarrollo industrial, mientras que la segunda haría estudios para prever la situación económica mexicana al término de la conflagración mundial.

1946. Se celebraron mesas redondas en la mayoría de los estados y centros urbanos del país con el fin de analizar los problemas nacionales más importantes, los cuales fueron organizados por el PRI para la campaña de Miguel Alemán. Sin embargo, en este sexenio no se elaboró ningún plan.

1947. Como documento de apoyo para la gestión de crédito ante el Banco Mundial se elaboró el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, cuyas pretensiones fueron programar la inversión a nivel global y

sectorial donde se privilegiarían a los sectores de comunicaciones, el agrícola y el de energéticos, tenía como objetivo estructurar unificadamente el mercado interno mediante el fortalecimiento del proceso industrializador. También se publicó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuyo fin era establecer un marco normativo para la creciente actividad de fomento económico que desplegó el gobierno.

1948. A través de un decreto se estipuló que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargaría en lo subsiguiente del control del sector paracastatal.

1952. La Comisión Mixta de Expertos del Gobierno Mexicano en colaboración con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento elaboraron un informe donde se expresaba la necesidad de ordenar los proyectos de inversión de los sectores público y privado, en él se destacaba que el desarrollo económico del país debía dimensionarse integralmente como un todo, asimismo señalaba que para tal efecto lo apropiado era elaborar un programa de desarrollo.

1953. Fue creado un Comité de Inversiones, el cual estaba integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Economía, su objetivo era el de revisar las inversiones del sector público así como asignar el gasto; dicho comité dependía directamente de la primera secretaría pero ese mismo año se transfirió directamente a la de la Presidencia de la República en cuya ubicación formuló el Programa de Inversiones 1953-1958, que buscaba encauzar y jerarquizar las inversiones de acuerdo con una estrategia global de desarrollo e impulsar el crecimiento coordinado de la economía nacional, el cual debería reportar tasas positivas, además de que pretendía la estabilidad de precios como medio para mejorar el nivel de vida de la población.

1954. El Comité de Inversiones pasó a ser la Comisión de Inversiones cuya finalidad sería, en adelante, examinar y aprobar las inversiones del sector público propuestas tanto

por los organismos como por parte de las dependencias que lo conformaban, también se encargaría de planear el gasto público a mediano plazo, no contaba con facultades de vigilancia sobre el cumplimiento del Programa de Inversiones, pero sí aprobaba y certificaba los montos específicos de fondos federales para cada proyecto.

1956. La Comisión de Inversiones confeccionó el Plan de Inversiones 1957-1958, el cual sirvió como base para las negociaciones con el Banco Internacional para la obtención de recursos. Se pretendía que a partir de este año dicha comisión evaluara y proyectara la inversión pública basándose en criterios de largo plazo.

1958. Con la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se instituyó la creación de la Secretaría de la Presidencia, la cual actuaría como el organismo encargado de la coordinación de las políticas gubernamentales en materia económica, entre sus funciones primordiales se encontraban la formulación del plan de gastos e inversiones del gobierno federal y la programación de obras, además de la proposición de acciones tendientes a lograr el desarrollo regional. Absorbió a la Comisión de Inversiones a nivel de Dirección de Inversiones Públicas, en cuya estructura funcional existía otra de Plancación.

1959. Se dio a conocer el Acuerdo presidencial en apoyo a las funciones de la Secretaría de la Presidencia, éste disponía que todos los organismos y las dependencias gubernamentales debían, para tal efecto, elaborar sus respectivos programas de inversión para el periodo 1960-1964. Con dicho acuerdo se pretendía fomentar el desarrollo uniforme entre regiones, estimular el crecimiento de las exportaciones así como la sustitución de importaciones, también precisaba la necesidad de corregir la desigualdad en la distribución del ingreso. En él se designó a la Secretaría de la Presidencia como coordinadora de la política económica.

Capítulo 2. La planeación en México.

1961. Se publicó el Acuerdo Presidencial para la Planeación Integral que ampliaba las funciones de la Secretaría de la Presidencia, la cual determinaría en lo sucesivo las normas y los procedimientos para los programas de acción de todas las dependencias y entidades de la APF; tenía como objetivos la integración de los programas de acción en la búsqueda del bienestar de las mayorías y la definición tanto de los sectores estratégicos como de las zonas geográficas claves para alcanzar el desarrollo nacional.

1962. Mediante un Acuerdo Presidencial se definió la creación de la Comisión Intersecretarial en la que participarían las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda. Ésta se da en el marco de La Carta de Punta del Este ratificada en la Alianza para el Progreso, mediante la cual México se comprometió a planear su economía para acceder a los recursos de ésta organización. Aquella buscaba definir los mecanismos para lograr la coordinación de esfuerzos de los sectores público y privado en la búsqueda de un rápido crecimiento económico, más la agilización en la distribución del ingreso. Dicha comisión formuló el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, en donde se definían los ámbitos para la inversión pública y privada; la primera se destinaría al fortalecimiento industrial así como al bienestar social, mientras que la segunda se abocaría a apoyar el desarrollo de la industria y la construcción, así, se estipulaba que los montos de inversión total deberían dividirse por partes iguales entre aquellos sectores para 1964, y que a partir de este año la participación del sector privado debía crecer sostenidamente.

1963. La Comisión de Estudios de la Cuenca del Sistema Lerma-Chapala Santiago, junto con la Secretaría de Hacienda y Nacional Financiera (Nafinsa) instituyeron el Plan Lerma de Asistencia Técnica que se comprometía a elaborar un plan de desarrollo económico integral pero específico para la cuenca, en el cual se deberían considerar programas de infraestructura, de estímulo a los sectores económicos prioritarios y de bienestar social.

1966. La Comisión Intersecretarial elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, en él se establecían las directrices para el accionar del sector público, también

planteaba la generación de estímulos, vía marcos indicativos, para el sector privado; sus objetivos fueron: alcanzar un rápido crecimiento económico que al mismo tiempo garantizara su propia estabilidad, para lo cual se apoyaría al sector agropecuario sin descuidar el impulso a la industria, se mantendría la estabilidad de los precios y del tipo de cambio, además de que pretendía lograr un desarrollo regional y sectorial equilibrados, mejorando a la vez la distribución del ingreso, asimismo se proponía modernizar a la APF.

1968. La Secretaría de la Presidencia y la Escuela Nacional de Economía elaboraron el modelo de política económica para México en el que se podía identificar un intento de planeación global de carácter indicativo. No se llevó a cabo.

1971. Se dio a conocer el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, el cual estaba encaminado a lograr la eficiencia en la administración pública como parte de la estrategia del desarrollo compartido, su elaboración se justificaba diciendo que se requería modificar a los instrumentos de la intervención estatal en la rectoría del desarrollo, estableciendo las bases para la planeación económica y social. Su objetivo era mejorar la organización del sector público, adecuando tanto el funcionamiento como la organización de sus dependencias y entidades a los requerimientos de la planeación; para lograr tales cometidos se crearon en cada una de ellas unidades encargadas de la programación de actividades, de organización y métodos, así como comités internos de administración cuya finalidad era fomentar la participación de los interesados y encargados directos en los pretendidos procesos de planeación y modernización administrativa. En lo sucesivo se ampliaron, ya fuera por reforma o por ley, las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional que se encargaría de revisar, controlar y auditar a las empresas de participación estatal.

Capítulo 2. La planeación en México.

En ese mismo año se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico para cada uno de los Estados de la República, con esta medida se buscaba dar coherencia a la planeación estatal con la regional.

1973. Para que coordinara los trabajos de los Comités Estatales se creó la Dirección General de Desarrollo Regional, quedando adscrita a la Secretaría de la Presidencia.

1974. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional con la participación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), del Fondo de Cultura Económica (FCE) y de la CEPAL formularon los lineamientos del Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980; sus objetivos fueron impulsar el crecimiento, favorecer la creación de empleos así como afianzar la independencia económica y tecnológica, dicho programa no se adoptó en forma oficial.

1975. Como resultado de un convenio entre el gobierno mexicano, la ONU y el BM se formuló el Plan Nacional Hidráulico cuyo cometido era alcanzar mayor racionalidad en el uso y manejo del agua a través del establecimiento de un marco coherente de largo plazo (25 años) que sustentaría las acciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería elaboró el Plan Nacional Agrícola, cuyos objetivos eran alcanzar la autosuficiencia alimentaria, mejorar el aprovechamiento de la tierra y el agua, ampliar la superficie cultivada e incrementar el rendimiento unitario de los cultivos, así como canalizar más recursos al campo.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología formuló el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, el cual buscaba vincular estas materias a los requerimientos nacionales.

El PRI presentó como plataforma electoral el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, éste documento pretendía servir como base para la elaboración de los programas de gobierno durante el sexenio, impulsando a la planeación como instrumento para lograr el

desarrollo nacional. Asimismo, se creó por decreto presidencial a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional que estaba presidida por la Secretaria de la Presidencia.

1976. Como parte de su programa de gobierno, el entrante presidente de la República, José López Portillo, instituyó el proceso de reforma administrativa, el cual buscaba adoptar a la programación como instrumento primordial de las acciones gubernamentales, garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, así como la evaluación de resultados y la precisión en el deslinde de responsabilidades. Para alcanzar estos planteamientos se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en sustitución de la Secretaría de la Presidencia, la cual tendría entre sus atribuciones la de elaborar, con la participación de los grupos interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo socioeconómico del país, asimismo confeccionaría el Plan de Gasto Público y los programas especiales del Presidente de la República. La LOAPF establecía que las dependencias y entidades de la administración pública eran responsables de conducir sus actividades en forma programada, basándose en las políticas, prioridades y restricciones que estableciera el Ejecutivo Federal directamente o a través de las dependencias competentes para el logro tanto de los objetivos como de las metas de los planes de gobierno. Con el fin proporcionar sistemas de apoyo a tales objetivos se promulgaron las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, además de la General de Deuda Pública. Se elaboraron varios planes sectoriales, regionales, especiales y estatales.

1980. Como un esfuerzo por agrupar a la planeación global con la regional y la sectorial que ya habían sido llevadas a cabo hasta ese momento, se formuló el Plan Global de Desarrollo 1980- 1982, en él se comprometía el gobierno federal a crear el Sistema Nacional de Planeación así como a seguir buscando la uniformidad en la metodología para la planeación; sus objetivos fueron reafirmar y fortalecer la independencia del país en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, ofrecer empleos a la población y

mínimos de bienestar teniendo como prioridades la educación, la alimentación y la vivienda, además de la promoción de un crecimiento alto y sostenido, también pretendía mejorar la distribución del ingreso, tanto a nivel individual como entre los factores de la producción y entre las regiones geográficas.

1983. Se llevó a cabo una reforma constitucional a iniciativa del presidente de la República por medio de la cual se modificaron los Artículos 25, 26, 27 y 28, confiriéndole formalmente al Estado la rectoría del desarrollo integral nacional e instituyéndose el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo, y para que regulara el funcionamiento de dicho Sistema, se expidió la Ley de Planeación.

Además, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, cuyos objetivos fueron vencer a la crisis recuperando la capacidad de crecimiento, conservar y fortalecer las instituciones democráticas e iniciar los cambios cuantitativos que requería el país como parte del proceso de reforma estructural que se perfilaba en los ámbitos político, económico y cultural, lo anterior se lograría a través de dos líneas de acción:

a) La Reordenación Económica que implicaba abatir la inflación protegiendo a la vez al empleo, a la planta productiva y al consumo básico así como recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases de desarrollo diferentes y, b) El Cambio Estructural que pretendía enfatizar en los aspectos sociales y distributivos del crecimiento, reorientar y modernizar el aparato productivo, descentralizar las actividades productivas, adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo, dinamizar el potencial de desarrollo nacional, así como impulsar una economía de carácter mixto mediante el fortalecimiento de la rectoría estatal del desarrollo, el impulso al sector social y el fomento del sector privado.⁶

⁶ De la Madrid Hurtado, Miguel. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, SPP, 1983.

1989. Se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, que tenía como objetivos la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses nacionales en el marco de la apertura del país al mercado mundial, la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica pero teniendo como condición mantener estables los precios y el incremento de la productividad, así como el mejoramiento de los niveles de vida de la población. La estrategia que se adoptaría sería la modernización del país como respuesta a los retos y oportunidades que implicaba un mundo cambiante y dinámico, buscando su inserción al mercado mundial.⁷

1995. Se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual constaba de cinco capítulos con sus respectivos objetivos, los cuales eran: 1. Soberanía.- garantizar la seguridad nacional del país, establecer nuevos vínculos entre la política interior y la exterior, fortalecer el papel de México en la dinámica mundial así como construir una nueva relación del país con los conacionales que vivían en el extranjero; 2. Estado de Derecho.- asegurar la protección de la integridad física y patrimonial de los individuos, combatir frontalmente a la delincuencia organizada y que los órganos encargados de la procuración de justicia se constituyeran en auténticos garantes de la legalidad; 3. Desarrollo Democrático, en donde el sistema de partidos sería la base de la democracia y los procesos electorales la fuente de la legitimidad política, se buscaba fortalecer el régimen republicano asumiendo la necesidad de una institución presidencial democrática, proyectar un nuevo federalismo, llevar a cabo tanto la reforma del gobierno como la modernización de la administración pública, fomentar la participación social y cultural, además de la protección a la libertad de expresión y de prensa; 4. Desarrollo Social.- pretendía la igualdad de oportunidades, promover el desarrollo nacional equilibrado entre las regiones, privilegiaría la atención a los marginados y se impulsaría una política integral y descentralizada de desarrollo social; 5. Crecimiento Económico.- en esta materia se haría del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo nacional, se

⁷ Salinas de Gortari, Carlos. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* en, *Antología de la Planeación en México*, T.22. México. SHCP-FCE, 1992, pp. 7-184.

Capítulo 2. La planeación en México.

establecerían las condiciones conducentes a la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica, también promovería el uso eficiente de los recursos en aras de lograr el crecimiento económico.⁸

2001. Se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, éste pretende lograr un despegue acelerado haciendo frente a lo que llama las transiciones demográfica, social, económica y política que se presentan en la actualidad. Se propone planear asumiendo una visión del México al que se quiere llegar para el año 2025, la misión gubernamental y los principios sustentados por el Ejecutivo Federal, siendo estos últimos:

a) humanismo, el cual señala que la razón de ser y del hacer del gobierno es ponerse al servicio del ser humano; b) equidad para lograr la igualdad de oportunidades como condición para acceder al desarrollo y el bienestar; c) asumir el cambio, por parte de la sociedad, para producir la transformación de la administración pública, orientándose hacia la atención y el servicio; d) la aceptación y asimilación de la pluralidad política, cultural, económica y social para lograr la inclusión de todos los grupos e individuos en los esfuerzos orientados a lograr el desarrollo nacional; e) asumir plena responsabilidad para con las generaciones futuras en cuanto a la conservación del medio ambiente; f) lograr mejores índices de competitividad frente a un mercado mundial mucho más competido en lo relativo a la capacidad productiva y a la generación de la riqueza; g) alcanzar el equilibrio en la generación de oportunidades, de educación, empleo y bienestar entre las regiones que componen al país para distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo; h) transparencia en el ejercicio del servicio público, apegando su actuación a la ley y permitiendo la observación de los motivos de sus actuaciones; i) renovar el compromiso con el imperio del orden jurídico y la consecuente sujeción de las autoridades a aquel en pos del respeto a los derechos de los particulares; j) una actitud republicana que privilegie el diálogo, la convivencia y el respeto para la debida atención

⁸ Zedillo Ponce de León, Ernesto *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* en, *Antología de la Planeación en México*, T. 29, México, SHCP-FCF, 1992, pp. 15-85.

de los asuntos públicos que impliquen a los poderes Ejecutivo y Legislativo, en lo que se denomina como gobernabilidad democrática; k) fomento al federalismo como forma de promover el desarrollo de los estados mediante el pleno ejercicio de sus atribuciones sin interferencia de los poderes federales e incluso con la revisión de sus respectivas competencias; l) la gestión pública tendrá como punto obligado la rendición de cuentas. Los mecanismos para lograr dichos principios son un buen gobierno, finanzas públicas sanas y la revolución educativa.

Para el PND vigente las prioridades nacionales se manifiestan en los siguientes ámbitos:

Político: una sociedad que crezca con orden y respeto, para lo cual se requiere de gobernabilidad democrática y seguridad pública; Desarrollo con Calidad: lograr el desarrollo económico de tal manera que éste sea dinámico, incluyente, sustentable, además de alcanzar la competitividad; en lo Social: desarrollo social y humano que tenga como preferencias educación de vanguardia y un sistema integral de salud. A cada una de las prioridades se asigna, para su atención puntual, una comisión que coordinaría los trabajos de las entidades y dependencias encargadas de las materias que las involucren con aquellas.⁹

Como se puede observar a lo largo de este apartado, la planeación responde a las necesidades y al grado de desarrollo del momento histórico en el que se dé; en un primer tramo de la vida nacional se agrupa en torno de la búsqueda del poder principalmente pero justificándose ésta con el establecimiento de líneas generales para la organización política y económica de la nación, mientras que ya en el siglo XX sirvió para echar las bases de la vida institucional del país primero, y más tarde para afianzar esas instituciones que normaron y orientaron los esfuerzos del aparato gubernamental por alcanzar el capitalismo maduro como sistema socioeconómico, y posteriormente, pero siempre apegados a esta misma línea ideológica y práctica, hacia el logro del desarrollo.

⁹ Fox Quezada, Vicente. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Presidencia de la República, 2001.

2.2. El marco para la planeación

En búsqueda de los instrumentos que dieran coherencia, precisión y fuerza de ley a la actividad planeadora en el país, y ante un escenario de crisis que ponía en tela de juicio la legitimidad del régimen hacia el inicio de la década de 1980, se esgrimió la necesidad de redefinir el papel del Estado en la economía y racionalizar la actividad económica; en éste contexto se puso en marcha al principio del sexenio de Miguel de la Madrid (1983), una reforma constitucional para elevar a rango de norma máxima, formalizándolo al mismo tiempo, el alcance de la intervención económica estatal, así, el Artículo 26 ya reformado, establecía la obligación por parte del Estado de organizar un Sistema de Planeación Democrática, del mismo modo prevcía, en su párrafo tercero, la necesidad de una ley en la materia que facultara al Ejecutivo Federal

... para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Es así como en 1983, con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación se estableció el marco metodológico, conceptual, organizacional y normativo para la planeación en el país. En aras de conocer la situación actual de ésta resulta indispensable el análisis de dichos documentos, ya que contienen las aspiraciones, orientaciones, además del cómo y del deber ser de tal actividad.

2.2.1. La Ley de Planeación

Dicho cuerpo normativo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, como norma reglamentaria del Artículo 26 constitucional cuyo contexto y contenido ya se analizó en el numeral 1.4.3. de esta investigación; consta de siete capítulos y cuarenta y cuatro Artículos, además de cinco transitorios.

En el primer capítulo se establece qué es y para qué sirve este ordenamiento, además de que señala los fundamentos y objetivos de la planeación, asimismo la define, deslindando responsabilidades en el proceso que se sigue para llevarla a cabo. De esta manera se tiene que en su Artículo 1, señala que es de orden público e interés social, cuyos objetivos son establecer “normas y principios” para efectuar la planeación nacional del desarrollo y “encauzar en función de ésta las actividades de la Administración Pública Federal”, además de las bases de integración y funcionamiento del SNPD para la promoción de la participación de los grupos así como para la coordinación con las entidades federativas. En el Artículo segundo señala que los principios del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rigen a la planeación, es decir, que ésta última es un instrumento del Estado para alcanzar el desarrollo; en el primer párrafo del Artículo tercero se define a la planeación nacional del desarrollo como

... la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Capítulo 2. La planeación en México.

En éste último renglón, como se lee, se señala con precisión la función de aquella. En el resto del capítulo se deslindan responsabilidades de los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia de planeación; el segundo, dice el Artículo 5, sólo podrá hacer observaciones al PND que le remite el presidente “para su examen y opinión”, éste último “hará mención expresa” (Art. 6) en sus informes de gobierno de las decisiones que ha adoptado para ejecutarlo, asimismo, continúa, en el mes de marzo remitirá a la Comisión Permanente un informe de resultados y ejecución del Plan y de los programas, además, al enviar al congreso las leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos los relacionará con los programas anuales; de igual forma, los secretarios de Estado deben informar anualmente (Art.8) de los avances y “grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional” que les competan. También obliga explícitamente (Art. 9) a las dependencias y entidades de la APF a “planear y conducir sus actividades” sujetándose a los “objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo”. En caso de duda sobre la interpretación de la ley en lo referente estrictamente a la APF, resuelve el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP- (Art. 11).

En el capítulo II se desagrega el proceso de planeación nacional, ubicando en cada elemento de aquel las atribuciones y responsabilidades de las dependencias y entidades de la APF.

Éstas últimas forman parte del SNPD (Art.12) a través de sus propias unidades de planeación. Enseguida se establecen las fases del proceso de planeación (Art. 13) las cuales son: formulación, instrumentación, control y evaluación. En el nivel global de aquella, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)* le corresponde (Arts. 14 y 15) elaborar el Plan Nacional de Desarrollo tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la APF, y en colaboración con los gobiernos estatales

* Es a partir de 1992, mediante un decreto presidencial que desaparece a la Secretaría de Programación y Presupuesto y hace reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adquirió facultades como globalizadora en materia de planeación nacional.

y de los grupos sociales, proyecta y coordina tomando en cuenta tanto a los gobiernos estatales como a los municipales la planeación regional, elabora los planes especiales que le señale el presidente de la República, cuida que haya congruencia entre el PND y los programas, elabora programas anuales para la ejecución de los dos anteriores, verifica la relación entre programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades, así como los resultados de su ejecución; proyecta y calcula los ingresos necesarios para la ejecución del plan, así como de los programas considerando los efectos de las políticas crediticia y monetaria así como la de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos en el logro de los objetivos y prioridades de aquellos.

Mientras que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo -SECODAM-* (Art. 18) "aporta elementos de juicio para el control y seguimiento" en la consecución del Plan y los programas.

En cuanto al nivel sectorial, las dependencias encargadas del sector** coordinarán (Art. 16) las actividades en materia de planeación de las entidades que se ubiquen en aquel, para ello elaboran los programas sectoriales considerando las propuestas de las entidades, los gobiernos estatales y las opiniones de los grupos sociales, intervienen en la elaboración del PND respecto de las materias que les corresponden, asimismo les incumbe asegurar la congruencia entre el Plan y los programas regionales y especiales, considerar el impacto en los territorios de los estados buscando congruencia con los planes estatales; vigilar que las entidades correspondientes a su sector se conduzcan conforme al PND y los programas sectoriales así como verificar con periodicidad en éstas

* La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tenía como antecedente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) la cual fue creada en 1983, tomando su nombre como SECODAM hasta 1995, haciéndose responsable de las facultades que aquella tenía. Con la promulgación de la Ley del Servicio Civil de Carrera, el 9 de abril de 2003, dicha Secretaría pasa a ser la Secretaría de la Función Pública, cuyo cometido será instaurar el servicio civil de carrera en la APF.

** La sectorización de la administración pública fue concebida en 1976 para mejorar su organización, consiste en agrupar a las entidades paraestatales en sectores definidos y de acuerdo con lo que tenían o tienen de común en cuanto a sus actividades, funciones y objeto, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado. La formación de los sectores (cuántos) se establece a discreción del jefe del Ejecutivo Federal a través de acuerdos presidenciales.

Capítulo 2. La planeación en México.

últimas la relación entre programas y presupuestos, además de la existente entre la ejecución y los objetivos y prioridades de los programas sectoriales. Para la atención de problemas en materia de planeación que correspondan a dos o más secretarías, el presidente de la República (Art. 19) puede conformar comisiones intersecretariales contando con la facultad de establecer subcomisiones para la atención y elaboración de programas especiales.

A las entidades, en el nivel institucional y en un plano más operativo, les corresponde (Art. 17) presentar propuestas para la elaboración de los programas sectoriales, y si así lo dispone el jefe del Ejecutivo Federal, elaborar su programa institucional, también elaborar sus programas anuales para la ejecución de los sectoriales; considerar el impacto de su accionar en el territorio de los estados atendiendo las propuestas correspondientes de los gobiernos locales, buscar congruencia entre programas anuales y sectoriales así como verificar periódicamente la relación existente entre sus actividades y los resultados obtenidos comparándolos con los objetivos y prioridades de los programas institucionales.

El capítulo tercero consta únicamente del Artículo 20, con él se busca materializar la participación de la sociedad en la planeación del desarrollo a través de la incorporación a éste proceso de las organizaciones representativas de campesinos, grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación, así como a organismos empresariales, todos ellos como "órganos de consulta permanente" en la forma de foros de consulta popular cuya organización, funcionamiento y periodicidad deja en manos del SNPD.

El cuarto capítulo de la Ley de Planeación trata de la periodicidad y vigencia del PND, establece jerarquías entre los productos del proceso, diferenciándolos por el ámbito espacial y temporal que pretenden cubrir. Así, en su Artículo 21 dice que el Plan deberá "elaborarse, aprobarse y publicarse" en un plazo de seis meses a partir del día en que

toma posesión el presidente de la República, tiene vigencia de seis años aunque puede contener consideraciones y proyecciones a más largo plazo, le reserva la categoría de plan al PND y orienta su contenido al apuntar, en su segundo párrafo, que éste

... precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dicho documento indicará entonces qué programas sectoriales, regionales y especiales se han de elaborar; como su nombre lo indica pretende un ámbito territorial de repercusión nacional y temporal de mediano plazo, en tanto que por el nivel en que se elabora es global.

Los programas sectoriales (Art. 23) contienen los objetivos, las prioridades y políticas que regirán el desempeño de la actividad del sector administrativo correspondiente, así como la estimación de recursos, más el señalamiento de los instrumentos y los responsables de su ejecución. Su cobertura es nacional, a mediano plazo. La coordinadora de sector lo somete a aprobación del Ejecutivo Federal, previo dictamen de la SHCP (Art.29). El plan y los programas sectoriales se deben publicar en el DOF (Art. 30), se revisarán periódicamente, según las disposiciones reglamentarias* (Art. 31) y ambos serán obligatorios para la Administración Pública Federal (Art. 32).

En cuanto a los programas institucionales, los elaboran las entidades paraestatales observando las disposiciones de los sectoriales y las leyes que rigen su funcionamiento (Art.24), los somete su órgano de dirección a la aprobación del titular de la secretaría coordinadora del sector (Art. 29); su cobertura es nacional o regional y de mediano plazo.

* A la fecha no se ha expedido el reglamento correspondiente. Sin embargo, por las disposiciones existentes en este mismo ordenamiento y con respecto a actividades estrechamente relacionadas como la presentación del informe de gobierno y los instrumentos de política económica, se entiende que será anual.

Capítulo 2. La planeación en México.

En tanto que los programas regionales (Art. 25) involucran áreas territoriales consideradas estratégicas o prioritarias de acuerdo con los objetivos del plan, abarcando dos o más entidades federativas, los somete la SHCP (Art. 29) a la aprobación del presidente de la República, al igual que los programas especiales, los cuales, según el Artículo 26, “se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector” en donde una de éstas será designada por el presidente de la República para que actúe como la responsable general.

En el último grado de desagregación se encuentran los programas operativos anuales (Art. 27) a cuya elaboración están obligadas todas las dependencias y entidades, estos tienen que incluir los “aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes”, deben ser congruentes entre sí y son la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos.

Respecto de las vertientes de la planeación, se tiene que son la obligatoria para la administración pública como ya se mencionó, la coordinada, de la cual trata el capítulo quinto en donde se apunta que el Ejecutivo Federal puede convenir con las entidades federativas (Art. 33) con el fin de que éstas participen en la planeación nacional, coadyuven a la consecución de sus objetivos y para que las acciones entre los dos niveles de gobierno se planeen conjuntamente, considerando en todo momento a los municipios; asimismo, participan vía propuestas (Art. 34) en los temas que consideren necesarios, en los procedimientos de coordinación entre los tres niveles de gobierno, en la metodología tendiente a realizar actividades correspondientes a aquella, además de hacerlo en la ejecución de acciones siempre que competan a ambos órdenes de gobierno considerando la participación e inclusión de los municipios y los sectores sociales. La coordinación se formaliza en convenios (Art. 35) los cuales deben publicarse en el DOF (Art. 36).

En lo conducente a las vertientes de concertación e inducción de las que trata el sexto capítulo, se abre la posibilidad (Art. 37) para que se acuerden las acciones previstas en el Plan entre el Ejecutivo Federal y las representaciones de los grupos sociales, las cuales serán objeto de contratos (Art. 38) que contendrán consecuencias y sanciones para las partes que incumplan sus términos, adquiriendo así carácter de obligatorios una vez celebrados; aquellos se consideran de derecho público (Art. 39) y las controversias que se susciten con motivo de ellas serán resueltas por los tribunales federales. Referente a la inducción, los Artículos 40 y 41 abren la posibilidad de que diferentes actos de la APF, además de los instrumentos que expresamente menciona cuando habla de que los presupuestos de egresos federales, los de las entidades paraestatales y las leyes de ingresos y en general las políticas que dependan del Ejecutivo Federal, sean utilizadas para inducir las acciones de los particulares hacia los objetivos de la planeación.

Finalmente, el capítulo séptimo de la Ley de Planeación deslinda responsabilidades respecto de: la contravención de los servidores públicos

(Art. 42) de las disposiciones de aquella y por la que pueden ser objeto de apercibimiento, suspensión, y en caso de gravedad, remoción, independientemente de las responsabilidades de orden civil, penal u oficial

(Art. 43). Los primeros obligados a denunciar las desviaciones son los titulares de las dependencias. De las controversias que pudieran surgir en la vertiente de coordinación respecto de los convenios (Art. 44) conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.2.2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática

Para hacer concretos y ordenar los principios, objetivos y esfuerzos en materia de planeación se concibió el SNPD, éste se define como el "conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades de la administración

Capítulo 2. La planeación en México.

pública entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo.”¹⁰

Los principios que norman a la planeación, de acuerdo con este documento y haciendo referencia a la ley en la materia, son:

- Fortalecer la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y cultural.
- Preservar y perfeccionar al régimen democrático, republicano, federal y representativo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y aquí se halla un concepto de desarrollo tomado de la norma máxima - Artículo 3º, inciso a) de la fracción II-, cuando apunta que se busca “la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno”
- Igualdad de derechos, atención a las necesidades básicas de la población y mejorar en todos los aspectos la calidad de vida con objeto de lograr una sociedad más igualitaria.
- Respeto a las garantías individuales, las libertades, los derechos sociales y políticos.
- Fortalecer el federalismo y al Municipio Libre, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- Equilibrio de los factores de producción para proteger y promover el empleo, buscando la estabilidad económica y social.¹¹

¹⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Sistema Nacional de Planeación Democrática*. México, Talleres gráficos de la Nación, 1983, p. 15.

¹¹ *Ibid.*, p. 9. Aunque ninguno de estos puntos se puede soslayar cuando se habla del concepto de desarrollo integral, la mención expresa de las líneas contenidas en el Artículo tercero constitucional lo resaltan de manera más clara y en su aspecto más material.

La sistematización de la planeación considera, en su definición, a los responsables de tal materia ubicando como infraestructura institucional a las dependencias y entidades de la APF, además de los organismos que coordinan las actividades en la materia de los tres niveles de gobierno y las de representaciones de los grupos sociales que participan en aquella. En la infraestructura institucional se vinculan los tres niveles funcionales: el global, sectorial e institucional que ya se explicaron cuando se analizó la Ley de Planeación.

Por otro lado se encuentran los grupos sociales, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios considerados como infraestructura básica. Otro de los componentes es la infraestructura de apoyo que pretende prestar servicios orientados a precisar el proceso de planeación así como a mejorar la calidad de los instrumentos de ésta última, entre ellos se encuentran el Subsistema de Capacitación para la Planeación Económica y Social, el Sistema Nacional de Estadística y de Información Geográfica, además del Subsistema Nacional de Proyectos, así como la mención expresa que hace respecto de la necesidad de modernizar la administración pública como un punto de apoyo para sacar adelante los objetivos y las metas en la materia. Así, el SNPD establece una red de vínculos entre todas y cada una de las instancias mencionadas para llevar a cabo la planeación democrática conforme a lo estipulado en él.

En aras de que dicha actividad logre los objetivos que se propone, el Sistema la ordena en la forma de un proceso basado en el método deductivo, pasando por las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación. En cuanto a la primera, la formulación, dice que: “Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el

Capítulo 2. La planeación en México.

señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.”¹² En esta etapa se recoge la información y las demandas sociales para elaborar el Plan y los programas de mediano plazo, los cuales pueden ser sectoriales, estratégicos (regionales y especiales) e institucionales, uno y otros se consideran instrumentos normativos de mediano plazo, respondiendo de esta manera a lo que se quiere lograr con aquel.

Respecto de la instrumentación se tiene que: “Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.”¹³ Para lograrlo se elaboran los programas anuales, los cuales se consideran instrumentos* operativos de corto plazo cuyo cometido es la expresión anual de los objetivos del PND así como los correspondientes a los programas de mediano plazo a través de la definición precisa de las acciones, metas, políticas, instrumentación y asignación de recursos que se habrá de seguir.

Los programas anuales son de tres tipos: a) el Programa Operativo Anual Macro es un marco de referencia general para integrar los programas operativos anuales preliminares, tiene como finalidad lograr congruencia entre éstos últimos y los lineamientos generales de las políticas económica y social, así como servir de base a la fundamentación de los presupuestos de egresos federales; b) Programas Operativos Anuales Preliminares, cuya finalidad es señalar en un nivel específico y detalladamente, las acciones que se efectuarán durante el año para alcanzar los objetivos y metas de los programas de mediano plazo, y c) los Programas Operativos Anuales Definitivos que contienen el funcionamiento cotidiano a desempeñar por parte de las dependencias y entidades. Además de estos, pero en el mismo rubro, se encuentran la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, los Convenios Únicos de Desarrollo, los Contratos y Convenios de Concertación además de los Instrumentos Administrativos.

¹² Ibid., p. 16.

¹³ Ibid., p. 18.

* Los instrumentos son los documentos que regulan el proceso de planeación.

La instrumentación se da a través de las cuatro vertientes que ya se tocaron cuando se analizó la Ley de Planeación, las cuales son la obligatoria, la coordinada, la concertada y de inducción. En esta etapa se llevan a cabo los esfuerzos para intentar alcanzar los objetivos y metas de la planeación, es su aplicación a la realidad social.

La tercera etapa del proceso es el control, ésta se define como "el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas."¹⁴ En ella se distinguen dos tipos: el normativo- administrativo que se traduce como la vigilancia para que las entidades y dependencias cumplan con la normatividad que rige sus acciones y operaciones, mediante éste se busca promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad, era ejercido hasta marzo de 2003 por la SECODAM a través del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; el otro tipo es el control económico-social, aquí se pretende vigilar que exista congruencia entre el Plan y los programas, que las acciones de la administración pública federal por cada entidad y dependencia se dirijan a cubrir por un lado los objetivos de la planeación pero también sus prioridades, teniendo el efecto deseado tanto en materia política como en la social, correspondiendo ejercerlo a la SHCP.

En esta etapa lo que se busca es que las acciones que se efectúen se correspondan con lo establecido legalmente y con lo planeado. Los instrumentos generados en ella son los informes trimestrales de la situación económica y social, los informes de los gabinetes especializados, además de los de la comisión gasto-financiamiento, así como los informes de las auditorías gubernamentales.

La última etapa formal de la planeación es la evaluación que consiste en

... el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo (...) Las actividades fundamentales de la evaluación

¹⁴ Ibid., p. 21.

Capítulo 2. La planeación en México.

son: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.¹⁵

La evaluación se lleva a cabo en distintos momentos, inicialmente la efectúan internamente las unidades correspondientes en cada entidad y dependencia, dicha actividad es controlada desde las coordinadoras de sector que se encargan de ésta en un segundo lapso, evaluando a cada entidad a su cargo para estipular lo hecho por aquellas comparándolo con los objetivos y metas del sector en su conjunto, después la SHCP integra las evaluaciones de las coordinadoras de sector, cotejándolas con lo dispuesto en los instrumentos normativos de mediano plazo; de ahí el titular del Ejecutivo Federal somete los resultados al Congreso de la Unión de acuerdo con lo previsto en la Ley de Planeación, y finalmente se prevé la evaluación por parte de la sociedad, la cual debe apegarse a los tiempos estipulados en distintos ordenamientos de los tres niveles de gobierno acorde con lo determinado en los convenios y acuerdos.

Los instrumentos generados en aquella son: los informes de gobierno, informes de ejecución del PND, la cuenta pública, informes sectoriales e institucionales, los de los foros de consulta popular, los correspondientes a las áreas y necesidades específicas además del anual de evolución de la gestión gubernamental. Lo que se pretende en esta etapa es ver lo que se logró y lo que falló en cuanto a los objetivos, comparándolos con los resultados para detectar las fallas e iniciar nuevamente el proceso, intentando superar éstas últimas.

Por lo que se refiere a la vertiente coordinada y respondiendo a la naturaleza federal del régimen político consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo dispuesto por la Ley de Planeación, la cual regula exclusivamente la planeación que efectúa la Administración Pública Federal en la

¹⁵ Ibid., p.23.

materia, el SNPD señala la necesidad de que en las entidades federativas los Sistemas Estatales de Planeación Democrática tengan una estructura institucional y administrativa homogénea, además de que tanto sus instrumentos como su funcionamiento se articulen con los suyos propios para vincular los objetivos y las políticas de desarrollo federales y estatales, también con el fin de que las autoridades de éstas últimas influyan en los criterios para la asignación de los recursos federales.

Para lograr lo anterior concibe a los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES) como un punto de partida, en los que se incluiría a las autoridades municipales integrando a este nivel de gobierno al desarrollo nacional, asimismo se hace notar que en el municipio es donde se registran las demandas básicas de la población, por lo que, dice, si se pretende una planeación democrática y por consiguiente estimular la participación social, se le debe tomar en cuenta. De esta manera se perfila a los COPLADES como el mecanismo de coordinación intergubernamental para sacar adelante los planes y programas estatales de desarrollo; del mismo modo señala que es conveniente ampliar las atribuciones de las delegaciones federales para que las secretarías y entidades de la APF apoyen al establecimiento y consolidación de un enfoque sistémico en la planeación estatal, es decir, a efectuar sistemas estatales de planeación democrática en donde se incluyan a los municipios.

Reconociendo la pluralidad geográfica, ideológica y cultural del país, el SNPD apunta que la participación social en la planeación del desarrollo nacional es un imperativo para enfrentar la diversidad de problemas que representa alcanzar tal objetivo, más allá de la búsqueda del consenso. Así pues, se reconoce que la acción gubernamental, por sí sola, resulta insuficiente para hacer frente a los problemas nacionales en la búsqueda del desarrollo; la participación social se identifica como el mecanismo para llegar a los acuerdos en torno de los objetivos, tareas y actividades comunes en esta materia así como para establecer una vigilancia permanente de su cumplimiento, dicha cooperación ha de ser ordenada según el nivel de gobierno en el que se dé.

Dicha participación se desagrega teniendo en cuenta las etapas que componen la planeación del desarrollo nacional, de este modo se tiene que en la formulación se hará a través de foros de consulta donde se discutirán el análisis, las alternativas, las demandas y propuestas de los diversos grupos sociales participantes; en la etapa ejecución se lleva a cabo mediante la concertación que se expresa en los acuerdos, convenios y contratos; en tanto que en la evaluación participan vía la consulta directa. Asimismo, lo hace indirectamente a través del poder legislativo (compuesto por sus representantes: los diputados) el cual revisa y evalúa lo referente a la planeación nacional conforme lo establecido a las normas vigentes.

Es así como se pretende configurar el marco para la planeación nacional, inscribiéndose ésta en la rectoría estatal del desarrollo consagrada en los Artículos 25 y 26 constitucionales, la Ley de Planeación que reglamenta tal actividad y el Sistema Nacional de Planeación Democrática que busca darle un enfoque sistémico, organizándola.

2.3. La planeación y el desarrollo nacional

Una vez que se han analizado los antecedentes y el marco que rige la actividad de planeación en el país, es decir, lo que ha sido y cómo ha evolucionado, además de lo que debe ser, es necesario precisar el objetivo de ésta así como sus límites, alcances y deficiencias en tal cometido para conocer lo que en realidad es. Para tal efecto se debe abordar el concepto que contiene su objetivo: el desarrollo, pero la explicación resultaría insuficiente si no se le asocia con su contrapartida, o sea el subdesarrollo, debido a que es precisamente ésta última la condición histórica de la que se pretende salir a través de la planeación para alcanzar aquel estadio social, económico y político.

2.3.1. Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo

Los problemas, condiciones, necesidades y aspiraciones que se presentan tanto en los países como en las regiones, son de gran interés para las ciencias sociales, las cuales intentan aprehenderlos, describirlos y ofrecer líneas que se traduzcan en soluciones tentativas, de esta manera surgen, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, dos conceptos que configuraron y siguen conformando el quehacer social y político: el desarrollo y el subdesarrollo. El tema continúa vigente por que no se ha alcanzado el primero, no obstante los esfuerzos que se hayan emprendido para tal efecto. Esta situación alcanza a México, y cualquier explicación sobre la planeación requiere abordar el tema analizando las concepciones correspondientes pero ubicándolos necesariamente en el contexto nacional.

Si bien fue una elaboración teórica lo que le dio cuerpo al concepto de desarrollo, lo que le motivó y provocó su surgimiento fue más bien la preocupación por los asuntos sociales, económicos y políticos que se presentaron después de la Segunda Guerra Mundial, a la que, a su vez, le antecedieron dos décadas catastróficas para el conjunto mundial capitalista, pues acababan de ocurrir la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Crisis Mundial del Capitalismo en la década de 1930. En este contexto se creó la ONU en 1945, cuyos objetivos primordiales fueron: promover tanto el progreso como el avance económico y social de todos los pueblos, además de mejorar los niveles de vida y lograr la cooperación internacional, asimismo se planteaba la promoción y el estímulo a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; sin embargo, considerando un enfoque más pragmático proyectado por los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, los cuales contaban predominantemente con sistemas socioeconómicos capitalistas, se tiene que:

Capítulo 2. La planeación en México.

No obstante las declaraciones de principios antes indicadas, las tareas fundamentales se concebían en la práctica como esfuerzos transitorios, los que quedarían superados una vez que se llevase a cabo la reconstrucción de las áreas afectadas por la guerra y fuese restablecida la normalidad en las condiciones económicas y de comercio mundiales.¹⁶

Atendiendo a lo anterior, lo determinante entonces era la reconstrucción y la reintegración del mercado capitalista. Con todo, las necesidades históricas de los países menos avanzados salieron a relucir, debido también a que de las 50 naciones que participaron en la creación de aquella organización internacional únicamente 12 eran industrializados y los 38 restantes (en su mayoría latinoamericanos) no podían seguir financiando sus modelos económicos, si alguno tenían, en la producción de bienes y servicios que habían dejado de producir las potencias durante el conflicto; es así como los países menos avanzados y más pobres buscarían en adelante la industrialización para salir de tales condiciones, utilizando una serie de políticas que concordaban con la interpretación que se le dio a los problemas del subdesarrollo-desarrollo. A este hecho hay que agregar que una de las potencias económicas ganadoras, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) tenía un sistema socioeconómico distinto, el socialismo, y había conseguido para sí una zona de influencia en Europa del este, desatando la polarización entre estos dos sistemas que tomaron cuerpo en la Guerra Fría con la confrontación más bien indirecta entre ésta y los EE.UU..

De esta manera el concepto de desarrollo se concibió a partir de la toma de conciencia de un conjunto de diferencias entre dos bloques de países en cuanto a sus niveles de vida y al grado de adelanto e integración más el correspondiente al dinamismo de sus mercados. La preocupación por el tema se confirmó con la creación de Comisiones Económicas para las regiones subdesarrolladas, en 1946 para Europa, Asia y el Lejano Oeste y en 1948 para América Latina respectivamente. En síntesis, y de manera determinante

¹⁶ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, S. XXI, 1980, p. 19.

...son los problemas e inquietudes que comienzan a manifestarse en los países subdesarrollados –especialmente en los de América Latina– los que van perfilando la problemática del desarrollo económico y dando nuevo contenido a ese concepto, que ahora expresa la preocupación que despierta en ciertos países su dependencia del comercio internacional, en virtud de la especialización en la exportación de materias primas: refleja también las aspiraciones de reafirmación de la independencia política y económica de los nuevos países que han dejado de ser colonias; alude al bajísimo nivel de vida que prevalece en la mayoría de los países y de la población mundial, y a los violentos desniveles entre éstos y los de los países industrializados: traduce la convicción de las naciones rezagadas que el camino para obtener mejores niveles de vida es la industrialización y, en general, la aplicación de la técnica moderna al esfuerzo productivo y al aprovechamiento de recursos ociosos; revela el convencimiento de que la aceleración del ritmo de progreso económico y social requiere cambios en la estructura productiva y un esfuerzo deliberado de la comunidad nacional e internacional para lograr esos fines.¹⁷

En esta recapitulación se pueden observar implícitos los conceptos de subdesarrollo y su contrapartida, el desarrollo. El primero tiene como características la dependencia, principalmente comercial, pero también económica y política, estructura productiva sesgada, bajos niveles de vida con respecto a los países más industrializados, subutilización de recursos y atraso, más la falta de inversiones en materia tecnológica.

Sin embargo, para Sunkel y Paz utilizar un concepto que pretenda definir la problemática de estos países implica, además de una concepción predeterminada de su realidad, acentuar una de las características antes mencionadas y, por lo tanto, la orientación de las políticas de desarrollo (para alcanzar tal estadio); por ejemplo, si se habla de países pobres, la solución pasaría indefectiblemente por la redistribución del ingreso, en tanto que quienes hablan del subdesarrollo como un problema primordialmente estructural e

¹⁷ *Ibid.*, pp. 21-22. Para estos autores al concepto de desarrollo le anteceden, como conceptos similares, y en orden cronológico, los de riqueza, evolución, progreso, crecimiento e industrialización. Las características del desarrollo que ellos mismos apuntan son: un esfuerzo deliberado, progreso económico acompañado indisolublemente del progreso social, la toma de conciencia de que el adelanto técnico por sí sólo no lleva al desarrollo en el sentido de la redistribución y de que el logro de éste último no tiene un sólo camino, ni un único punto de arribo, además de las características de interdependencia de sus condiciones socioeconómicas y políticas observadas en las relaciones entre los grupos de países así catalogados (desarrollados- subdesarrollados), les llevan a concluir que el de desarrollo es un concepto nuevo, más complejo y completo que los anteriores, así, éstos últimos y las políticas de desarrollo que de ellos se derivan ya no son funcionales en un contexto mundial de mayor complejidad e interdependencia.

Capítulo 2. La planeación en México.

institucional lo conciben como una etapa a la que se debe superar forzando el proceso histórico en aras de acceder a un cuadro estructural e institucional como el que poseen los países desarrollados; mientras que si el punto nodal es la falta de industrialización, la respuesta será acelerar aquel proceso. por otro lado, si lo que se acentúa es la dependencia, la tentativa se orienta a mejorar las condiciones en que se relacionan en materia política, económica y tecnológica los subdesarrollados con los desarrollados, asimismo, cuando se caracteriza a los primeros como 'países en vías de desarrollo' se privilegia el mejoramiento progresivo hasta lograr la eficiencia en el aprovechamiento del potencial productivo.

Los esfuerzos para salir del primero se centraron durante esa época en la industrialización, adoptando los modelos económicos prevalecientes en occidente, es decir, se dispuso que lo conducente para lograr el desarrollo era la industrialización con proteccionismo y participación protagónica del Estado.

En primera instancia se puede observar que los patrones del liberalismo económico como los que siguieron los países para ese entonces ya desarrollados estaban en declive, pero más importante aún es que las condiciones tanto demográficas como de competitividad y grado de intercambios en los mercados eran diferentes y por lo tanto lo eran también los intereses así como las ideas de quienes lideraron -tanto a nivel de países como de clases sociales- el proceso de industrialización en aquel entonces (siglos XVIII y XIX). A la luz de estos acontecimientos resulta evidente que centrar la atención en una sola de las características del subdesarrollo equivale a sesgar la realidad, lo cual conduce a conformar estrategias y políticas para afrontarlo de forma parcial e insuficiente, de ahí la necesidad de concebir al desarrollo como un proceso integral, donde se debe entender por éste

... el proceso deliberado de transformación y progreso a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales que hacen que cada hombre, comunidad

*y país se transforme y mejore, y pase de una etapa particular a otra más elevada, en términos de dignidad y convivencia humanas.*¹⁸

La ventaja clara de asumir este concepto es que atiende los aspectos económicos, tanto los cuantitativos (crecer) como los cualitativos (hacerlo con dinamismo y a un ritmo que favorezca a la economía nacional en su conjunto pero atendiendo principalmente a los sectores e industrias estratégicas, además de la redistribución de la riqueza obtenida), los institucionales (que implican la adecuación de las estrategias, los esfuerzos y las reglas a una realidad específica para los fines del desarrollo), culturales (asumir el hecho de que tal cometido involucra a la comunidad toda y no sólo a un reducido número de clases opulentas, así como puntualizar el hecho de que todos tienen una función para proyectarla como prioridad, aunque en especial lo sea de las élites) integrando todos estos aspectos en una estrategia eficaz vía la educación.

No obstante lo anterior, que es a todas luces deseable, queda por verse su posibilidad real en cuanto se inscribe en el sistema capitalista. A este respecto resulta pertinente entender que apelar a los valores morales (la solidaridad humana primordialmente), los cuales se inculcarían a través de los beneficios de la educación resulta, por decir lo menos, muy poco probable, y lo es más si se considera que a ésta la determinan estrictamente y en algún grado necesariamente, los requerimientos del mercado; aunque la educación, concebida en un sentido amplio (investigación y tecnología), tiene indiscutiblemente un lugar predominante a través de la historia cuando se analizan las políticas eficaces de desarrollo. Sin embargo, un proceso de desarrollo integral, entendido en estos términos, como integral, no puede dejar de lado el aspecto moral en un marco de libertades y de tolerancia a lo diferente.

¹⁸ Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. México, LIMUSA, 1987, p. 53. Al igual que Sunkel y Paz, éste autor considera que utilizar un concepto para clasificar a los países como subdesarrollados implica elaborar un diagnóstico de las causas básicas y de la política de desarrollo puesta en práctica. Jiménez Castro se inclina por centrar la atención en lograr el desarrollo en cada uno de los rubros que menciona, es decir, para lograr el desarrollo integral se deben, previamente y en forma concatenada, alcanzar el desarrollo en cada una de los siguientes ámbitos: político, sociocultural, económico y moral, en donde la clave para lograrlo es la educación.

De esta manera, cabe mencionar otro concepto del desarrollo que contempla exclusivamente los objetivos de éste en el plano tanto nacional como internacional, así, se entiende que aquel “como un proceso de cambio social, se refiere a un proceso deliberado que persigue como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material.”¹⁹ A diferencia del primer concepto, este no apela a los medios para lograr el desarrollo el cual, como se desprende a partir de su lectura, responde a las condiciones particulares de los países involucrados en alcanzar el segundo estadio.

Con lo dicho hasta aquí se puede comprender que las causas del subdesarrollo son diversas, las cuales se pueden identificar en las diferentes teorías²⁰ que han tratado el tema, de entre las más difundidas y de manera general, se tienen:

- **La teoría metropolitana del desarrollo** dice que la principal causa del subdesarrollo es la falta de ahorro e inversión, la cual se dirige, según ésta, exclusivamente a un sector que se moderniza dejando atrasado al resto de la economía, generándose así insuficiencias y superficialidades en los mercados. La respuesta tentativa que da es la apertura de los países que se encuentren en esas condiciones al capital extranjero, esto es, la necesidad de su integración al mercado internacional, donde utilizarían como ventaja comparativa la mano de obra barata. Se le llama metropolitana porque fue elaborada en círculos académicos e intelectuales de las potencias centrales, sus

¹⁹ Sunkel, Octavio y Paz, Pedro. op. cit., p. 39.

²⁰ El contenido de estas teorías respecto del capitalismo como sistema se encuentran en, Rodríguez, Francisco. “*Reflexiones en torno al pensamiento económico latinoamericano*”. Teoría y Política. México, Juan Pablos Editor, año IV, n. 9, enero-marzo 1983, pp. 35-88. Este autor critica cada una de las teorías contrastándolas con el planteamiento marxista, su proposición es precisamente utilizar al marxismo como marco teórico para explicar el subdesarrollo latinoamericano, fundamentando la factibilidad y pertinencia de dicha posición en lo que llama la revisión crítica hecha al marxismo por parte de autores como Jaffe, Lipietz y Benetti entre otros, la crisis del comunismo oficial (que se expresó en la Revolución Cubana y la invasión a Checoslovaquia) además de la aceleración, extensión e intensificación del capitalismo en América Latina, confiando, al igual que Lanni (capítulo I) en la conformación de un proletariado que supere aquella condición en la que saca la peor tajada. Sin embargo no dice cómo lo haría, más allá de la recuperación del planteamiento original de que participaría organizándose.

principales exponentes son Gunnar Myrdal, Ragnar Nurske, Arthur Lewis entre otros; se difundió durante la década de 1950.

- **La Comisión Económica para América Latina** ubica las causas del subdesarrollo en la división internacional del trabajo que trae como consecuencia el deterioro en los términos de intercambio entre los países desarrollados y los subdesarrollados, donde estos últimos exportan pocos productos y materias primas exclusivamente, esto es, de bajo valor agregado, mientras que los primeros lo hacen con manufacturas y bienes de capital con un alto valor agregado que en razón de su adelanto técnico pueden producir más y por lo tanto importar menos bienes primarios, en tanto que los subdesarrollados tienden, por la búsqueda de la industrialización, a importar más, traspasando, según esto, parte del fruto de su propio progreso técnico en la forma de los excedentes que van a parar a los primeros.

La respuesta que da la CEPAL es el fomento de la industrialización* a través de la sustitución de importaciones con un fuerte proteccionismo de los mercados nacionales en donde el Estado y la burguesía nacional son los actores protagónicos para impulsar el proceso, pero sin descartar, como complementarios, la inversión de los capitales extranjeros.

Es a partir de su creación y hasta la segunda mitad de la década de 1960 cuando se difundieron estas ideas, aunque en lo sucesivo se limitó a sostener las propuestas esgrimidas en la Alianza para el Progreso que proyectaba principalmente la reforma agraria, la utilización de la planeación para lograr el desarrollo, más gasto en materia social y la conformación de mercados regionales en América Latina. Ya en los setenta

* El concepto de industrialización es distinto del de desarrollo debido a que el primero atiende las necesidades, principalmente de un sector cuya importancia es innegable para alcanzar al segundo pero que no le cubre totalmente; en otras palabras, la primera conlleva a una gran expansión de la actividad manufacturera, a la Revolución Industrial y a la transformación de las formas de vida social, asimismo propicia la urbanización, mejores niveles de vida, mayor comodidad y más oportunidades sociales, pero sólo para algunos, esto es, no resuelve desde su inicio, en el siglo XVIII, el problema de la concentración de la riqueza, y por eso no es igual al segundo concepto.

pretendió que el problema era la inadecuada distribución de los ingresos lo que generaba consumismo, escasa productividad e inflación, por lo que había que reconsiderar el proceso industrializador para elevar la tasa de acumulación y eliminar la pugna por el excedente entre las clases medias y altas que no ahorran ni invierten, sino que los dedican a la adquisición de bienes suntuarios construyendo de esta forma las potencialidades de mayor industrialización.

- **La teoría de la dependencia** surge al finalizar la década de 1960 como consecuencia de la crisis manifiesta del pensamiento de la CEPAL, el hecho de que hubo crecimiento sin desarrollo y el ascenso de la Revolución Cubana, además de la reanudación de corrientes de inversión hacia América Latina, el auge de las empresas transnacionales y el recrudecimiento de la deuda de los países de la región; todos estos hechos trajeron como resultado la proletarización de los sectores medios y la radicalización de la pequeña burguesía.

Según este planteamiento el subdesarrollo se debe a que en la división internacional del trabajo los países desarrollados se apropian del excedente económico mundial, subsumiendo en el estancamiento y la miseria a los países que viven en la primera condición, los cuales, además, basan su producción en materias primas, problema que se acentúa con la penetración del capital extranjero; aquí la dependencia se manifiesta en los ámbitos de lo comercial, lo financiero y lo económico, alcanzando hasta lo político, lo social y lo cultural. Asimismo, niega como promotores del desarrollo, el papel de las burguesías y el de los Estados nacionales que acaban por subordinarse, dice, al capital extranjero; en su vertiente más radical recomienda la ruptura con el sistema capitalista y la instauración del socialismo.

- **El neoliberalismo** no intenta convencer de las bondades del capitalismo, sino sostenerlo a cualquier precio como el sistema que permitirá el crecimiento que, en

esta teoría, es igual al desarrollo^{*}. Según esto el problema es la falta de ahorro e inversión para modernizar la planta productiva y hacerla competitiva en un mercado mundial que tiende inevitablemente a estrecharse; propone incrementar el ahorro mediante la elevación de las tasas de interés, pero su preocupación central es la reestructuración de la tasa de ganancia a nivel mundial y la disminución de la inflación, propone atender esto último con el recorte de la oferta monetaria más la reducción del crédito, asimismo recomienda poner topes salariales, la restricción del gasto público y la inversión sólo en áreas que garanticen la eficiencia.

- **El reformismo socialdemócrata** plantea que el modelo capitalista adoptado en América Latina conlleva a la concentración del ingreso, favoreciendo a los círculos que se ligaron al capital financiero en detrimento de los otros sectores productivos, trayendo como consecuencia y de forma recurrente crisis de realización de las mercancías trastornando de esta manera a las economías, agudizándose progresivamente estos problemas. Su propuesta es que el Estado intervenga en la economía para superar la sobreexplotación del trabajo así como ampliar el mercado interno, cambiando el modelo pero sin pretender el socialismo original de lucha de clases ni un Estado planificador total. Este planteamiento destaca la necesidad de modernizar a la administración pública en busca de mejores condiciones de vida para los gobernados.

En suma, pueden observarse factores internos y externos que determinan la condición de subdesarrollados para los países así clasificados, dentro de los primeros existen los económicos que se agrupan, a su vez, como cualitativos en cuanto a la insuficiencia y deficiencia de los mercados y al hecho de que no están bien estructurados, los cuales

^{*} El crecimiento se diferencia del desarrollo en que el primero alude exclusivamente a la mayor generación de riqueza y del ingreso, mientras que el segundo implica la distribución más equitativa de éste, contemplando, además, las condiciones para que se genere. Asimilar estos conceptos lleva a concebir al subdesarrollo como una situación de atraso donde los países así clasificados se quedaron rezagados respecto de los más avanzados, y en donde ambos participaron inicialmente de condiciones similares. El crecimiento, por otra parte, es indispensable pero insuficiente para alcanzar el desarrollo.

Capítulo 2. La planeación en México.

permiten identificar otra dimensión del subdesarrollo, entendida ésta última como aquella en la que existen sectores dinámicos y competitivos ligados al capital internacional pero también otros atrasados, no competitivos, deficientes y aislados, razón por la cual no alcanzan a realizar la expectativas que de ellos se esperan y se necesitan; además, en la dimensión cualitativa no se puede dejar de mencionar, por su importancia estratégica, la desatención en que se encuentra el rubro investigación y tecnología, ésta en parte también, hay que decirlo, por el casi monopolio de los países centrales acorde al funcionamiento del capitalismo en la dimensión de las transnacionales que ya se precisó en el apartado correspondiente, o la subutilización de los recursos.

Por otro lado, en la dimensión cuantitativa del factor económico se hallan los problemas clásicos de la insuficiencia de ahorro e inversión productiva que cubra completamente el ciclo de realización del capital para generar más riqueza y empleos.

Otro de los factores internos no económicos involucra los valores culturales que orientan las expectativas y la búsqueda de opciones para resolver los problemas que plantea el subdesarrollo en el ámbito colectivo y de grupos sociales principalmente, pero sin dejar de lado la dimensión estrictamente individual, en este rubro se pueden agrupar tanto la concepción como las formas de relación de los gobernados con el Estado y sus instituciones, de los creyentes con sus religiones, de los ciudadanos con los derechos y obligaciones que tal categoría les impone, y en última instancia del grado de conciencia, así como la acción que emprendan o no para alcanzar el desarrollo, asimismo y de manera importante se tiene el papel que juegan la burguesía y el Estado nacional como promotores o condicionantes del desarrollo. A este respecto, Edmundo Flores apunta: "A mi juicio, el atraso económico de América Latina se debe, sobre todo, a que el desarrollo no le interesa a las élites tradicionales porque no les hace falta. Sus miembros, y las clases medias, ya gozan de muchas de sus ventajas sin sufrir sus exigencias."²¹

²¹ Flores, Edmundo. *Dentro y fuera del desarrollo*. México, FCF, 1973, p. 221. Entre las exigencias que no enfrentan responsablemente las burguesías latinoamericanas enumera las siguientes: pagar altos impuestos en un

Por lo que toca al papel desempeñado por el Estado en este proceso, Cibotti y Sierra apuntan que al no contarse en América Latina con una tradición liberal en su práctica política cotidiana, aquel no enfrentó la crisis del capitalismo de la década de 1930 sino con los recursos tecnológicos e ideológicos que tenía a su alcance, esto es, con adecuaciones administrativas e importando los ejemplos de los modelos extranjeros, tal y como fueron llevados a la práctica en condiciones distintas por los países desarrollados; aún más, continúan, su nuevo instrumental, aunque respondía al esquema del Estado productor desarrollista "en lo sustantivo parecería que sigue regido por concepciones tradicionales que limitan su uso en la adopción de decisiones."²² En estas condiciones, pero atendiendo también y de manera determinante a sus características propias, se puede decir que las burguesías no pudieron jugar la función de desempeñaron las de los países ahora desarrollados.

En cuanto a los factores externos, se pueden encontrar límites al desarrollo tales como las relaciones desfavorables en lo económico y lo político entre los países, la dependencia de los subdesarrollados respecto de una potencia, ya sea comercial, financiera o tecnológica, pero casi seguramente cuando ésta se presenta engloba las tres dimensiones; la deuda externa juega también un papel condicionante al absorber recursos que pueden destinarse a actividades tendientes a lograr el desarrollo, la división internacional del mercado mundial, en donde se especializan aquellos como exportadores de materias primas o de productos ensamblados en lo que se conoce como maquila, donde estos últimos únicamente ponen la mano de obra -mucho más barata que la correspondiente en los países centrales quienes confeccionan y patentan el producto erogando la inversión- para

sistema impositivo de carácter progresivo, asumir la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, las responsabilidades cotidianas que implica toda sociedad industrial contemporánea o ahorrar e invertir en proyectos productivos de largo plazo, los cuales conllevan factores de riesgo. Entre estas élites el autor incluye a quienes dirigen el Estado; concluye que la burguesía latinoamericana no aspira a derribar a la aristocracia, sino a sumársele, a diferencia de lo que ocurrió con las respectivas en Europa y EE. UU. en su momento.

²² Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*. México, S.XXI, 1981, p. 91.

Capítulo 2. La planeación en México.

efectuar los procesos de producción más materiales, abaratando estos últimos y reportando una alta rentabilidad para quienes abonan los capitales.

Otro factor determinante es el proceso mismo de desarrollo del capitalismo, esto es, las condiciones históricas en las que las potencias actuales sentaron las bases para lograr su grado de perfeccionamiento con respecto a este sistema, son totalmente distintas de las que privan en la actualidad, así, se entiende que ahora los países subdesarrollados están más endeudados de lo que pudieron estarlo en su conjunto cuando iniciaron su despegue los desarrollados, con lo que comprometen recursos que escasean para atender las prioridades del desarrollo, asimismo, les afecta más el mercado mundial por la tendencia del capitalismo a extenderse y profundizarse, son económicamente dependientes de alguna de las potencias, además de que la competencia industrial en el siglo XVIII apenas nacía y resultaba ser más equitativa, la estructura económica en su conjunto estaba cimentándose dando como resultado que sus componentes no estuvieran todavía hipertrofiados, aún más, el libre intercambio, con todo y sus verdaderas condiciones, no alcanzaba las proporciones que se pretenden adquiera actualmente como panacea para este grupo de naciones.

Resulta evidente que, así entendido, el subdesarrollo obedece a factores tanto internos como externos; las discusiones sobre el tema se orientan a hallar cuál de estos es más determinante que los otros, es decir, cual provoca o desencadena a los demás y es una prioridad a tratar pretendiendo de esta manera localizar sus causas originales y atenderlas en la búsqueda del desarrollo. La discusión respecto a que factor es el definitivo seguirá extendiéndose según sea la orientación teórica e ideológica que se pretenda resaltar, pero también de acuerdo con los intereses que se quiera proteger o a los que se obedezca, éste, sin embargo, no es un problema menor ya que asumir una posición ecléctica, según la cual la categoría subdesarrollo obedece en alguna medida a todos ellos en conjunto, por verdadera que pueda ser, no resuelve el problema y muy probablemente tienda a agravarlo porque dichos factores requieren un tratamiento puntual, pero también debido a

que las políticas adoptadas para resolver o intentar salir de tal condición indefectiblemente se desprenden o pasan por un cuerpo teórico que funciona como marco de referencia para su elaboración, además de que la fundamentación y difusión de las experiencias de los países que lo han logrado se da también utilizando un cuerpo teórico que las explica e interpreta los resultados de la investigación de que se trate.

La propuesta que parece más apta a la realidad en cuanto atiende a las necesidades del desarrollo y a las dificultades en su conexión con los planteamientos teóricos es la de asumirlo como un proceso integral, ya que hacerlo así involucra poner la atención requerida en cada uno de los problemas que plantea la condición de subdesarrollado con un enfoque pragmático, entendiéndolo a éste último como aquella disposición a entender que el compromiso debe ser compartido, que no hay un único modelo para lograrlo, así como que el desarrollo no necesariamente tiene que coincidir con la llegada, tal cual, a las características de las sociedades que actualmente gozan de esta categoría, aunque se deben tomar en cuenta siempre indicadores relativos a los niveles de vida de la población; de la misma forma, responde al hecho de que para afrontar los problemas de dicha condición se deben considerar los recursos y particularidades propias de la comunidad, y que éstas, aunadas a las condiciones específicas del momento histórico, conllevan y aun obligan a que se atiendan con mayor cuidado, durante un periodo determinado para propiciar el logro de las otras características de tal cometido, los aspectos propios y más delimitados de dicha problemática.

En el mismo tenor, ésta concepción integral y pragmática lleva a concebir ambos conceptos como partes de un mismo proceso, esto es, uno y otro se determinan quedando estrechamente relacionados. Al respecto los ya citados Sunkel y Paz apuntan:

El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse, entonces, como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. (...) El problema fundamental del desarrollo de una estructura subdesarrollada aparece así como la necesidad de superar su estado de dependencia, transformar su estructura para obtener

Capítulo 2. La planeación en México.

*una mayor capacidad autónoma de crecimiento y una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer los objetivos de la respectiva sociedad. En otros términos, el desarrollo de una unidad política y geográfica nacional significa lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas.*²³

Así entendidas, estas dos caras del mismo proceso se ubican diferenciándose y determinándose una a otra dentro del sistema capitalista, pero ahora con una perspectiva global, y por lo tanto participan de sus carencias (desigualdad, democracia política antes que la democracia económica, concentración de la riqueza entre otras) así como de sus planteamientos y objetivos.

De esta manera los problemas del subdesarrollo se inscriben necesariamente en los del desarrollo, representan una unidad que debe ser atendida integralmente para poder superar la primera condición y pasar al segundo estadio. Esto último sólo se alcanzará si se asume claramente el concepto de desarrollo integral con todas sus implicaciones sociales, económicas, políticas y culturales; desde luego que este es el camino más difícil, pero en esta época de globalización en que la incertidumbre parece coronarse y acentuarse gracias a lo vertiginoso de los cambios, a lo profundo de las desigualdades y a la intensidad de las carencias, resulta imprescindible afrontar los desafíos para reducir éstas últimas sin crearse ni crearle a los demás falsas expectativas, en la inteligencia de que únicamente planteamientos responsables y mesurados pueden ayudar a explicar la realidad para intentar moldearla, estos, sin embargo, no pueden renunciar a su objetivo

²³ Sunkel, Octavio y Paz, Pedro. op. cit., p. 37. Según estos, en la relación entre dichas estructuras la dominante es la desarrollada, en razón de su capacidad interna de crecimiento, mientras que la subdesarrollada, debido al carácter inducido de su dinámica, es dependiente, aplicándose este planteamiento tanto en las relaciones entre países como hacia el interior de un mismo país. Esta afirmación se ubica en la concepción del desarrollo como un proceso de cambio estructural global, y cuyas ventajas son que enfoca a las categorías estudiadas como una unidad, coincide con el tratamiento del desarrollo como un proceso integral que se logra sólo deliberadamente y con la participación de la comunidad, además de que toma en cuenta las relaciones entre los países con diferentes grados de desarrollo. Esta concepción de estructura coincide con el planteamiento original de Herbert Spencer en referencia a ésta, donde se le entiende como el conjunto de partes funcionales respecto de la unidad que constituye, o sea mutuamente dependientes.

esencial: aprehender los procesos sociales en discusión tanto para entender como para atender los problemas y retos que plantean, y no por exigir mucho de los participantes en aquellos se les debe dejar de lado, menos aún cercenarlos por la serie de obstáculos que plantea alcanzar los propósitos que le subyacen.

2.3.2. La planeación como instrumento del desarrollo

Teniendo en cuenta que ya se ubicaron los conceptos, principios y objetivos que intenta lograr, es menester ahora reparar en el papel que ha jugado la actividad de planeación en la búsqueda de estos; es decir, para con el fin y la razón de ser de ésta última tanto en la conformación como en la transformación de las condiciones socioeconómicas y políticas del país.

Como ya se vio en el apartado anterior, es el orden del sistema mundial luego de la Segunda Guerra Mundial y el peso de la participación de los países latinoamericanos en la ONU, además de la posibilidad que les dio la conflagración internacional para poder industrializar sus procesos productivos por lo menos parcialmente, lo que permite diferenciar a los países de acuerdo con el logro de los parámetros occidentales y capitalistas en desarrollados y subdesarrollados. Esta diferenciación llevaría a los menos avanzados, en la búsqueda de mejores niveles de vida como garantía de estabilidad política y social, a instrumentar acciones y políticas, si se quiere aisladas y de forma parcial, para lograr el desarrollo. En este contexto la respuesta de las naciones latinoamericana fue la industrialización que, como ya se dijo, aunque comparte algunos de sus efectos no es lo mismo que el desarrollo, éste último contiene a la primera pero va más allá; así las cosas, para alcanzar la primera se utilizó a la planeación, pues el modelo liberal parecía agotado después de la crisis del capitalismo en la década de 1930, más precisamente...

Capítulo 2. La planeación en México.

El proceso de planificación pretendió incorporar el objetivo de la industrialización a un cuerpo de propósitos generales y de metas específicas sistematizadas en planes globales y sectoriales que, atendiendo al principio de interdependencia de las actividades de producción, permitieran estimar los requerimientos y condiciones necesarias para cumplirlos.²⁴

Los esfuerzos, sin embargo, apenas empezaban y en la realidad dicha actividad, a pesar de sus pretensiones, se quedó muchas veces corta debido a las limitaciones tanto técnicas como políticas que se le presentaron desde su elaboración hasta la ejecución de las políticas y actividades específicas para sacarla adelante, también las urgencias económicas y las tentativas autoritarias en la región latinoamericana jugaron un papel limitante a la hora de explorar los nacientes planteamientos occidentales respecto de la planeación económica. A pesar de ello dicha actividad, concebida como un correctivo para el mercado por los países con regímenes capitalistas sin llegar a ser su sustituto como se pretendía en los socialistas, se empezó a insinuar desde entonces como instrumento del desarrollo, es decir, se perfilaba como un accionar que buscaba fines de desarrollo, no obstante que todavía quedaba por delinear con mayor precisión este último concepto tal y como se le conoce en la actualidad.

Así pues, se entiende que la planeación se utilizó para diferentes fines, según fuera el grado de perfeccionamiento de las economías nacionales involucradas; ahí en donde éstas últimas estaban adelantadas se le proyectó como un medio para recuperar el proceso de acumulación, mientras que si se trataba de economías atrasadas, deficientes y segmentadas, se le instrumentaba, aunque poco a poco y con las deficiencias propias que surgían desde el momento en que no se contaban con estudios profundos que indagaran sobre su comportamiento (el de las economías nacionales), como medio para lograr el desarrollo. La pauta aquí, que abarca tanto el plano ideológico en cuanto a la concepción y la utilización de la planeación, como en el ámbito práctico de la política, o sea los fines

²⁴ Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. op. cit., p. 40.

y los objetivos subyacentes, movilización de recursos y sus destinos la imponían las potencias económicas.

Luego de dos décadas en las que se emprendieron esfuerzos orientados a alcanzar la industrialización salió a relucir que ésta no era, por sí misma, suficiente para conseguir el desarrollo, pues los frutos del crecimiento obtenido se concentraron en pocas manos; asimismo nuevas teorías como la de la dependencia y movimientos socialistas en América Latina determinaron en adelante los esfuerzos de planeación en un contexto de subdesarrollo para la mayoría de los países de la región.

Es así como en 1961 se da a conocer la Carta de Punta del Este en el marco de la Alianza para el Progreso (ALPRO) financiada y auspiciada por el gobierno de los Estados Unidos; los objetivos confesados de esta eran incrementar el ingreso per capita a una tasa anual del 2.5%, eliminar el analfabetismo, aumentar la disponibilidad de habitaciones de bajo costo, incrementar la disponibilidad de agua potable, estabilizar los precios, aumentar las expectativas de vida, acelerar los procesos de reforma agraria, estimular la integración económica de la región y reunirse anualmente para evaluar los avances. La ayuda económica proveniente de los EE.UU. se condicionó a la presentación de programas económicos que dieran un enfoque racional a la utilización de los recursos y a las políticas de los países que la recibían. Las críticas a este esfuerzo señalan que éste no es sino una estrategia para la contención del comunismo, de tal forma se apunta que:

*La Alianza no fue creada para realizar reformas económicas estructurales, efectivas e irreversibles. En lo económico su propósito fue precisamente lo contrario, o sea la introducción de mejoras tecnológicas y administrativas tendientes a evitar cambios fundamentales (...) Mientras tanto indiferentes a las medidas marginales de la alianza, la economía latinoamericana no llevo a cabo los cambios estructurales necesarios para modernizarse.*²⁵

²⁵ Flores, Edmundo. op. cit., pp. 198, 200. Según el autor, la alianza fue concebida para la contención del comunismo y como parte de la estrategia que daba continuidad al Plan Marshall, del cual dice que se elaboró para contener al régimen soviético y que desde entonces se aplica la misma receta a todas las regiones. Asimismo, critica a esta postura como etnocéntrica pues, dice, lo que se pretendió fue el traspaso de la idea de desarrollo a los países subdesarrollados a través de la simple y llana multiplicación de las instituciones que ya existían en los desarrollados,

Capítulo 2. La planeación en México.

Los recursos, continúa Edmundo Flores, se utilizaron en cosas distintas y de acuerdo con los problemas políticos más urgentes, así como con arreglo a la concepción muy particular de los gobernantes en turno.

Aún más, existen interpretaciones que señalan entre las inconsistencias de ALPRO el que ésta se inscribe en el marco general de las libertades económicas, pero restringida a dos cauces, de tal manera que los recursos que ésta ponía a disposición de los países latinoamericanos seguirían la lógica de la inversión privada de los EE.UU., según esto

... tales inversiones han tenido y tienen por objeto la explotación de industrias de exportación y, en especial, de productos primarios que, por ser adecuados a la magnitud de la economía norteamericana, son productos de primera importancia en el mercado y en la estrategia mundial, o bien productos de gran consumo directo en los Estados Unidos.²⁶

De acuerdo con esta interpretación las limitaciones inherentes de ALPRO respondían a las características estructurales, así como a los intereses de los países involucrados, es decir, de cada uno de los miembros de la región por un lado y por el otro los de los EE.UU., en donde estos últimos serían los dominantes.

Una vez que se asimilaron todas y cada una de estas experiencias, críticas y escuelas de pensamiento en torno a los problemas económicos latinoamericanos, se empezaron a formular las concepciones de desarrollo como un proceso deliberado y posteriormente como un proceso integral, de tal modo que para alcanzarlo, obedeciendo al grado y forma particular de intervención del Estado que ya se había arraigado en América Latina, se descartó implícitamente, pero sólo por el momento, al libre comercio como su impulsor;

cuya característica principal es que están altamente articuladas para lograr los fines económicos, sociales y políticos; el traspaso se lograría, según los planteamientos de los programas, mediante la aplicación de las técnicas utilizadas en los segundos, entre ellas planeación.

²⁶ Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina. *La Alianza para el Progreso y el Desarrollo Social en América Latina*. Chile, DESAL, 1963, p. 14. El otro cauce del que se habla en ésta obra es el de la participación casi restringida del Estado en la economía impulsando de tal manera a reducidos grupos que pueden ser entendidos como oligarquías, es decir, que ALPRO no promovería la participación social.

en otras palabras, se comprendía que los países subdesarrollados no podrían alcanzar aquel estadio utilizando los mismos mecanismos que permitieron a los desarrollados enfilarse hacia ese estado de cosas. La idea dominante era que ante la insuficiencia de los mercados, los cuales todavía no maduraban en la región, para controlar racional y deliberadamente sus destinos así como para lograr el desarrollo, pero también ante el grado de atraso de los países pobres y dependientes, se debía instrumentar a la planeación para lograrlo.

En México la planeación también tuvo que sortear obstáculos tales como la necesidad de estructurar plenamente relaciones de corte capitalista y modernizar algunos de sus mercados, en suma, industrializarse así como generar un aparato administrativo organizado y funcional; es por eso que no se puede decir que en ese entonces ésta estuviera orientada a la búsqueda del desarrollo, es más, como ya se dijo, dicho concepto no se estructuró plenamente con el significado que se le conoce en la actualidad sino hasta la década de 1970. Ello a pesar de que por ejemplo ya en 1962, con la creación de la Comisión Intersecretarial se planteaban, como objetivos, el crecimiento rápido y la distribución del ingreso, o en este mismo sentido, cuando en 1966 se pretendió llevar a cabo un Plan de Desarrollo Económico para el periodo 1966-1970, o el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, también a pesar de las pretensiones de Reforma Agraria y nacionalización del subsuelo del Primer Plan Sexenal 1934-1940. La idea en torno al desarrollo así como el discurso alrededor de él se iban 'desarrollando' progresivamente a la luz tanto de los acontecimientos mundiales y nacionales como de los planteamientos y escuelas de pensamiento que intentaban explicar la realidad nacional, regional y mundial tales como la de la CEPAL o el reformismo socialdemócrata.

Así pues, ya entrada la segunda mitad de la década de 1970, en un contexto de crisis mundial donde se contaba con una concepción más elaborada que usar, explicar, abanderar y a la cual responder, además de la insuficiencia demostrada por los modelos

de desarrollo estabilizador y compartido respectivamente para lograr el desarrollo como lo demuestran las cifras respectivas a la desigualdad económica en los ochenta, las cuales ya se revisaron en su oportunidad, el gobierno pretendió buscar nuevas estrategias, objetivos y prioridades mediante la ampliación de la cobertura de la planeación tanto en lo económico como en lo social; el sustento material de este reacomodo fue la promesa que significó el descubrimiento de vastos yacimientos petroleros en tiempos en que el neoliberalismo empezaba a perfilarse ya como escuela dominante en los países atrasados así como a ser exaltada por estos y por los más adelantados de igual manera.

Las prioridades del desarrollo se propusieron, de esta manera, incrementar la inversión en la industria orientada a dos rubros principalmente: hacia el establecimiento de una plataforma exportadora importante por un lado y a la producción de productos básicos por el otro, se pretendía, además, expandir la inversión pública para dinamizar el mercado interno; el medio para lograrlos era una planeación precisa y flexible, que privilegiara la elaboración de programas sectoriales y regionales. Es así como a partir de entonces en el país, y de forma oficial, se concibió a la planeación ya no sólo como un instrumento técnico- racionalizador de la actividad económica, sino como un proceso que ayudaría a transformar la realidad socioeconómica del país. No es extraño pues, que sea en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, en donde se asume explícitamente que aquella tiene como función principal la de lograr el desarrollo, luego de dos décadas de estabilización a partir del final de la Revolución Mexicana y de tres empeñados en la búsqueda de la industrialización. Dicho documento señala:

El Partido pretende que este Plan contenga un conjunto coherente de objetivos, políticas y medidas encaminadas a resolver los problemas con que tropieza el desarrollo del país, difundir con mayor equidad los beneficios del progreso, fomentar el desarrollo regional equilibrado, asegurar la autonomía económica frente al exterior y consolidar nuestro régimen democrático y de libertades...

aún más, continúa, su primer objetivo es:

*Lograr un desarrollo integral, esto es, económico, político, social y cultural del país. De conformidad con este objetivo deberá proseguirse la tarea de equilibrar el aspecto social de nuestro desarrollo con el aspecto económico, mejorar nuestros sistemas políticos para obtener una mayor participación del pueblo en la que sólo al pueblo le toca decidir. Ante la disyuntiva de un desarrollo compartido o pseudodesarrollo acaparado, nuestro país ha optado por un desarrollo equilibrado y no por un desarrollo espectacular, precario y generador de una nueva oligarquía.*²⁷

A partir de entonces se sigue concibiendo formal y oficialmente a la planeación como instrumento del desarrollo, lo anterior lo demuestran la concepción que de éste se tiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 3) así como el concepto de planeación que se cita al examinar la Ley de Planeación, los objetivos del SNPD que también ya se mencionaron e igualmente en los objetivos reconocidos en los diversos Planes de Desarrollo que se han dado a conocer desde entonces.

No obstante lo anterior, en la práctica y progresivamente los gobiernos han ido asumiendo políticas y prácticas de corte neoliberal que tienen entre sus pretensiones, como también ya se dijo, la retracción del Estado en la economía, aunque esto no significa estrictamente el abandono de la planeación, sino más bien su utilización por y para beneficios más particulares y grupales, no públicos, como quedó demostrado cuando se analizó el funcionamiento de las transnacionales, en este sentido se da su negación en la práctica como instrumental del desarrollo que va avanzando de manera parcial pero gradual.

En gran medida esto último tiene que ver con los resultados que ha dado como tal y como parte del intento gubernamental principalmente, tanto para intervenir como para dirigir deliberadamente el proceso socioeconómico y político del país. Aunque no de cualquier manera, dicha actividad sigue siendo una obligación y su orientación como instrumento del desarrollo también lo es, ya que están consagradas en la norma máxima constitutiva del país, de tal modo que su negación parcial o total, por fracaso o por mera posición

²⁷ López Portillo, José. *Plan Básico de Gobierno 1976-1982* en, *Antología de la Planeación en México, 1917-1985*. T.6. Reforma Administrativa y planeación, 1976-1978. México, SPP-FCE, 1985. pp. 14,16.

ideológica y aún por un posible cambio de rumbo o de estrategia, requiere de análisis hechos explícitamente para este tema así como de una discusión amplia que involucre a los destinatarios finales del proceso y las políticas: los ciudadanos junto con sus representantes, ambos orientados por expertos en la materia.

2.4. Límites, deficiencias y alcances de la planeación

Una vez que se han revisado tanto el pasado como el deber ser de la planeación es necesario identificar cuál es su situación actual, es decir, se requiere precisar sus resultados a la luz de las condiciones actuales que privan en el país para poder identificar y enumerar sus límites, deficiencias y alcances con el objetivo de dar con su realidad y problemática para de esta forma saber que se espera de la planeación y que se puede hacer con ella.

La primera deficiencia de dicha actividad tiene que ver con los periodos en que se presenta y su finalidad última; el problema aquí es cómo atender los rezagos en materia de desarrollo cuando en la realidad la instrumentación y ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo se hace de manera sexenal, por más que pretendan visiones de más largo plazo como es el caso del que se elaboró en el 2001, el cual pretende un ejercicio prospectivo a 25 años; en otros términos, la contrariedad deviene del hecho de que las prioridades cambian de una administración a otra, razón por la cual se destinan más o menos recursos hacia diferentes instituciones así como para distintas funciones propias de la administración pública en virtud de aquel cambio, afectándose de este modo la continuidad en los esfuerzos que exige la pretensión del desarrollo.

Pero el problema no para ahí, otra de las deficiencias estrechamente ligada con la anterior responde a que como este hecho es conocido por los políticos y administradores públicos

profesionales, se desata una competencia por los recursos escasos que se les destinan a aquellas, y de las cuales se encargan estos últimos, profundizándose aún más dicha adversidad. La respuesta recurrente a este cuestionamiento es inicialmente la necesaria asunción del desarrollo como un proceso integral por encima de las aspiraciones de los grupos que se disputan el poder, además de la vigilancia puntual por parte de los gobernados del cumplimiento de los funcionarios con respecto a las prioridades de largo alcance de aquel, pero también se requiere de una adecuada coordinación entre las entidades y dependencias para que sus funciones se apeguen a esta noción, comprometiéndose así de manera funcional con el objetivo último.

En este mismo contexto resulta indispensable especificar el caso de los recursos comprometidos con programas anteriores y que siguen su curso trascendiendo dos o más administraciones, sobre todo cuando estos respondían a lineamientos de política económica distintos de los que se estén proponiendo, ya que resta coherencia entre estos y la estrategia adoptada, entre el objetivo primordial y los objetivos y metas tanto de mediano como de corto plazos.

Asimismo, los pendientes en la materia, por la urgencia que implican, obligan a comprometer recursos a programas asistenciales que, aunque necesarios, en muchos de los casos no pasan de ser meros paliativos para la pobreza y la miseria, sin contribuir de manera determinante, a largo plazo y de forma sostenida, a cubrir las necesidades y condiciones de esta aspiración, en este sentido, que se expresa también como límite, la deficiencia radica en que la urgencia de atender aquellos trae como consecuencias análisis sesgados, falta de etapas así como la desvinculación entre las estrategias (independientemente de su valor intrínseco) y los plazos, trayendo como resultado la elaboración de planes que no conducen al desarrollo.

Una más tiene que ver con la autonomía de las entidades federativas involucradas, pero sobre todo de las condiciones socioeconómicas particulares que privan en cada una de

ellas; en el primer sentido, éstas, o más bien los gobiernos en turno, pueden tener aspiraciones, compromisos y visiones distintas acerca de las prioridades en la materia, de tal manera que se desvirtúa el alcance nacional del plan, obligando a posponer un esfuerzo integral para un problema y proceso exhaustivo como es la planeación del desarrollo. En cuanto a las particularidades, y pese a los programas tanto regionales como estatales, las entidades federativas, así, en plural, deben responder a problemáticas y realidades distintas, cuyas diferencias requieren tratamientos disímiles, los cuales no alcanza a abarcar, por su nivel de generalidad, el PND.

La complicación anterior se acentúa si se toma en cuenta el otro nivel de gobierno reconocido en el ordenamiento jurídico-político del país: el municipio, el cual se contempla en el SNPD de manera muy genérica como incluido en los sistemas estatales de planeación, cuando en realidad, y aquí está la deficiencia, es en esta instancia donde mejor se pueden detectar los problemas reales que se han de atender en una estrategia de desarrollo que requiere, para serlo, de la participación de los gobernados; parece redundante decir que es comenzando en el municipio desde donde se puede promover y aprovechar mejor dicha participación. Aún más, la planeación, según se leyó en el citado sistema nacional, debe recoger las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos a través de sus grupos representativos, mas en la realidad se identifica un proceder inverso, o sea la planeación vertical desde el nivel federal, extendiéndose y paralelamente diluyéndose hacia los niveles tanto estatal como municipal. Asimismo, en la formulación de la planeación se estipula su revisión constante, lo cual, de verificarse, puede desembocar en restarle su carácter global e indicativo, disolviendo sus objetivos ante tantas adecuaciones que, por urgentes, pueden parecer necesarias, restándole entonces la estabilidad que requiere cualquier estrategia real de desarrollo.

Tratándose de autonomías conviene apuntar el caso de entidades de la administración pública que por su trascendencia en la economía del país y gracias a su ubicación institucional-funcional real (cómo controlar y apegar las directrices de sus líderes a la

legalidad y legitimidad) como lo fue principalmente en los ochentas PEMEX, pueden seguir una estrategia que no coincida con la del desarrollo, existiendo aún el peligro de que se conviertan en una especie de fondos para líderes, políticos profesionales y partidos políticos.

En particular la participación en la planeación es una obligación si se atienden los postulados del marco normativo, y según se puede leer en los diversos planes, por lo menos a partir de que estos se proponen explícitamente como objetivo el logro del desarrollo (1976-1982) ésta se toma en cuenta, pero sólo se lleva a cabo en algún grado. Cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo enuncia con claridad la manera en cómo se efectuó la participación así como la cantidad de foros, reuniones y en algunos se presenta hasta el monto de propuestas recibidas por distintos medios de comunicación. Sin embargo, los críticos del modelo económico que ha seguido el país, como es el caso de Arturo Guillén, quien lo hace a partir del análisis de la planeación en el país, apunta refiriéndose al Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980:

Como ha sido característico de los intentos de la planificación anteriores, el presente proyecto de plan ha sido preparado ya no digamos sin la participación popular, sino ni siquiera con la participación de los funcionarios de los organismos oficiales que supuestamente se encargarían de su ejecución.²⁸

De tal manera que de no darse la participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes nacionales se estaría constatando una deficiencia más para dicha actividad, aunque se puede decir que más bien es uno de sus límites si se argumenta que ésta obedece a la cultura política de la que son parte tanto la clase política como los ciudadanos, o si se considera a la democracia política como un fin en sí misma o como una prioridad por encima de la democracia económica.

²⁸ Guillén Romo, Arturo. *Planificación económica a la mexicana*. México, Edit. Nuestro Tiempo, 1985, p. 146. Para una crítica en el mismo sentido, pero del PND 2001-2006 véase: Reyes Vayssade, Martín. "El PND, otro parto de los montes." *El Universal*, 04.06.2001, p. A28.

Capítulo 2. La planeación en México.

Al respecto, y no obstante lo que se afirma en el párrafo precedente, resulta pertinente considerar el hecho de que la planeación es un proceso técnico-racional que involucra la atención, participación y decisión tanto de los expertos como de los políticos por un lado, pero también y sobre todo la de los ciudadanos; en el primer par se encuentra que la racionalidad de los políticos (sobre todo porque involucra sus aspiraciones, compromisos y proyectos, bien sean estos más particulares y grupales, o bien que estén al servicio de sus electores y aún de ambos) no coincide con la de los expertos, presentándose así una primera disyuntiva en cuanto a la elección racional de medios y fines; pero el problema no para ahí, la primera disyuntiva es sólo la imagen de la cuestión principal en torno a la posibilidad de una planeación democrática, a saber, que si las decisiones fundamentales relativas a tal actividad deben tomarlas los ciudadanos o los expertos, ya que, como dice Sartori "cuanto más nos apoyemos en el pueblo menores serán las probabilidades de llevar a cabo una planificación racional, y, a la inversa, cuanto más nos apoyemos en el experto, menos demócratas seremos en términos de poder del demos."²⁹

La solución que da el autor es la de asumir el hecho de que la opinión del experto cuenta más que su voto, y que por lo tanto éste debe ser considerado responsablemente como un asesor a la hora de la toma de decisiones; considera que el problema de la planeación democrática debe entenderse y resolverse tomando en cuenta primordialmente su eficacia (sus productos y resultados) que no los medios (cuántos participan en su definición) para llevarla a cabo.

Si bien es verdad que la toma de decisiones involucra temas específicos que requieren el análisis y la opinión de voces autorizadas, también lo es que la planeación tiene como objetivo el desarrollo y este último implica el mejoramiento y perfeccionamiento de las

²⁹ Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. T.II, Los Problemas Clásicos. México, Editorial patria, 1991, p. 522. El peligro de que los expertos o científicos gobiernen (los llama tecnócratas), sostiene el autor, es que lo harían como políticos y no como científicos, así, en razón de sus cualidades y conocimientos perfeccionarían las técnicas de dominación en detrimento de los ideales y aún de la realidad actual de la democracia. El tema es apasionante, respecto a un análisis preciso de las condiciones actuales de la democracia, léase a Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1991.

capacidades de los ciudadanos en cuanto tales y como seres racionales, por lo que, de cumplir la planeación su objetivo, gradualmente se debe ir incorporando con mayor profundidad la participación de los principales afectados: los gobernados, la cual, entiéndase bien, no puede simplemente excluirse, sino que más bien, ante las condiciones propias de la actividad así como las de la realidad socioeconómica y política han de formularse, precisándose los mecanismos (por ejemplo con la conformación de órganos consultivos representativos) y formas más adecuados para que aquella se verifique.

Respecto a los límites de la planeación del desarrollo, estos tienen que ver más con las características propias de la realidad socioeconómica y política del subdesarrollo a la cual se pretende transformar y superar, a diferencia de las deficiencias, las cuales involucran, aunque no exclusivamente, sus aspectos más técnicos; sin embargo unos y otras están interconectadas en la búsqueda eficaz o no del desarrollo como ya se esbozó, lo cual se precisará a continuación.

Antes que nada resulta prudente tener en cuenta uno de los puntos más evidentes: la planeación limitada siempre lo será en virtud de su razón ser, esto es, como se adoptó históricamente para enfrentar las crisis de acumulación recurrentes del capitalismo, éste último halló justificación proyectando después de la Segunda Guerra Mundial a la democracia política como bandera, respondiendo a luchas populares encabezadas por las burguesías, que no intrínsecamente a su propia lógica, pues el sistema bien cabe en regímenes militares y civiles de corte autoritario; se decía que este compromiso con la democracia electoral se extendió paulatina y progresivamente derivando en que la planeación, por oposición a la planificación de los regímenes socialistas, debía respetar y estar limitada siempre por las restricciones democráticas, léase los derechos ciudadanos, políticos, individuales y hasta sociales, de las cuales la más notable, para señalar el elemento que diferencia a los dos tipos de regímenes con sus respectivos modelos de planeación o planificación, es la propiedad privada.

Capítulo 2. La planeación en México.

Es precisamente alrededor de ésta última en donde se centran los debates a cerca de si la planeación siempre, por su propia naturaleza, será insuficiente para lograr el desarrollo en la medida en que la planeación limitada está regida invariablemente por el mercado, es decir, no genera por sí misma un subsistema diferente del mercado, tal como dicen algunos, o si ésta va en el camino correcto hacia tal objetivo como sostienen otros, o si es el caso, de acuerdo con lo que sostiene la teoría neoliberal primigenia, en el otro extremo, de que aquella no es necesaria, pues el mercado por sí mismo produce y distribuye con justicia la riqueza.

En el primer sentido, por ejemplo Charles Bettelheim argumenta que una política de desarrollo elimina antiguas estructuras económicas y sociales precapitalistas o capitalistas, asimismo señala que la planeación es el modo de funcionamiento de cierto tipo de sociedad que se presenta en donde estén ya realizadas o en vías de realización las condiciones del socialismo, dice textualmente lo siguiente:

El desarrollo rápido de la acumulación nacional es, de este modo, la condición fundamental de un desarrollo económico rápido que será, al mismo tiempo, un desarrollo cada vez más capaz de bastarse a sí mismo y de asegurar un nivel ascendente de la población (...) un desarrollo económico rápido no podrá darse por seguro más que si son satisfechas con prioridad las necesidades sociales en materia de educación, de enseñanza, de salud pública, etc., (...) Tal exigencia se confunde con la del establecimiento y realización de un plan económico de carácter indicativo, como es imposible hacer todo simultáneamente y además los medios de los países llamados subdesarrollados son particularmente limitados, es vital para estos países fijar prioridades y atenerse a ellas. Esto explica que la planeación inevitablemente constituya una de las exigencias de la lucha contra el subdesarrollo.³⁰

³⁰ Bettelheim, Charles. *Planificación y Crecimiento Acelerado*. México, FCE, 1984, pp. 53-54. Inmediatamente después dicho autor sostiene la necesidad de crear las estructuras e instituciones que ejecutarán el plan paralelamente a la elaboración de éste, y que si ya existen se debe mejorar su funcionamiento para alcanzar los objetivos y las metas que se hayan propuesto. Nótese que esta postura coincide con el reformismo socialdemócrata que plantea la necesidad de una actuación más profunda y mejorada (vale decir, en las condiciones actuales, de calidad) de la administración pública en la economía nacional para salir del subdesarrollo, por lo menos si ésta se interpreta como una etapa de transición hacia el socialismo, que es la idea que sostiene Bettelheim. Además, señala que las prioridades en la política de desarrollo varían de acuerdo con las condiciones históricas de un momento determinado.

Atendiendo a esta argumentación, la planeación es indispensable pero insuficiente si no se da en el contexto de un régimen socialista o de transición hacia aquél; si éste no existe, continúa el autor, dicha actividad será simplemente una técnica de elaboración de un plan que no puede modificar las leyes fundamentales de la economía capitalista ni las del mercado laboral, esto es, no cambia la estructura social, ni las relaciones de producción y sobre todo las de propiedad. Como ya se dijo cuando se analizaron en el primer capítulo las características del Estado planificador total, dicha formulación debe tener en cuenta la profundización y extensión del capitalismo para saber de su posibilidad real de instauración.

Otro de los exponentes de esta postura, pero que trata del caso particular de México es Arturo Guillén, quien resalta que la condición para que la planificación se oriente realmente hacia el desarrollo es el cambio estructural, entendido éste dentro de la tradición marxista, es decir, un cambio en las relaciones sociales de producción, cuya forma jurídica y por lo tanto más visible es la propiedad privada, en este sentido, apunta

... el plan reclama, para ser un instrumento importante en el desarrollo económico, la incorporación de transformaciones profundas como una de sus tareas principales (...) Los cambios estructurales deben formar parte del plan de desarrollo porque, para ser efectivos, deben realizarse simultáneamente, en un plazo relativamente corto.³¹

En esta orientación su exponente sostiene, por ejemplo, que el llamado milagro mexicano se logró únicamente gracias a factores coyunturales y a partir de que se reforzó la dependencia del país respecto de los EE.UU..

Cabe destacar que en esta corriente de pensamiento se identifica otro de los límites cuando se habla de la dependencia de la economía nacional con respecto a una potencia económica; tal estado de cosas, dice dicho planteamiento, parte de la época colonial en la

³¹ Guillén Romo, Arturo. op. cit., pp. 90-98. Este autor, al igual que Bettelheim, sostiene la necesidad de una administración pública moderna y funcional como requisito para que el plan sea ejecutado, lo cual no garantiza, dice, la búsqueda ni mucho menos el logro del desarrollo; el acento aquí es, está claro, las reformas estructurales, o sea el cambio de régimen.

que se hicieron progresar sólo ciertos sectores de acuerdo con los intereses comerciales de las metrópolis, problema que sigue latente y se extiende, aunque en nuevas formas hasta la actualidad con la presencia de capitales extranjeros como dominantes, que no como complementarios del ahorro y la inversión domésticas, adecuando el modelo y la política económica hacia sus necesidades, dejando de esta manera a la planeación un papel meramente decorativo. Así pues, esta postura se inscribe en la crítica más global hacia el sistema capitalista en el cual, para superarlo, con todas sus características y consecuencias, deben transformarse sus estructuras, pero como esto último ha de hacerse en las condiciones deficientes, deformadas y dependientes propias de las particularidades del subdesarrollo, la planeación es necesaria y hasta indispensable mas no suficiente para salir de tal condición.

En realidad los límites de la planeación se unen indisolublemente con las características todas del subdesarrollo, tales como la insuficiencia de los mercados, la transferencia de recursos a los países capitalistas más avanzados, la falta de una burguesía visionaria y competitiva, insuficiencia de ahorros e inversión productiva; es precisamente en razón de éstas que se instrumentó e instrumenta aquella para superar los obstáculos que le impone cada una de ellas y que pertenecen, en un nivel más global, a las características propias del capitalismo, entendiendo a este como el sistema y a las categorías desarrollo-subdesarrollo como sus estructuras contradictorias pero interdependientes. No hay que interpretar esto como un círculo vicioso en el que la planeación no logra el desarrollo (objetivo) por las características (límites) de subdesarrollo que enfrenta, pero sí se tienen que ubicar estas últimas como tales para intentar darles una salida coherente para con las necesidades y prioridades en la estrategia adoptada.

Otro de sus límites es la aspiración de una racionalidad clara y única, la cual está íntimamente relacionada con su pretensión de realizar un proyecto nacional que, para serlo, requeriría englobar y representar a todas las partes integrantes así como a las minorías que ahí se desenvuelven, el problema aquí es: ¿Existe un sólo proyecto nacional

que por sí mismo pueda ser reconocido por todas las partes como propio? o en su defecto ¿Cuáles son los caminos para lograrlo?, o si es el caso para incorporar a quienes estén o se sientan fuera de él no reconociéndole como tal, en virtud de lo cual estén buscando otras alternativas.

Al respecto Federico Reyes Heróles pregunta y afirma a la vez.

... qué planificación nacional puede haber en un Estado nación en el cual conviven diferentes marcos culturales o de racionalidad, que es el caso específico de nuestro país. La uniformidad cultural y, por lo tanto, de los marcos de referencia valorativa, la uniformidad en las creencias científicas y tecnológicas son, por lo pronto inexistentes históricamente, en el que se sustenta la planeación nacional.³²

Lo dicho anteriormente quiere decir que existen en la realidad interpretaciones, posiciones e intereses distintos que buscan su propia realización, pudiendo ser estos contrarios a los de una pretendida aspiración única en cuanto a los objetivos de la planeación con alcance nacional cuyo interprete sería el gobierno; en otras palabras, el consenso en torno a los objetivos más generales (los fines en términos de racionalidad) pero también en cuanto a los medios para su realización (aquí se deben incluir las políticas instrumentadas y los recursos escasos, es decir a donde se destinan estos) no existe.

En este mismo contexto Luis Villanueva señala que el consenso total y la dominación como condiciones del proyecto nacional son imposibles, ya que

... la nacionalidad o el proyecto nacional, no importa si lo pensamos retrospectiva o prospectivamente, son juzgados en su presente como interrumpidos, sesgados o incumplidos (...) De ahí también que el nuevo proyecto se presente como intensificación, extensión y realización de la nacionalidad.³³

³² Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*. México, FCF, 1986, pp. 51-52.

³³ Aguilar Villanueva, Luis. *Política y Racionalidad Administrativa*. México, INAP, 1982, p. 33.

Además, apunta que en la historia política mexicana (la historicidad, la factibilidad técnica y la libertad son, según este autor, las condiciones de todo proyecto) se ha privilegiado el proyecto nacional sobre la idea del pacto social, la movilización y organización de masas por encima del contractualismo, se ha enarbolado la historia nacional y no la naturaleza humana. No hay pues un único proyecto nacional sin conflicto o discusión sobre el cual se ha de planear, a pesar de lo que se diga en contrario por el discurso oficial. La planeación, si aspira a tener cobertura nacional, ha de encontrar las formas políticas y técnicas para abarcar sin excluir, para ser representativa y acordada antes que consensuada.

Pero cualquier evaluación de esta actividad debe necesariamente responder a la finalidad última que se le ha asignado y la cual se le reconoce, por lo menos para los países subdesarrollados, esto es, la transformación de su realidad socioeconómica y política en la búsqueda del desarrollo, la pregunta a responder es: ¿ Ha logrado la planeación el desarrollo nacional? La respuesta⁷, atendiendo a lo expuesto en el numeral correspondiente a la desigualdad económica respecto de la globalización y al concepto mismo de desarrollo que ya se analizó es no, pues el desarrollo no existe ahí en donde por lo menos el 53.7% de la población vive en condiciones de pobreza.

A esta última afirmación contribuyen tanto los límites como las deficiencias de la planeación, sin embargo, al sostenerla no debe darse por sentada así nada más, como concluyente, sin antes tomar en cuenta la segunda orientación acerca de ella y de la cual se dijo que postulaba que el camino adoptado era el apropiado; en este sentido Rogelio Montemayor, sosteniendo una visión oficial al respecto, reconoce que el

⁷ Una evolución y evaluación puntual entre los objetivos de los planes elaborados en el país, su logro y del avance en materia de desarrollo por cada sexenio y hasta 1994 se puede encontrar en Méndez Morales, José Silvestre. op. cit., dicho autor sostiene que el desarrollo no se ha alcanzado y que para lograrlo se requiere la aplicación de medidas de política económica por parte del Estado tendientes a aquel, aunado a ello señala como requerimiento el que los ciudadanos vigilen el apego del Estado en cuanto promotor del desarrollo nacional. Los objetivos del Plan de Desarrollo Integral que se requiere, según éste, son elevar los niveles de vida de todos los mexicanos paralelamente al incremento de los niveles de productividad y competitividad económica, a esto último lo llama participar en el proceso de globalización económica mundial.

desarrollo no se ha logrado, pero señala que las razones están más allá de la planeación, ubicándolas en las condiciones socioeconómicas y políticas propias del país, las cuales se pueden interpretar como sus límites precisos. De esta manera, continúa, se fue conformando gradualmente pero no sin fallas como un proceso integral en pos del desarrollo, donde su continuidad queda garantizada por la rectoría estatal en la economía, así entendida, la justifica y sustenta diciendo que:

Ciertamente. algunos de los valores fundamentales del movimiento revolucionario – el sufragio efectivo y la no-reelección, el respeto a las garantías individuales y a los derechos sociales, el derecho a la educación entre otros – nacen y permanecen inalterables mientras que aquellos que exigen la transformación de las estructuras sociales – como son la reforma agraria, la participación social, el mejoramiento de los niveles de bienestar y la distribución más igualitaria de la riqueza social – han llevado a la elección de prioridades y tareas, de acuerdo con las posibilidades y circunstancias de la economía y la sociedad en cada momento condicionando sus líneas de acción.¹⁴

De esta manera, los valores más abstractos pasan a formar parte de los objetivos de la planeación, mientras que las metas obedecen, según esto, a problemas más concretos y hasta coyunturales, esto es cierto sólo parcialmente, pues si bien no se pueden negar los límites inherentes a la planeación, ésta tiene un objetivo, el cual queda abarcado por el concepto reconocido de desarrollo integral, cuya implicación concreta y una de las más centrales es el mejoramiento de las condiciones materiales de vida; ningún plan se puede quedar en el intento, encontrando siempre mejoras y causas de su fracaso en la búsqueda de ideales, las primeras se han de ir concretando y de esta manera completando aunque sea parcial y gradualmente algunos elementos de estos últimos, ni que decir cuando se entiende que se trata de un proceso que pretende involucrar los destinos de un país, y esto es, de las condiciones concretas de vida de sus integrantes. Eludir lo anterior significa mirar dicho proceso con un sólo ojo.

¹⁴ Montemayor Seguy, Rogelio. "Reflexiones sobre la planeación en México" en, México. Setenta y cinco años de Revolución. T.I. vol I. Desarrollo Económico. México, FCE, 1998, p. 79.

Capítulo 2. La planeación en México.

Con respecto a los alcances de esta actividad resulta necesario tener en cuenta la especie de estabilidad política y los logros, siempre parciales, del proceso de industrialización de la economía nacional; asimismo se ha conseguido mediante ésta, si bien es cierto que no una organización de la administración pública que funcione como unidad en torno a ella, sí un organigrama que atiende a los requerimientos de la planeación, con el establecimiento de responsabilidades, funciones y la necesidad de coordinación bien definidas, es decir, aquella, cualquiera que sea la jerarquía de prioridades que se le establezcan, cuenta con un marco de referencia institucional (evidentemente inacabado y perfectible) en el que se puede sustentar para intentar llevarla a cabo o mejorarla.

Otro de sus alcances es la elaboración de un cuerpo conceptual coherente consigo mismo, pero sobre todo con la idea de desarrollo integral, con lo cual se establece un objetivo incluídible y preciso a pesar de que éste sea un concepto y aún un ideal, pues contiene elementos objetivos que no puede eludir como las necesidades de crecimiento económico, distribución de la riqueza, progreso tecnológico e independencia económica en un contexto de interdependencias más acentuadas. Aquí se reconoce explícitamente, como lo hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como sus postulados y pretensiones vigentes, el papel del Estado como promotor del desarrollo.

Asimismo, señala terminantemente la necesidad de la participación popular y la colaboración con ésta en la resolución de sus problemas, junto con la de respetar las autonomías de los niveles de gobierno y la necesidad de coordinarse con ellos; en los tres alcances enumerados con anterioridad el problema es cómo llevarlos a la práctica, pues formalmente están ahí, conduciendo a centrar la cuestión entonces en cómo hacer que se pongan en marcha y finalmente se efectúen satisfactoriamente.

En suma, el proceso de planeación en el país, como se puede ver a partir de sus antecedentes, objetivos y análisis de logros, deficiencias y pendientes, no responde exclusivamente a las aspiraciones de grupos, por muy poderosos que estos sean, ni a

elaboraciones teóricas que pretenden orientarla en diversas direcciones, sino que ha respondido, se adecua y responde a las necesidades históricas y a las características propias del país. En su examen, así como en el proceso para efectuarla, no se parte de cero haciendo necesario considerar los puntos conflictivos y las oportunidades que le presenta un contexto mundial en el que, por sus características y de entrada, no se avizoran condiciones para la intervención estatal en la que se sustenta el proceso de planeación nacional del desarrollo, además de que la incapacidad por alcanzar éste último sigue latente pero ahora se asume gradualmente su presencia como un problema de nivel y alcance global.

CAPÍTULO 3

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO MEDIO PARA LOGRAR LA CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO FRENTE AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

...“hacer cambiar el rumbo de una sociedad es mucho más difícil de lo que el innovador y los innovados imaginan (...) en una sociedad cualquiera no puede producirse un cambio aisladamente, sino que éste acarrea otro y otro más en una cadena que parece no tener término (...) el éxito de un cambio social depende, no de la buena intención de producirlo ni tampoco de su bondad intrínseca, sino de crearle condiciones propicias a su entendimiento, a su aprobación y ejecución. Hacerlo supone, desde luego, un gran talento político, capaz de crear esas condiciones, y la necesaria perspicacia para anticipar la forma mejor de que la sociedad lo entienda y lo apruebe.”

Daniel Cosío Villegas.

Considerando los efectos que la globalización tiene en el Estado Nacional, los cuales ya fueron analizados así como las condiciones propias de la planeación del desarrollo nacional, quedan por abordarse, precisándolas, las consecuencias que el proceso de globalización tiene en la planeación. El camino para llegar a este punto, como se puede ver, fue de lo general a lo particular en el entendido de que la pretensión confesada y formal de ésta última, su objetivo final es todavía en la actualidad el desarrollo nacional por más que en los círculos académicos se cuestione abiertamente desde hace dos décadas por lo menos, la factibilidad de tal planteamiento. Las condiciones y los indicadores socioeconómicos resultan terminantes al respecto.

Las preguntas obligadas que surgen a partir de estas ideas son: ¿Por cuál instrumento sustituir a la planeación toda vez que ésta no ha logrado su cometido? aún más ¿Se puede y se debe sustituirla?, o bien cabe interrogar si más bien lo que se requiere es reorientar aquella actividad teniendo en cuenta por un lado sus límites y deficiencias como instrumento del desarrollo, más la necesidad de contar con planteamientos abocados hacia el futuro pero con una perspectiva más realista y tan flexible como para que puedan incidir de forma incremental en dicho cometido, generando de esta manera resultados concretos que le permitan permanecer a condición de que lo haga coexistiendo con otros instrumentos de gestión. En breve, de lo que se trata es de que se convierta en un instrumento eficaz para lograr los objetivos del desarrollo, lo cual en la era de la globalización implica por lo menos dos cosas:

- a) la reorientación de su concepción, poniendo el acento en su carácter estrictamente instrumental asumiendo que requiere de otras condiciones para lograr el desarrollo, pero también en la necesidad de proyectarla a partir de las condiciones que impone el medio, haciendo una exploración profunda de estas últimas, y
- b) hallar los temas que de ser tratados eficazmente tengan un efecto positivo tanto para el desarrollo como para la necesidad de credibilidad que requiere la administración pública, teniendo siempre en cuenta las restricciones que la globalización le impone, más las condiciones que reporta para con el tema elegido, en este caso, el servicio público.

De este modo, en el tercer capítulo se establecerán, en primera instancia, las perspectivas que tiene la planeación a la hora de la globalización para pasar en un segundo momento a la propuesta tanto de la orientación que ha de emprender (planeación estratégica) como del tema que puede abordar (el servicio público), ambas concebidas como una sola alternativa que permita afrontar la situación actual en ambos sentidos, cuyas problemáticas están enmarcadas en la dinámica propia de los cambios contemporáneos.

3.1. Las perspectivas de la planeación

Para empezar con el análisis pretendido se requiere precisar las condiciones en que ésta actividad se desenvuelve a partir de que el proceso de globalización afecta las condiciones propias de lo que aquella quiere transformar, motivando a que las perspectivas para la planeación se modifiquen. Por ello es necesario aprehender éstas para saber cómo y hacia donde orientarla; en un primer momento se apuntarán los desafíos que adquiere en la actualidad para posteriormente enumerar las oportunidades que por el mismo fenómeno se le presentan. Lo que se pretende, en términos generales, es ofrecer un cuadro del impacto que la globalización tiene en la planeación.

3.1.1. Los desafíos

En el marco de los cambios contemporáneos se presentan una serie de problemas para la actividad de planeación que cuestionan su de por sí ya devaluada capacidad para encaminar los esfuerzos del Estado hacia los fines de un proyecto nacional que se mantiene vigente formalmente, pero al cual se le crítica en repetidas ocasiones tanto por las condiciones actuales de mayor interdependencia económica que vive el país, como por las prácticas de su órgano director que ve reducidos los márgenes de acción para alcanzarlos. Evidentemente ambos aspectos están interrelacionados.

El primer desafío que cabe puntualizar es el hecho de que con la globalización se afectan las condiciones económicas de las mayorías, generando con esto un mayor número de

tensiones, así como menores posibilidades para tomar un rumbo claro hacia el desarrollo, ya que si los niveles de vida han disminuido, la urgencia de atender este problema no permitirá ponderar otras prioridades en la materia que pretenden paralelamente establecer las condiciones, mediante un proceso deliberado, para salir de dicha situación y a partir de ahí continuar en un camino ascendente hacia la mejora continua de la calidad de vida como lo sugiere aquella idea.

Asimismo, si la planeación ha de concertarse requiere de la participación de ciudadanos que se conduzcan como tales en el proceso político que implica aquella, pero también que cuenten con los mínimos de capacidad para entender éste y asumir dicha posición, lo cual parece ilusorio cuando más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza. Es verdad que la delegación del poder de decisión tiene el límite preciso de la representatividad, sin embargo la ciudadanía no se delega, mucho menos cuando esto puede traer como consecuencia efectos directos y negativos en su condición de ciudadanos.

En este contexto el establecimiento de alternativas parecerá, en el mejor de los casos, un ejercicio utópico si no se considera para llevarlo a cabo el previo convencimiento de los involucrados directos así como la moderación que se utilice para transmitir los objetivos, proyectos y planes que se planteen para tal efecto. Se puede entender que la falta de confianza se haya acentuado, porque proponer la reformulación de mecanismos e instrumento que han fallado en el pasado reciente como son la planeación y el servicio público puede sonar a más de lo mismo; no obstante, ante la complejidad de la actualidad resulta imprescindible sujetarse a reformas contundentes que permitan afianzar un marco de referencia para ir fincando los elementos que abran la posibilidad para superar las condiciones desfavorables, encaminándose de esta forma hacia mejores niveles de bienestar. Es aquí donde la claridad, además de la publicidad de la perspectiva respecto a

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

la planeación y a las acciones que se desprendan de ella, sobre todo en las que emprenda el gobierno, juegan un papel trascendental.

Igualmente, lograr contundencia en tal accionar presupone la elección de los ámbitos de gestión en donde los riesgos de fallas se reduzcan, pero con los que a la vez se incrementen los rasgos positivos del factor costo-beneficio,^{*} por ejemplo se pueden citar, por la amplia infraestructura y experiencia con que cuentan, pero sobre todo por el impacto que tienen en los niveles de vida, a los sistemas de salud o al educativo. Hacerlo de esta manera, acompañándolo con una extensa publicidad permitirá generar confianza en los participantes del proceso de planeación, superándose de este modo otro de los desafíos a los que se enfrenta, aunque éste ha de ser entendido no como generado en sí mismo por el proceso de globalización sino acentuado por el mismo.

Pero lo anterior implica atender el siguiente desafío, el cual recorre a la vez los campos teórico y práctico si se toman en cuenta los planteamientos del neoliberalismo, según los cuales el gobierno debe limitar su acción, dejando en manos de la empresa privada la administración de dichos servicios en aras de la eficiencia, más la oleada privatizadora que en este sentido se ha verificado en el país desde la década de 1980. Ante este panorama se tiene que demostrar y difundir la parcialidad de este argumento mediante el señalamiento de los casos exitosos de la intervención gubernamental a través de la planeación, evitando en todo momento la confrontación con el sector privado, del cual ha de ser impulsor, interlocutor y complemento, regulando su actividad

Estrechamente ligado con el anterior punto, o mejor dicho en virtud de él, se puede observar que el reposicionamiento de los capitales privados en la economía nacional

* El concepto costo-beneficio aplicado a la administración pública quiere decir, en términos generales, que se tienen que considerar los beneficios que genera una determinada erogación monetaria o una acción gubernamental en términos políticos, sociales y económicos, comparándolos con los riesgos que podrían acarrear de no haberse realizado.

conlleva de una manera sutil la extensión y difusión de sus modelos de gestión, los cuales no se pueden desechar sin antes haberlos explorado y evaluado responsablemente, esto es, lo que se tiene que hacer es adaptarlos a las necesidades y carencias, pero sobre todo a los medios y objetivos de la administración pública si es que resultan pertinentes.

Por otro lado hay que apuntar que con la globalización se cuestiona el proyecto nacional al que servía como instrumento la planeación; en un primer momento los objetivos e ideales contenidos en aquel se mantienen, pero sólo formalmente y en el discurso (aún en este último caso se matiza, por ejemplo cuando se habla de un liberalismo con rostro humano o social), además de que se cuestionan los medios para lograrlos, entre ellos dicha herramienta.

De la misma manera, se verifica en los ámbitos político y económico nacionales la introducción de nuevos actores con un poder de acción considerable en la forma de las empresas transnacionales, cuya fuerza y modo de organización rebasan las capacidades del gobierno para orientarlos hacia los fines de cualquier proyecto que no sea el suyo propio, además de que la imperiosa necesidad de capitales del país para impulsar la actividad económica le impide ponerles requisitos de consideración a éstas en cuanto a su operación en el país. El desafío aquí estriba en cómo acordar con estos actores los objetivos y medios de la planeación. Impulsar el poder del consumidor a través de la educación y la difusión, aliándose con él, pero sin entrar en confrontación directa con los capitales transnacionales es el camino a seguir.

De acuerdo con lo anterior, para poder llevar a cabo el proceso de planeación se tienen que tomar en cuenta todas las posibilidades que como riesgos y oportunidades le impone el medio ambiente, lo cual conduce a un nuevo desafío: ¿Cómo lograr los acuerdos que le den su carácter abarcador, indicativo para el sector privado a la vez que obligatorio para el sector público, en un contexto donde existen múltiples y aún encontrados intereses a la

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

hora de definir tanto los objetivos como los medios? Ponderar la política de negociación, en donde se tome en cuenta la complejidad, que no la imposibilidad de los acuerdos es la vía a seguir para conseguir estos en los niveles mínimos pero suficientes, de tal modo que generen la bastante estabilidad como para que el esfuerzo se mantenga constante en la búsqueda de los objetivos y la selección de los medios no traiga aparejadas tensiones y presiones, al mismo tiempo que le proporcione espacios de flexibilidad para ajustarse a los cambios imprevistos que siempre surgen en la realidad. La política de negociación en aras de la estabilidad y la flexibilidad en un medio cambiante e inestable ha de entenderse, en razón de esto último, como un proceso continuo.

Otro reto es el de cómo contener las demandas y expectativas crecientes de los grupos sociales que por efectos de la globalización ven acen tuadas desfavorablemente sus condiciones de vida, de tal forma que les conduzca participar y creer en un plan que les dé certidumbre en el rumbo a seguir; lo anterior se agudiza si se considera que los medios de comunicación conectados a la aldea global contribuyen a hacer más evidentes aquellas por el efecto demostración, esto se experimenta en dos sentidos: por un lado se presencian mejores niveles de vida que pueden derivar en una exigencia acendrada y hasta desmesurada para acceder como sea a estos, pero por otra parte también se encuentra la difusión de experiencias tope en las que la violencia, el hambre y la miseria en general son vistas por los receptores como un peligro latente, con la posibilidad de exacerbar, condicionar u orientar sus demandas y expectativas. Este es otro referente para favorecer el acuerdo, la credibilidad en las instituciones, la claridad y la mesura en los planteamientos, pero sobre todo para promover el desarrollo de las potencialidades ciudadanas en la elaboración, ejecución y evaluación de la planeación.

Resumiendo, se puede constatar que el primer reto de la planeación frente al proceso de globalización remite al planteamiento ideológico que le subyace a ésta última, el neoliberalismo, según el cual la planeación no es necesaria o lo es únicamente en un

sentido muy limitado, así, ésta última desfallecería como instrumental en la búsqueda del desarrollo ante el libre mercado.

A pesar de ello los retos que le plantea no paran ahí. Surgidos de las prácticas que le son propias tales como el auge de inmensos conglomerados transnacionales o el alcance global y casi instantáneo de los medios de comunicación, emergen desafíos, los cuales sin llegar a constituirse en límites de la planeación, según se los definió en la parte final del capítulo anterior, sí se erigen cada uno de ellos como un terreno fértil para que aquellos se acentúen, haciendo más difícil poder darles un tratamiento adecuado.

El desafío en cuanto a los objetivos y medios de la planeación en general es reorientar sus esfuerzos hacia la consecución de niveles mínimos de bienestar, así como hacia temas que funcionen como referentes que la justifiquen y que al mismo tiempo sirvan al primer cometido planteado; en lo tocante a las formas y mecanismos el reto lo constituye generar los acuerdos que le lleven a ponerse al servicio de la sociedad, esto es, que tanto sus objetivos como la forma de conseguir los medios se establezcan a partir de la valoración de los intereses sociales, en otras palabras, que aquella participe activamente en el establecimiento de unos y otros. Lo anterior constituye, por otra parte, una manera de convertir un mecanismo en un medio invaluable: el apoyo popular y la credibilidad gubernamental.

3.1.2. Las oportunidades

Pero no todo es desalentador en esta perspectiva general, la planeación puede encontrar oportunidades en las características propias del proceso citado. Aún más, bajo el supuesto de que las crisis son una oportunidad para el cambio en el sentido de la mejora, la

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

globalización permite poner mayor atención en el replanteamiento y reorientación de la planeación, toda vez que gracias a ella se cuestiona con mayor intensidad su utilidad, eficacia y aún su razón de ser. El problema aquí es poder valorar dichas coyunturas para conducirlas hacia su establecimiento como ocasiones de mejora.

Así, se tiene que un incremento en el cúmulo de la información disponible con respecto a los problemas a tratar gracias a las técnicas y tecnologías que acompañan a la globalización, pero también obedeciendo a la mayor amplitud de su difusión permiten tomar en cuenta un mayor número de respuestas hipotéticas durante la elaboración del plan y los programas, haciendo posible la utilización de más variables en la búsqueda de la racionalidad. No obstante lo anterior, resulta indispensable anotar que ésta última siempre será parcial en la medida en que no se pueden manipular a cabalidad los comportamientos de los individuos, ni es posible eliminar por completo los elementos de subjetividad en estos.

Por otra parte, el número de experiencias con el que se cuenta en materia de planeación, de ser tratadas analíticamente y ponderadas adecuadamente, permitiría identificar los puntos conflictivos o deficiencias que se le han presentado para que aquella alcance sus objetivos, de tal manera que dichos experimentos constituyan una veta de información con respecto a cómo reorientarla, además de hacia donde hacerlo.

También se da el caso de que uno de sus desafíos contiene implícitamente una oportunidad a explorar, siendo éste el del retraimiento de la actividad gubernamental, pues bien visto, le permite al órgano de dirección estatal enfocarse en aspectos más puntuales, abriéndose de esta manera la oportunidad para que se les dediquen mayor atención y recursos de todo tipo.

Asimismo, la difusión de lo que está pasando en otros países con respecto a los modelos de desarrollo que han adoptado e implícitamente de los instrumentos que han utilizado permite dimensionar con mayor precisión a la planeación como un instrumento del desarrollo, más allá de los discursos neoliberal o planificador total. Lo anterior vale tanto para los casos exitosos como para los rotundos fracasos.

Sin embargo, la oportunidad más interesante es quizá la ubicación en que a partir de sus perspectivas en la globalización se le da a la planeación; en otras palabras, se ha acabado por entender que ésta por sí sola no puede conducir al desarrollo, ya que actualmente se comprende con mayor certeza que el primer requerimiento para lograrlo es el crecimiento, y que éste, a su vez, necesita forzosamente de ahorro-inversión, tecnología y formación del factor humano, más propiamente dicho, se entiende que estos últimos no dependen exclusivamente de la planeación. Así, se recalca el papel instrumental de ésta en la búsqueda de tal objetivo, descargándole de su posicionamiento como panacea frente a la problemática social. En esta medida dicha actividad se debe entender como una de las herramientas de coadyuvancia, como la manera de dar coherencia a las actividades gubernamentales en la búsqueda de mejores niveles de bienestar y libertad a través del establecimiento de los acuerdos mínimos que le den sustento sin avasallar la multiplicidad de intereses ni otras formas de gestión gubernamental. Esto, sin embargo, no puede interpretarse en ningún momento como que no tiene más un compromiso con el desarrollo.

En síntesis, las oportunidades son sólo caminos potenciales para que la planeación pueda afrontar sus deficiencias, asumiendo los límites precisos que tiene aún antes de la globalización, pero representan una coyuntura para que pueda superar los desafíos encaminándose de esta manera a la consecución de sus objetivos últimos.

Concluyendo, se puede decir que los desafíos que la globalización le impone a la planeación son cuantitativa y cualitativamente mayores que las oportunidades que le plantea, obedeciendo esto, en buena medida, a las condiciones en las que ésta última se hallaba antes de que dicho proceso se exteriorizara en toda su dimensión, es decir, en razón de sus límites, deficiencias, alcances y percepción. No obstante lo anterior, también se le presenta la oportunidad para reorientar sus mecanismos de elaboración, ejecución y evaluación en virtud de la presencia de una sociedad más demandante y participativa que busca posicionarse ante sus embates y efectos así como confrontando las proposiciones y consecuencias de la globalización, entre estas últimas cabe mencionar mayores índices de pobreza y de desigualdad económica, el resurgimiento de la actividad privada aunque con una marcada tendencia a la exclusión, además de la exaltación teórica y declarativa de la democracia electoral.

3.2. La planeación estratégica y la calidad del servicio público: un binomio alternativo y prioritario, una estrategia frente a la globalización

Pero una vez que se han señalado las perspectivas del Estado nacional y en particular las de la planeación en la globalización, cabe preguntarse ¿Qué se puede hacer para afrontar ambas, teniendo en cuenta que la capacidad integradora del Estado y de su órgano director, el gobierno, se ven mermadas considerablemente, replanteándose de esta manera sus funciones y objetivos, así como los conceptos sobre los que descansan las dos anteriores categorías? Por ello, resulta necesario cuestionarse ¿Cómo orientar los planes que se habrán de plantear necesariamente para intentar reducir la subjetividad y la incertidumbre del futuro, considerando las condiciones actuales que plantea aquel proceso?

En este apartado se traza como una alternativa, siempre desde la lectura de la administración pública ubicada dentro de la dinámica de los cambios contemporáneos, la reorientación del que aún formalmente es su principal instrumento de gestión para que se adapte a las condiciones que aquella le impone, pero respondiendo a la vez a uno de los planteamientos más característicos que resume como exigencia a la propia globalización. Dicha propuesta obedece tanto a los escasos márgenes de acción que ésta última deja al gobierno y al Estado, como al hecho de que es necesario y posible, no sin ciertos matices, adoptar los criterios de planeación estratégica y de calidad del servicio al ámbito público mexicano. La trascendencia de hacerlo de esta forma se puede entender en el marco de la necesidad de asumir un radicalismo selectivo*, así como de afrontar el desafío que representa la calidad como ruta crítica hacia el logro de los niveles mínimos de vida que permitan plantearse una mejor perspectiva ante los embates que se inscriben dentro de la globalización.

En el primer sentido lo que se requiere es un pequeño número de reformas, las cuales sean lo suficientemente contundentes como para que representen un referente, mientras que cuando se habla de calidad se está enclavando el análisis a las raíces mismas del fenómeno que se intenta afrontar, constituyendo ambas, en la forma de la planeación estratégica para la calidad del servicio público, una estrategia viable y necesaria, donde la urgencia de los tres problemas ancestrales mencionados precedentemente, aunados a los desafíos más propios de la globalización la convierten en alternativa prioritaria.

* El término se expone en la obra de Dror, Yehzekel. La capacidad de gobernar, México, FCF, 1996, p. 29. De éste su autor dice: que en un contexto tan complejo como el de la globalización y en el que se acotan los márgenes de acción del gobierno se necesitan formular y llevar a la práctica "un pequeño número de reformas lo bastante limitadas como para que sean al menos parcialmente factibles, mientras, a la vez, se adopta una posición lo suficientemente radical como para que el impacto de la capacidad de gobernar resulte significativo." O en sus propias palabras: "gobernar para transformaciones globales."

3.2.1. La planeación estratégica como opción

Desde el punto de vista particular de la planeación en la globalización, como se ha dicho arriba, a la primera se le presentan desafíos y oportunidades que es necesario confrontar para que pueda seguir operando como una pretensión viable para actuar sobre el presente con miras hacia el futuro. De esta forma, la planeación estratégica representa una alternativa para que dicha función se encamine hacia tal rumbo; en este apartado se pretende demostrar el porqué de tal aseveración a partir del análisis de aquel concepto, comparándolo con los retos, así como con las ocasiones de mejora que la problemática actual le plantea.

Como se apuntó en el capítulo anterior, la planeación no es una actividad novedosa, sino que se ha ido adaptando a las necesidades, ideas y objetivos tanto abstractos como concretos que le plantean las características de un determinado periodo histórico. Pese a ello, resulta pertinente destacar, como bien apunta Sachse, que:

Los primeros enfoques de planeación no se pueden denominar ni estratégicos ni sistemáticos, puesto que se trataba de planeaciones parciales tales como: presupuestos, planeación financiera, abastecimiento, planeación de proyecto (sic) y tiempos, pronósticos de ventas, de producción, etc. Sin embargo, cabe señalar que sí hubo sistemas de planeación estratégica en todas las épocas del pasado.¹

Según este autor, dicha actividad encontró su auge y formalización después de la Segunda Guerra Mundial como respuesta a las características propias de la cambiante realidad económica, tecnológica y organizacional, así como en materia de investigación, pasando a

¹ Sachse, Matthias. *Planeación estratégica en empresas públicas*. México, Trillas, 1990, p. 13. El ejemplo que presenta el autor, como sistema de planeación estratégica de referencia, es el plan que se planteó Anibal hace más de 2000 años para conquistar Roma.

formar parte de la agenda de la administración en general para la década de 1950 en el primer mundo, mientras que veinte años después lo haría en el tercero.

En cuanto a su definición, se encuentra que existen tantas como el número de libros que tratan sobre el tema, de tal manera que en aras de precisar su connotación se puede partir de una muy general para posteriormente caracterizarla, lo cual permitiría hallar luego sus matices, deficiencias y ventajas. De esta forma, se entienda por planeación estratégica, con un alcance para la gestión en general, al

... proceso por el cual los miembros guía de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para alcanzarlo. (...) Para que tenga éxito un proceso de planeación estratégica debe establecer los criterios para tomar las decisiones organizacionales diarias y debe suministrar el patrón frente al cual se puedan evaluar tales decisiones.²

Como se puede inferir a partir de la lectura del anterior enunciado, éste se estableció para la administración de empresas privadas, la razón resulta fácil de entender ya que es precisamente en dicho sector donde aparece el concepto formalmente tal y como se le conoce en la actualidad, lo cual conduce a establecer un matiz en cuanto a su adopción en el sector público, pues en éste último lo que se requiere es, además de la participación ciudadana durante el ejercicio de previsión del futuro, los procedimientos correctos para que tal supuesto se verifique. En virtud de lo anterior la planeación estratégica en el sector público resulta más compleja.

Pero ahí no paran las restricciones que a ésta última actividad se le presentan en el sector público, debido a que existen, según Nancy Roberts, una serie de limitaciones para la adopción de la acción estratégica en las dependencias públicas.

² Goodstein Leonard, David. *Planeación estratégica aplicada*. Colombia, McGraw-Hill, 1998, pp. 3, 5.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Dicha autora recalca que no hay una definición común, pero que sí se pueden encontrar dos enfoques que captan su esencia; el primero es el sinóptico, el cual, dice, se aplica en el sector privado y consiste en poner el acento en la integración de funciones, estructuras y decisiones de tal forma que se pueda colocar a la empresa en la mejor posición ante el mercado y ante el medio ambiente en general, mientras que en el enfoque incrementalista, aplicado en el sector público, la estrategia surge de una relación laxa entre los grupos, los cuales cuentan con una integración escasa, además de que las decisiones reciben un trato individual, aquí lo que se estaría buscando es una modificación del estado actual, en donde el objetivo es establecer “una relación viable entre las oportunidades y los riesgos presentes en el medio externo y las capacidades y recursos de la organización para aprovechar esas oportunidades,”³ en esta última, continúa, no se realiza un esfuerzo para lograr la adaptación al medio coordinada e integradamente.

En cuanto a las restricciones, la citada autora halla cuatro áreas de dificultad para dicha adopción, las cuales son:

1. El director general comparte el poder con otros actores tanto internos como externos.
2. Las dependencias públicas operan bajo los criterios de una economía política y no de mercado, lo cual implica la inexistencia de indicadores basados en el consenso que permitan medir el desempeño de la organización.
3. El director cuenta con menor autonomía e igualmente con menos capacidades en la función de control con respecto a los gerentes del sector privado, haciendo más difícil la obtención de coherencia entre los sistemas, obstaculizándose así tanto la

³ Roberts, Nancy. *Limitaciones de la acción estratégica en las Dependencias* en, Bozeman, Barry (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala- ICFE, 1998. p. 216.

integración como la coordinación necesarias durante la aplicación de las políticas,
y

4. Como resultado de las tres anteriores, la toma de decisiones estratégicas en el sector público es mucho más compleja que en el privado.⁴

La autora concluye que por la naturaleza de ambas, la visión estratégica es muy difícil de aplicar en la gestión pública pues los “modelos tomados de la gestión estratégica basados en la empresa no embonan bien en las organizaciones que tienen grandes necesidades de coordinación y adaptación”⁵... razón por la cual, concluye, se tienen que crear nuevos modelos. Según esto, la meta de dichas organizaciones se orienta ya sea hacia la coordinación o hacia la adaptación de manera excluyente en detrimento de la otra.

En el plano teórico, derivado de la anterior afirmación, resulta inexcusable diferenciar entre los conceptos de visión y planeación estratégicas, para lo cual se tiene que entender que la planeación es el punto de partida para lograr la estrategia y no su consecuencia, en otras palabras, se planea

... no para crear estrategias. sino para programar las estrategias que ya se tienen o se han aprobado, esto para elaborar y operacionalizar de manera formal las consecuencias de esas estrategias.

La planeación ayuda a traducir las estrategias planteadas que se encuentran a un nivel conceptual, a un nivel de estrategias realizadas, lo cual representa el primer paso que conducirá, en última instancia, a su implantación. (...) la planeación es un proceso analítico que ocurre después que la síntesis del desarrollo estratégico ha sido lograda.⁶

⁴ *Ibíd.*, pp. 220.

⁵ Bozeman, Barry. *op. cit.*, p. 225.

⁶ Mintzberg, Henry y otros. *El proceso estratégico*. México, Prentice Hall Hispanoamericana, 1997, pp. 289-290. Mintzberg, en su colaboración en esta investigación, apunta que la estrategia no ha de basarse en la planeación, sino que debe salir de la propia organización; asimismo, teniendo como argumentos los fracasos recurrentes de la planeación desde hace treinta años atrás, y a lo que el mismo llama sus falacias, las cuales son: a) que la planeación estratégica esta separada de la de operaciones, b) que esa función descompone el proceso en pasos respaldados cada uno de ellos por información sólida así como en procedimientos rigurosos para crear una estrategia nueva, y c) el hecho que la planeación se elabore sacando extrapolaciones de las tendencias conocidas favorece a la estabilidad, y esto es, al crecimiento lento en lugar del cambio, conllevando las tres anteriores a “la gran falacia” de la planeación, a partir de la cual concluye: “La administración es una actividad sintética, pero la planificación es una actividad

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

De tal forma que es posible definir a la visión estrategia como la síntesis de los objetivos a los que se quiere llegar, pudiéndose identificar en este punto principios los cuales, tratándose del sector público, coinciden con el concepto de desarrollo, mientras que la planeación es un instrumento para llegar a los primeros realizando plenamente los objetivos más concretos.

En el otro frente se tiene a autores como Matthias Sachse, quien es uno de los partidarios más reacios de la adopción del proceso de planeación estratégica en el sector público, en particular en las empresas públicas; después de un estudio teórico y empírico apunta que este modelo tiene las siguientes ventajas:

- *Se trata de un modelo sencillo y completo.*
- *Se puede aplicar a todo tipo de organizaciones.*
- *Puede utilizarse en cualquier nivel jerárquico.*
- *Brinda bases para la planeación de contingencias.*
- *Vincula automáticamente la planeación estratégica con la operativa.*
- *Puede utilizarse a corto o a largo plazo.*
- *Se ha aplicado con éxito en una serie de organizaciones mexicanas desde hace varios años.⁷*

Así entendida, y como consecuencia de su adaptación al sector público, dicha actividad adquiere características que es menester precisar en cuanto constituyen su definición. En este sentido Ander Egg establece una diferenciación entre dos tipos de planeación: la normativa y la estratégica.

En la primera, dice, lo trascendental es la formalización del proceso mediante el establecimiento preciso de tiempos parciales y totales de un camino a seguir para ir del

analítica. No puede crear estrategias" (p. 59). Para este autor la planeación estratégica coincide, para el sector público, con los sistemas de planificación-programación-presupuestación. Resulta evidente que estos conceptos están referidos a la empresa privada.

⁷ Sachse, Matthias. op. cit., p. 25.

modelo analítico resultado del diagnóstico al planteamiento normativo que se traduce como el punto al que se quiere llegar, en donde lo que se pretende es actuar sobre la realidad a partir de lo que decide el planificador, mientras que en la segunda, continúa, el punto neural es la discrecionalidad del proceso con la pretensión de ajustar la trayectoria de éste a partir de las intervenciones de los actores; en sus propias palabras:

Se parte de una situación inicial (resultado del diagnóstico) y se establece una trayectoria (arco direccional) hacia la situación objetivo (a lo que se quiere llegar mediante el consenso entre diferentes actores sociales) (...) la planificación es un modo de actuar emergiendo desde la realidad, teniendo en cuenta el modelo político de comportamiento que resulta de la actuación de los diferentes actores sociales que no tienen iguales objetivos, ni trayectorias de estrategias de actuación similares.⁸

Entendida de esta manera, la planeación estratégica ubica el acento en el acuerdo y la negociación para hacer frente a la diversidad de intereses, pero también con el fin de asimilar los factores del medio que pudieran incidir en el propio proceso en tanto que resalta el establecimiento de una trayectoria modificable que toma en cuenta no únicamente los planteamientos del planificador, en donde su objetivo último y más abstracto, léase misión, se halla en el proyecto político que bien puede ser entendido como el conjunto de ideales contenidos en el cuerpo normativo de mayor jerarquía, en este caso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustándose estos plenamente, como ya se apuntó en su oportunidad, al concepto de desarrollo.

⁸ Ander-Egg, Ezequiel. *Introducción a la planificación*. Madrid, S.XXI editores, 1991, p. 27. El citado autor considera los siguientes cuatro supuestos para sustentar su aseveración; a los primeros tres los denomina crisis de la planificación, entre los cuales está el de la planificación-racionalidad que consiste en la negación de que el hombre actúa de determinada forma bajo ciertas condiciones que son manipulables, esto es, no dar por sentada la conducta racional considerando a la vez al medio ambiente como un agente que modificará la racionalidad del plan; otro es el que se verifica entre política y planificación, debido a que, en primera instancia, se requiere de voluntad política para poder echar adelante y sostener un plan, pero también porque en el plano político la toma de decisiones no obedece a la racionalidad que pretende la planificación; en tanto que la tercera apunta a constituir una diferenciación entre la decisión racional y la acción racional, en donde se ha de asumir, según esto, que la conducta está condicionada también por factores psicológicos y culturales. El otro supuesto se refiere a que la participación de la gente en este proceso no tiene como objeto la consecución del éxito del plan, sino que ella se erige como una obligación para los gobernantes en la medida en que constituye un derecho en cualquier democracia "viva y real".

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Al mismo tiempo dicho proceso, por sus características definitorias, es compatible con los modelos de gestión de la actividad pública actualmente en boga tales como las gestiones pública y social toda vez éstas pretenden la utilización óptima de recursos escasos ante demandas cada vez mayores tanto cuantitativa como cualitativamente, o, como dice Juan Carlos León y Ramírez, buscan “diseñar estructuras organizacionales y procesos operativos en donde conceptos tales como la visión y la misión son establecidos consensadamente entre oferentes y demandantes.”⁹ En este mismo sentido se extiende su correspondencia con las políticas públicas, ya que:

Ubicadas en el centro de las capacidades de gobierno, las políticas públicas son un modo de procurar la racionalidad progresiva del propio gobierno. Rebasan los alcances de la racionalidad técnico-instrumental para situarse en los imperativos de la racionalidad que se sustenta en la negociación, las restricciones, los consensos y los disensos...

toda vez que atienden a los

*... diversos públicos de la sociedad; comprenden todo aquello que es la vida en común e incorporan la opinión de los ciudadanos para diseñar y estructurar la acción de gobierno.*¹⁰

Aún más, en la búsqueda de acuerdos entre intereses tan diversos, los cuatro modelos de gestión no sólo no se excluyen sino que se sostienen mutuamente realimentándose.

En otras palabras, este planteamiento permite hacer frente a los desafíos que la globalización impone a la planeación, debido a que propone, por un lado, considerar la diversidad y contraposición de intereses, pero también el impacto del medio ambiente en

⁹ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela (coordinadores). *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Plaza y Valdés, 1999, p. 101. La literatura en torno a estos modelos de gestión es abundante, para una introducción didáctica al respecto véanse, para la gestión social, en esta misma obra la participación de Miguel Márquez Zarate titulada *Reforma del Estado y gerencia social*, pp. 205-223; mientras que para la gerencia pública se puede consultar Uvalle Berrones, Ricardo. *La Gerencia Pública: Una Opción para Mejorar la Acción del Buen Gobierno*. Estudios Políticos, núm. 5, octubre-diciembre de 1994, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, pp. 95-112.

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. op. cit., pp. 110, 99.

la realidad socioeconómica y política, más la que puede tener en el proceso mismo de planeación, convirtiéndose de esta manera en una alternativa en la materia para la consecución de mejores niveles de bienestar dentro de los límites precisos de su condición.

Ahora bien, este proceso no puede negar la necesidad de establecer un procedimiento formal que sustente al concepto, es decir, resulta necesario puntualizar los pasos que componen a la planeación estratégica. El problema aquí es que este modelo se planteó originalmente para el sector privado y para una realidad diferente a la que se da en el subdesarrollo, por lo anterior no es redundante afirmar que copiar los modelos de los países del primer mundo llevaría casi seguramente al fracaso en razón de que las condiciones varían de uno a otro. En virtud de ello se presenta la adaptación de un sistema que parte del análisis de la realidad del país enfocada al sector público, aunque éste se orientó exclusivamente en su forma paraestatal, el cual considera los siguientes pasos:

- Ubicar claramente la misión, la cual se traduce como el objetivo último o más alto.
- Establecer las estrategias, que constituyen los grandes caminos que en su conjunto y bajo la condición de hacerse efectivas conduzcan a la consecución de la misión.
- Exploración minuciosa del medio ambiente para hallar los factores de aquel que influyen en la consecución de los objetivos y metas, los cuales no son totalmente controlables. Para intentar hacer lo anterior es necesario invertir recursos en general; cuando dichos factores tengan un efecto positivo para con aquella búsqueda se entenderán como oportunidades, mientras que si actúan como restricciones se considerarán como problemas.
- Análisis de la situación en la que se encuentra la organización o las organizaciones encargadas de lograr que el proceso se encauce hacia su

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

realización, aquí se establecerán las características cualitativas de los recursos con los que se cuenta.

- A partir de los puntos anteriores, hacer una búsqueda exhaustiva de las tácticas más idóneas tanto en referencia a las restricciones y oportunidades que representa el medio, como en lo relativo a los recursos, cualidades y debilidades que se tengan. Las tácticas son consideradas como las vías a seguir para lograr las estrategias.
- Determinar las acciones más concretas, a través de programas y proyectos, así como los niveles más operativos de procedimientos y pasos hasta los que sea necesario y posible llegar.*

En consideración a lo dicho hasta este momento con respecto a la planeación como instrumento del desarrollo frente a la globalización, así como en lo conducente a la planeación estratégica entendida como una alternativa, resulta necesario hacer las siguientes precisiones:

- La misión, por el matiz necesario al establecer la adopción del concepto estrategia entre la gestión pública y privada, es el desarrollo entendido en los términos propios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La necesidad de contar con un diagnóstico minucioso no sólo no se elude, sino que se hace más exhaustivo en tanto que establece la necesidad de

* El modelo es adaptado de Sachse, Mathias. op. cit., pp. 25-36. Este autor, a partir de un estudio de campo, llega a la conclusión de que la cultura de planeación estratégica en el país no estaba, hasta la fecha de publicación de la obra, arraigada en las prácticas de la gestión pública en México, pero que sí había una tendencia a que ella se materializará, véase al respecto el capítulo II de este libro, intitulado Cultura de planeación estratégica y formulación de estrategias de mercadotecnia; un estudio empírico. pp. 164-210. En este mismo sentido, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, señala como una debilidad de la Administración Pública que los esfuerzos de planeación estratégica en aquella son, hasta el momento, limitados.

considerar el factor medio ambiente, además del clásico de los recursos y limitaciones existentes.

- La planeación como instrumento del desarrollo constituye en este sentido tan sólo una de las estrategias para lograr aquel, pues como ya se sustentó arriba, por sí mismo no alcanza para hacerlo realidad.
- En el proceso hacia el establecimiento de las estrategias idóneas, así como en la búsqueda de las tácticas que permitan concretar la misión, se resalta a la negociación con el fin de materializar los acuerdos mínimos que lo sustenten.
- El hecho de priorizar el tema de la participación social apunta a considerar los puntos urgentes en materia de desarrollo, tales como la superación de la miseria y lograr el crecimiento económico para alcanzarlos.
- En dicho proceso se va de lo general a lo particular caminando paralelamente de lo ideal a lo real, poniendo énfasis en el arco direccional en cuyo seguimiento se han de ir ponderando y logrando los elementos claves, que de ser alcanzados uno a uno, de manera gradual pero sostenidamente a la vez, permitan pasar al siguiente en la búsqueda del desarrollo, ajustando lo deseable a lo posible, lo cual permite no perder la perspectiva, generando al mismo tiempo las condiciones para darle credibilidad a las reformas propuestas.

En síntesis, la planeación estratégica es un proceso que posibilita hacer frente a los problemas de desarrollo que en la materia misma de la planeación como instrumento de aquel le impone la globalización, esto en razón de que:

- a) Acentúa la necesidad de considerar como punto central el incremento de la complejidad que supone aquella.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

- b) Asimismo, en ella una materia prioritaria es el requerimiento de emerger de la realidad a partir de la ponderación de la multiplicidad de intereses y su confrontación, los cuales se agudizan con la globalización.
- c) Para ser llevada a cabo establece como prioridad atender y considerar a los afectados o beneficiados por el proceso de globalización, debido a que, según este modelo, la participación es indispensable para establecer las estrategias a seguir.
- d) Por dar cabida a un objetivo último entendido como una misión sustentada en un proyecto político, el cual contiene conceptos abstractos e ideales, obliga a no soslayar puntos pendientes y urgentes como la pobreza o la miseria.
- e) Establece una ruta en la que se han de ir ajustando los ideales, tanto con las necesidades como con las posibilidades, permitiendo de esta manera identificar y establecer prioridades sin alejarse de los temas señalados en el punto anterior, pero al mismo tiempo sin caer en promesas irrealizables, asimismo permite la identificación de algunos de los problemas críticos que la globalización impone en la actualidad.
- f) Tiene la ventaja de redimensionar a la planeación como uno sólo de los instrumentos del desarrollo, aceptando de esta manera sus límites y deficiencias, así como sus desafíos y oportunidades.
- g) En la búsqueda del logro de la misión no excluye a otros modelos de gestión, sino que se sirve de ellos y les sirve.
- h) Por el modelo que contiene para su elaboración permite mayor flexibilidad en cuanto al establecimiento de las tácticas.
- i) Debido a que pondera como un principio la participación de los ciudadanos, representa una alternativa para hacer operativa una administración pública al servicio de aquellos, generando con ello acuerdos, compromisos y finalmente credibilidad. En esta medida, se puede afirmar que gradualmente apunta hacia la asimilación de los problemas que acentúa y genera la globalización como comunes, compartidos pues.
- j) Obedeciendo a su concepción original proveniente de la administración de empresas privadas permite asimilar, previa adopción, conceptos de ésta tales como los de

gestión, gerencia, misión o calidad que es valido explorar para la asunción de los retos que la globalización impone, de lo general a lo particular, al Estado, al gobierno y a la administración pública.

Concluyendo, se puede decir que la planeación estratégica representa una alternativa parcial para asumir la complejidad generada por el proceso de globalización, pues su enfoque significa orientarse al tratamiento y resolución gradual de problemas estratégicos tales como la investigación, la tecnología o la educación-formación de los recursos humanos, así como en temas urgentes que se arrastran como un lastre, pero que dicho proceso ha agravado tales como la pobreza o la miseria, todo ello a partir de la ponderación de una participación real, acercándose de esta manera con mayores y mejores elementos para la asimilación, comprensión y asunción de la realidad.

3.2.2. El servicio público

Una vez que se ha analizado el concepto de planeación estratégica en sí misma como una opción para afrontar la problemática que representa la globalización en los asuntos públicos, resulta necesario pasar a la segunda proposición que esta investigación formula, a saber: que es indispensable ponderar los temas estratégicos que funcionen como propiciadores de su misión, de tal manera que la primera los enfoque, dándoles un tratamiento más adecuado a la complejidad existente. En este contexto la calidad del servicio público representa esa parte de la propuesta, tema que resulta vital si se toman en cuenta las características actuales de la administración pública, además de sus desafíos y retos.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Pero para poder abordar esta sección resulta indispensable primero clarificar su contenido, razón por la cual en este apartado se definirá lo que se entiende por servicio público, para luego explicar o fundamentar porque la calidad de éste forma parte de la opción que como unidad representa la planeación estratégica para la calidad del servicio público en el contexto de la dinámica de los cambios contemporáneos, todo ello desde el punto de vista teórico de la administración pública.

En primera instancia se tiene que la palabra servicio proviene del latín “servitum” y significa, en términos generales, poner a disposición del otro un bien material o inmaterial que le reporte utilidad o provecho; mientras que lo público se puede entender como la esfera de acción de los ciudadanos en cuanto tales, es decir, con respecto a los problemas que van más allá de su situación e intereses individuales, los cuales afectan a los otros tratándose de dicha categoría, pero rebasando también lo estrictamente gubernamental. En cuanto al servicio, resulta ilustrativo la concordancia de significado que tiene con la palabra administración, pues ésta última se compone de las voces “ad” y “ministrare” cuyo significado amalgamado es servir. De tal manera que conjuntando la connotación de esta última y lo público, la administración pública quiere decir ponerse al servicio de los ciudadanos, el servicio público propiamente dicho.

Ahora que si se entiende a la administración pública como el brazo ejecutor del gobierno, se puede asimilar el hecho de que, en un contexto democrático

... El gobierno para todos da cuenta de que en la democracia moderna el servicio público es algo más que liturgias, costumbres, trámites y procedimientos. Es, ante todo, vía institucional para asegurar lo que la sociedad necesita. Es el puente que comunica de manera continua al gobierno con los ciudadanos. Es la manifestación fehaciente del gobierno para que la convivencia democrática no sea errática, tensionada e irreductible. El servicio público se vincula con el logro de la estabilidad política, el reconocimiento de

*la autoridad, la coordinación de los esfuerzos para alcanzar las metas sociales, la capacidad de gobierno, así como el destino pacífico, productivo y justo de la sociedad.*¹¹

En este sentido se entiende que la administración pública, en su posición como órgano ejecutivo del gobierno, representa fundamentalmente, aunque no exclusivamente, la satisfacción de los intereses colectivos a través de los servicios que presta, es la parte en donde estos se materializan más, pues.

Sin embargo, las mismas coincidencias entre administración y servicio, ambas en su dimensión pública, conducen a la necesidad de configurar un significado más específico de éste último, el cual le caracterice, así, se tiene que el servicio público

*... es toda actividad cuyo cumplimiento es asegurado, regulado y controlado por las instituciones gubernamentales. Los servicios públicos responden a una necesidad colectiva que debe ser atendida, es decir, estos tienen por objeto solucionar las demandas sociales. La prestación de los servicios públicos debe ser regular, uniforme y adecuada a la necesidad colectiva y su actividad se debe regir por normas de derecho público.*¹²

De la anterior se desprenden sus características básicas, las cuales son:

1. Representa un conjunto tanto de bienes como de servicios de amplia variedad que en su producción y prestación cuentan con características organizacionales y operativas propias, los cuales, sin embargo, pueden agruparse en virtud de que,
2. Son reguladas, controladas y aseguradas por el gobierno como órgano de dirección del Estado; en este sentido cabe distinguir entre los servicios públicos directos (aquellos de cuya operación se encarga el gobierno) y los indirectos (a través de los cuales éste faculta a los particulares para que los presten mediante la

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. op. cit., p. 42.

¹² Diego Bautista, Oscar. *Revalidación de la ética y los valores en los servidores públicos de México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), Tesis de Maestría, 2001, p.30.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

figura de la concesión, pero siempre sobre las bases que él mismo establezca) de tal manera que el responsable por el buen servicio es siempre el gobierno.

3. El hecho de que respondan a necesidades colectivas obliga a que estos se presten de forma: a) regular, es decir adaptándose a las necesidades y demandas ciudadanas en cuanto a cantidad; b) continua, o sea mantenerse constantes; c) permanente, lo cual se traduce como que han de ser prestados sin interrupciones, y d) uniformes, o sea accesibles a sus destinatarios específicos que pueden comprender grupos con ciertas características o universos más generales.
4. Debido a que el encargado del buen servicio es siempre el gobierno se sujetan al derecho público, el cual, de manera general, contempla las relaciones de aquel con los gobernados.

En síntesis, el servicio público es el accionar cotidiano del gobierno en cumplimiento de las obligaciones que tiene con los gobernados en materia del interés colectivo a nombre del representante de éste último: el Estado. Si bien su universo es variado, pues como ejemplos de servicios públicos están los de salud, educación, asistencia social, seguridad pública, vialidad y tránsito, energía eléctrica, turismo, expedición de licencias, fomento de la cultura y el deporte, etcétera, hay características de todos ellos que permiten hablar del servicio público de manera genérica. Ahora que, como la administración pública conjunta la mayor parte de estos en virtud de su posicionamiento y significado como figura ejecutiva del gobierno, se puede afirmar que el servicio público es la administración pública en acción.

3.2.3. La calidad del servicio público

Llegando a esta parte sustancial de la propuesta, resulta inevitable abordar en primera instancia el significado y evolución del concepto calidad para después deslindar el modo de su adopción al servicio público en el entendido de que éste, tal como se le conoce en la actualidad, se originó en la iniciativa privada durante la era de la industrialización, de la misma forma se enunciará la trascendencia de dicha práctica en el contexto de los cambios contemporáneos.

A) Evolución general del concepto calidad.

Si bien es cierto que el concepto de calidad tiene en la actualidad una amplia difusión, éste tiene antecedentes que se remontan en la historia de las civilizaciones, adaptándose a las necesidades y posibilidades de producción de aquellas. En estricto sentido, entonces, el concepto no es nuevo, como bien dicen Lloréns y Fuentes

... la calidad no aparece en un momento concreto del tiempo, si no que se ha ido desarrollando de varias formas según las circunstancias y necesidades. Aunque sería posible remontarse a las primeras civilizaciones (egipcios o fenicios) o a la Edad Media (corporativismo artesanal) para hablar de calidad, lo cierto es que la era industrial ha proporcionado un marco más adecuado para el desarrollo de la misma.¹³

En esta obra se destaca que es con la producción en serie, más la división especialmente definida de ésta, características ambas de la fabricación en la época industrial, lo que

¹³ Lloréns, Francisco y Fuentes, María. *Calidad total. Fundamentos e implantación*. España, Ediciones Pirámide, 2000. p. 14. Los ejemplos que citan a favor de este argumento son que en el Código de Hamurabi se ordenaba dar muerte al albañil quien al no realizar bien su trabajo, provocara la muerte de los que habitaran la casa por él construida, o los fenicios quienes cortabanle la mano a quienes hicieran un trabajo defectuoso; por otro lado, en la Edad Media, continúan, los artesanos se convirtieron en entrenadores e inspectores que cuidaban con detalle sus productos, conociendo a fondo tanto su trabajo como a sus clientes.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

propició la adopción de la calidad; es en esta última entonces donde se extiende dicho concepto y práctica. Dentro de ella se identifican cuatro momentos que representan su evolución general,¹⁴ así, se dieron en orden cronológico:

1. Calidad mediante inspección. Aquí, debido que la producción era en serie y estaba dividida en operaciones identificables, se producía conforme a estándares, cotejando al final de la cadena, por unidad de producción, si el producto final se correspondía con estos; la inspección se hacía de cerca y era crítica, en suma, se juzgaba la calidad tomando como base la uniformidad. En el terreno teórico durante 1922, G.S. Radford publicó 'El control de calidad en la fábrica', obra en la que se destacaba que la función control de calidad es responsabilidad exclusiva de la dirección, además de que es independiente, limitándola a la inspección, esto es, para efectuarla bastaba con contar, medir y reparar.
2. Control estadístico de la calidad. A partir de investigaciones de campo en la empresa Bell Company, W. Shewhart publicó en 1931 'Economía del control de calidad en los productos fabricados' en donde definió el control fabril, desarrollando y planteando, además, diversas técnicas para el mejoramiento de la calidad; a partir del supuesto de que no pueden fabricarse dos partes con idénticas especificaciones en razón de las variaciones de materias primas, habilidades de los operarios y desempeño de la maquinaria entre otras, propuso que lo conducente era estudiar esas variaciones para alcanzar un rango de desviación satisfactorio. En este mismo sentido H. Dodge y H. Roming señalaron que resultaba ineficiente inspeccionar cada producto, por lo que era necesario utilizar el muestreo planificado en dicha actividad, estos métodos vieron extendida su práctica luego de su experimentación exitosa en la Segunda Guerra Mundial por parte del

¹⁴ Ibid., pp. 14-20.

ejército de los EE.UU.; sin embargo, dichas técnicas vieron restringida su aplicación al departamento de producción.

3. Aseguramiento de la calidad. En este lapso el control estadístico de la calidad abarcó a toda la empresa y no exclusivamente al departamento de producción, en razón de la exploración y elaboración de nuevos conceptos tales como los costos de calidad, el control total de calidad, el cero defectos y la ingeniería de fiabilidad, pero la principal razón es la aparición de numerosos productos nuevos, así como la ponderación del servicio al cliente debida al auge del sector servicios. En el nivel teórico en 1951, J. Juran publicó 'Manual de control de calidad' donde analizó los costos de calidad y los ahorros que se podían hacer de actuar bajo los criterios de este concepto, llegando a la conclusión de que algunos costos como los respectivos a la prevención y el control eran inevitables, de los cuales era responsabilidad de la alta dirección determinar su monto, sin embargo, decía, sí se podían suprimir los costos debidos a las fallas a través de la inversión en calidad.

Asimismo, apareció el concepto de Calidad Total, propuesto por Armand Feigenbaum, cuya idea central es que no se pueden fabricar productos de alta calidad si el departamento de producción trabajaba aisladamente, de tal manera que para hacer efectivo el planteamiento había que comenzar desde el departamento de diseño, dándole seguimiento hasta que el producto estuviera en manos de un cliente satisfecho. Por otra parte, la ingeniería de fiabilidad pretendía ofrecer una garantía de desempeño aceptable de los productos, mientras que el cero defectos se basó en dos supuestos: a) la perfección no existía porque no se le esperaba, cuando los altos directivos la exigieron, ésta se dio y, b) el punto fundamental para lograrlo, según esto, es convencer a los trabajadores de que se pueden hacer bien las cosas la primera vez, lo cual requería de técnicas para la resolución de problemas y de más altos grados tanto de motivación como de entrenamiento.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

4. La calidad como estrategia competitiva. En esta etapa se siguieron utilizando las técnicas de la pasada, pero el punto distintivo es que sus planteamientos adoptan una nueva orientación: en lo tocante a su tratamiento, ésta pasa a ser una función trascendente de la alta dirección, además se puntualiza la necesidad de asumir la mejora continua de todos los procesos involucrados en la generación de un bien o servicio, asimismo se le relaciona positivamente con la rentabilidad que pudiera obtener la empresa; se pondera y pone el acento en el cliente toda vez que en adelante la definición de lo que es calidad dependerá de éste último, para lograrla se establece la necesidad de incluirla dentro del proceso de planificación estratégica de la unidad productiva entendida como un todo. Aquí la calidad se convierte en un factor preponderante en lo que a competitividad se refiere, en este sentido resulta decisiva la pujanza y ascendencia comercial de Japón ya desde bien entrada la década de 1960, frente a la potencia económica de los EE.UU., así como el tratamiento que aquel país dio al concepto y práctica originadas en el segundo.

B) La globalización y el concepto de calidad en el contexto nacional.

Respecto a la cuarta etapa y teniendo en cuenta lo planteado en el capítulo primero, tanto en lo que se refiere a la calidad como estrategia para asumir los retos que la globalización le impone al país, idea que se adecua a esa etapa (Crozier), así como en lo conducente a que los países pobres se enfrentan a un círculo vicioso que les impide competir por las características propias del capitalismo, las cuales se ven acentuadas a partir del proceso de globalización (Ginebra), las que llevan a éste último autor a denominarlas como neoimperialismo y neocolonialismo, resulta indispensable matizar la evolución de aquel en la realidad

concreta del país para saber del impacto que ha tenido y que perspectiva o posibilidad real tiene.

Hasta antes de 1982, año en el que empieza a perfilarse un modelo económico aperturista en el país, se siguió una estrategia proteccionista que difícilmente permitía una competencia real* entre las empresas nacionales y de estas con las de otras naciones, de tal manera que se limitaba la comparación entre los productos de diferentes marcas a un reducido número. En este contexto resultaba evidente que no había la necesidad de adoptar los conceptos que permitieran aproximarse al control de calidad, la estadística aplicada a él, el cero defectos y los demás que se mencionaron en su momento. Pero no hay que equivocarse pretendiendo que con la apertura se asume automáticamente la calidad en la gestión empresarial; en primer lugar porque esto es imposible en razón de que su implantación obedece a ciertas circunstancias que se van dando a través del tiempo, lo que sí pasó fue la gradual adopción de los modelos que más impacto (éxito) tuvieron en la actualidad tal como el japonés.

De esta manera, a medida que se fueron asimilando los efectos de la globalización en la actividad económica e industrial, así como ante la presencia de un sinnúmero de artículos en el mercado, las empresas se vieron obligadas a establecer nuevos modelos de gestión que progresivamente fueron apuntando hacia la calidad, con todas las limitaciones propias y genéricas de la economía nacional. Pero ya que se está abordando este punto, resulta indispensable señalar entre éstas restricciones el creciente número de marginados que existen en el país, así como el condicionamiento de la producción nacional si se tienen en cuenta los compromisos nacionales en materia financiera y económica, hecho que redundará en el establecimiento de límites precisos en cuanto a la política económica en

* Por ejemplo Giovanni Sartori manifiesta, en la obra que ya se citó, que existe una diferencia sustancial entre la competencia y la competitividad; la primera, dice, es una regla del juego (estructura) inherente al capitalismo, mientras que la segunda representa el grado de dureza-suavidad empleada en ese juego, asimismo, afirma que la segunda no elimina a la primera. Ver páginas 503-505.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

general e industrial así como con la agropecuaria para establecer parámetros y modelos de gestión más adecuados a la realidad mexicana,** los cuales existen y han de ser revisados para hallar referentes precisos que ayuden a establecer lo conducente en casos concretos para hacerlos de calidad. En el primer sentido lo que hay que destacar es la falta de recursos, ya comprometidos, que permitan implantar lineamientos generales para lograr la calidad; en tanto que en el segundo el punto a subrayar es la falta de apoyos, condiciones competitivas desfavorables* y aún de imaginación para establecer modelos de gestión propios a partir de las experiencias existentes.

Teniendo en cuenta las condiciones para lograr la calidad en la economía nacional, se puede decir que la globalización no establece los caminos para lograr aquella, si acaso lo que representa es un mayor cúmulo de información al respecto, sino que más bien obliga a repensar los modelos de gestión tradicionales arraigados en la cultura mexicana, pero subrayando a la vez tanto la necesidad que impone como las limitaciones que de ella misma se derivan para establecer dichas orientaciones de tal manera que resulten eficaces. Asimismo, es necesario asumir las posibilidades reales con que cuentan las empresas mexicanas y el gobierno mismo en la búsqueda de lo que podría llamarse una política para la calidad, esto último para no formularse falsas expectativas así como para que al

** Un caso exitoso en tal tesitura es el de la empresa "Danone" México, en la cual se destacan aspectos tradicionales de gestión arraigados en la cultura mexicana tales como la reivindicación de igualdad que genera relaciones de solidaridad del tipo familiar entre todos los empleados, más allá de la reivindicación de autonomía que proyecta la gestión moderna, también se dan demandas abiertas de apoyo entre ellos, así como de lo que podría denominarse un compromiso social respecto de la comunidad en donde se desarrolla; además existe una fuerte adhesión a la empresa considerando la dependencia que genera el mexicano con referentes más abstractos, de tal manera que la fortaleza de la empresa no se perfila como la búsqueda de la vanguardia, sino como un asidero del cual sostenerse y darle sentido a su trabajo. El caso está documentado en Iribarne, d' Philippe. *"Una gestión moderna arraigada en la cultura mexicana"* Gestión y política pública, vol. XI, número 1; primer semestre, 2002. México, CIDE. pp. 187-213. Por lo que se refiere a la medición que genera el éxito de "Danone", es pertinente considerar que esta empresa cubre el 42% del mercado de yogures en México, al respecto ver la nota periodística *"Desecha la CFC denuncia por prácticas monopólicas."* El Financiero. 06.12.2002. p. 24.

* Por ejemplo en la obra coordinada por Víctor Barceló denominada 'El sector social de la economía' y la cual ya se citó, se apunta en la página 50 que en el caso específico de México la reconversión o modernización del aparato productivo es una quiniara cuando la planta industrial operaba al 50% de su capacidad instalada, según datos de la Canacintur, y en el campo existían sin trabajar más de cuatro millones de hectáreas cultivables, cuya producción eliminaría por completo las importaciones de granos básicos.

momento de evaluar el progreso de los esfuerzos en la materia se pondere la situación real del país.

Referente a la utilización constante del concepto gestión de calidad resulta incluídible precisar su significado, para hacerlo se requiere primero señalar en que consiste el que se refiere propiamente a la calidad, éste último se ha entendido a través del tiempo, según Lloréns y Fuentes, como excelencia, valor, conformidad con las especificaciones, o, más recientemente con el ascenso del sector servicios en la economía mundial, como conformidad con los juicios del cliente. Así, teniendo en cuenta la evolución tanto del concepto como de su práctica se le puede definir a partir de su comparación con el de aparición más reciente de calidad total, en este sentido se entiende que el segundo es "un sistema de gestión de la calidad que abarca a todas las actividades y a todas las realizaciones de la empresa, poniendo especial énfasis en el cliente interno y la mejora continua."¹⁵

De tal manera que al cotejarlos se tiene que el de calidad total abarca todas las actividades de la empresa y no sólo al producto en sí como sucede con el de calidad, significa el compromiso para con ella por parte de todos los integrantes de la organización, no sólo de los departamentos de producción; asimismo, extiende la aplicación del concepto al considerar a cada persona como proveedor y cliente interno o externo de otras personas, sin considerar a los clientes como personas ajenas a la organización, también pone el énfasis en la prevención buscando que las cosas salgan bien a la primera, evitándose así la fórmula de primero detectar y luego corregir como es el caso del de calidad. No obstante lo anterior, resulta oportuno decir que el concepto de calidad es subjetivo en razón del principio según el cual ésta se orienta a la satisfacción del cliente porque es éste último quien la determina, obligando con ello a que se le tome en cuenta como el verdadero

¹⁵ Lloréns, Francisco y Fuentes, María. op. cit., p. 37.

Capítulo 3. Planificación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

protagonista, pero también es necesario señalar que éste es diverso en virtud tanto de la cantidad como de las diferencias específicas existentes entre los diversos bienes y servicios que se pueden hallar en el mercado.

Una vez dicho lo anterior cabe definir a la gestión de calidad como “el conjunto de caminos mediante los cuales se consigue la calidad; incorporándolos por tanto al proceso de gestión, que es como traducimos el término inglés <<management>>, que alude a dirección, gobierno y coordinación de actividades.”¹⁶ El autor de ésta precisión plantea que se debe adaptar el concepto y la práctica de la calidad a los factores culturales del país de que se trate, pero también a sus limitaciones y realidades económicas, circunstancia por la cual se complica la relación existente entre calidad y costo mínimo en la que subyace, al mismo tiempo, la búsqueda de los más altos grados tanto de eficiencia como de productividad, cuya correspondencia, dice, es imposible de realizar, de tal modo que resulta indispensable plantearse un punto óptimo entre ambas a partir del cual establecer parámetros realistas en la búsqueda de la calidad, así como en la evaluación que de ésta se haga.

En síntesis, se puede decir que la apuesta por la calidad como estrategia competitiva en el ámbito de país (en este caso México) obliga a establecer puntos críticos para lograrla; en primer lugar resulta imprescindible adaptar el concepto y su práctica a la realidad nacional en por lo menos dos aspectos que resultan trascendentales y complejos:

- a) el factor cultural que subyace en toda organización social, y
- b) la posibilidad real de lograr tal cometido ante la situación económica actual que la globalización, entendida como profundización y extensión del capitalismo, ha

¹⁶ Udaondo, Miguel. *Gestión de calidad*. Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1992, p. 5. Dicho autor es uno de los que sostiene que la calidad es la estrategia a seguir para enfrentar los retos que la dinámica contemporánea impone al quehacer social y económico, pero sobre todo al organizacional-empresarial.

establecido, pero al mismo tiempo concibiéndola como una exigencia que ésta última impone en la búsqueda de competitividad.

C) La calidad respecto del servicio público.

Pero este concepto ideado y proyectado originalmente para la gestión privada se va introduciendo poco a poco en la agenda de la administración pública, ejemplo de lo anterior lo representan países como Suecia, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica; resulta ilustrativo en dicho sentido que uno de los asesores del Al Gore, éste último vicepresidente durante la administración de William Clinton, haya señalado que la calidad de la acción pública es una tendencia del accionar gubernamental antes que una propuesta teórica, textualmente dice:

El medio actual exige instituciones extremadamente flexibles y adaptables. Exige instituciones que ofrezcan bienes y servicios de gran calidad y que aprovechen al máximo todas las energías. Exige instituciones responsables ante sus clientes, que brinden opciones de servicios no estandarizados; que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes; que creen en sus empleados un sentimiento de significado, de control e incluso de propiedad. Exige instituciones que capaciten y autoricen a los ciudadanos antes que limitarse a servirlos.¹⁷

La necesidad gubernamental de responder a las demandas crecientes de la sociedad en un contexto complejo como el de la globalización, más los efectos que ésta última tiene con respecto al gobierno, es decir, reducir su alcance y tamaño, así como el auge de la gestión

¹⁷ Osborne, David y Gaebler, Ted.. *La reinención del gobierno*. España, Paidós, 1997, p. 44. En particular leer lo relativo a la Introducción. Una perestroika norteamericana. pp. 25-54, en donde se destaca que para lograr lo anterior los principios que subyacen en la forma de organización gubernamental emergente, esto es, empresarial, son los siguientes: 1) promueven la competencia entre los proveedores de los servicios, 2) capacitan y facultan a los ciudadanos con el objeto de desplazar el control de la burocracia a la comunidad, 3) miden el rendimiento en función de los resultados y no de los gastos hechos, 4) se inspiran en objetivos o misiones rigiéndose al mínimo por reglas y regulaciones, 5) redefinen a sus usuarios como consumidores o clientes, ofreciéndoles a estos opciones, 6) previenen los problemas para evitarlos o buscar que impacten menos. 7) descentralizan la autoridad a través de la gestión participativa, 8) prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos. 9) impulsan a los sectores privado, social y voluntario a que se sumen a la acción para resolver sus problemas antes que dedicarse únicamente a la prestación directa de los servicios.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

empresarial, además del hecho de que los profesionistas ubicados como gerentes se han ido enrolando en la actividad pública, conllevan a que en aquella se adopten conceptos originados en el ámbito privado, tal es el caso del de calidad.

Pero para asimilar ese proceso es necesario, antes que otra cosa, entender que se ponderó a la modernización de la administración pública en lugar de la reforma administrativa como el mecanismo para lograr mejores niveles de desempeño, lo cual implicaba un cambio en la ubicación y misión de la administración pública. Así, resulta indispensable decir que, en el plano mundial

... El fin de los ochenta y el comienzo de los noventa, más alejados de las preocupaciones presupuestarias anteriores, nos ofrecen lo que podemos denominar un segundo ciclo de programáticas de modernización administrativa. Estos se caracterizan por efectuar una reflexión mucho más amplia sobre el papel de la Administración en la sociedad y, en particular, por su receptividad a las demandas de los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos. En este contexto, la Administración descubre las limitaciones de un planteamiento "eficientista" para la mejora de los servicios públicos y dirige su atención a conceptos de moda en el sector empresarial como la calidad total.¹⁸

Es así como Ángel Acebes, a partir del análisis de las diferencias que se dieron en la función y alcance, así como en la conceptualización tanto del Estado como de la administración pública en el contexto contemporáneo, señala que existen coincidencias entre la calidad total y la modernización administrativa, hallando que éstas son:

1. Creciente preocupación por el resultado final y no únicamente por el procedimiento, en donde los principios de legalidad y eficacia han de ser complementarios para alcanzar el mejor desempeño en el ejercicio público.

¹⁸ Pérez Iñigo, Carlos (editor). *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundación Formación y Tecnología, 1992, p. 243. Cuando habla de los primeros programas de modernización se refiere a aquellos que pretendían aliviar la situación fiscal del gobierno recortando el presupuesto y el número del personal públicos.

2. La importancia central que ambos le dan al usuario, pues esta se traduce, en el ámbito de la gestión pública, como poner el énfasis en brindar de la mejor manera y con mayor atención los servicios a los ciudadanos.
3. Para lograr los dos puntos anteriores, continúa, es necesario conocer con precisión lo que los usuarios reales y potenciales opinan acerca de la calidad del servicio que se les está ofreciendo, lo cual se puede aprehender a través de una mejor comunicación entre gobierno y sociedad vía encuestas, análisis de quejas y reclamos, así como poner mayor atención a la opinión de los empleados.
4. La organización administrativa está orientada al cliente, concediéndole una creciente importancia a la función en la que el empleado trata directamente con el usuario y por lo tanto a quien la lleva a cabo.
5. La administración pública no es una sola organización articulada mediante un conjunto de órganos ordenados jerárquicamente, la cual tiene el monopolio del interés general, sino que es un conjunto de organizaciones que ejercen funciones heterogéneas cuyo cometido es la defensa de aquel, pero como subordinada al gobierno elegido bajo reglas democráticas, y
6. El funcionario público a nivel directivo tiene ahora el papel de un gestor que toma decisiones, haciéndose responsable de lograr y presentar resultados, sin restringirse únicamente a la aplicación mecánica de procedimientos.¹⁹

Los seis puntos planteados se ajustan perfectamente a la ubicación de la misión que tiene administración pública, entendida ésta última como pro-sociedad y no como pro-gobierno, pues aquella no monopoliza más el interés general, adecuándose de esta forma a los postulados de las gerencias pública y social, obedeciendo esto a la función que asumen los directivos como gestores en la administración pública, las cuales se desenvuelven a manera de coadyuvantes y beneficiarias de la planeación estratégica tal y

¹⁹ Ibid., pp. 90-91.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

como se alude arriba, todo ello enmarcado en la revaloración conceptual de la administración pública como una organización diversa cuya finalidad es servir al ciudadano.

En cuanto a la precisión del concepto calidad del servicio público, el punto número cuatro abre la posibilidad de diferenciarlo y al mismo tiempo ubicarlo con respecto a sus objetivos políticos; de esta forma Manuel Quijano apunta que por el grado de interacción existente entre los usuarios y el servicio público en general, éste último es, además de más complejo, superior a cualquier producto que se pudiera adquirir en el mercado, independientemente de su precio; basándose en lo anterior distingue entre calidad en el servicio al que define como trato y tratamiento, siendo entonces distinto al de calidad del servicio al cual traduce como vincular políticamente al prestador con el usuario, en sus propias palabras dice que este "contribuye a una mejor calidad de vida y a una sociedad más plena. Así, la demanda y la oferta de calidad de los servicios públicos son una permanente dialéctica en la cual no existe el grado final de satisfacción. El servicio descansa en el humanismo."²⁰

Cabe aclarar que si la calidad del servicio público está referida al desarrollo, aquella se tiene que corresponder con la realidad nacional, razón por la cual además de la pretensión de mejora continua resulta conducente resaltar la necesidad de extender paralelamente los servicios en mención hacia los marginados. De lo anterior se desprenden cuatro puntos trascendentales tratándose del tema que se desarrolla aquí, a saber:

²⁰ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. op. cit., p. 158. En esta apreciación se puede hallar una rehabilitación, aunque orientada a la gestión pública, de la diferenciación marxista entre el valor de uso (al cual definió este último como la utilidad que tiene una mercancía para quien la adquiere) y el valor de cambio (interpretada como la cantidad de una determinada mercancía que había que dar a cambio de otra, hay que recordar que el dinero es también una mercancía, aunque de carácter universal) con la salvedad de que aquí el bien o servicio público tiene un valor cifrado en la contribución que reporte para con la comunidad en la que ésta se dé o se preste.

- a) Que la calidad del servicio público está orientada, como fin último, a la idea de desarrollo en cuanto pretende mejorar los niveles de vida y coadyuvar al establecimiento de una sociedad más plena.
- b) En la relación entre oferta y demanda de calidad del servicio público existe siempre una brecha en virtud de la cual no existe el grado final de satisfacción, esto puede traducirse como el hecho de que para el oferente los recursos son limitados, mientras que el solicitante plantea diversas y aún contrapuestas necesidades, demandas e intereses a partir de las que evidentemente no se pueden satisfacer todas y cada una de ellas por muy legítimas que como demandas ciudadanas resulten; pero también y no menos importantes son las condicionantes propias del estado general en lo concerniente al grado de desarrollo del país, en este sentido, como ya se dijo cuando arriba se analizó el planteamiento de Udaondo ante la imposibilidad de hallar el punto medio o la perfección, lo conducente es establecer, a través de la negociación y el convencimiento, el óptimo alcanzable.
- c) A nivel conceptual aunque la calidad del servicio es diferente de la calidad en el servicio, éste último adquiere una importancia central con respecto al primero, ya que es en el trato directo con el usuario donde se establece, más que en cualquier otro punto, la imagen que se tendrá del servicio público así como de sus cualidades; de la misma forma, es aquí donde se pueden percibir mejor tanto la forma como las características en lo tocante a la cantidad y la oportunidad en que el usuario quiere que se le preste dicho servicio, además de las carencias de éste último.
- d) En virtud de los tres puntos anteriores se puede corroborar que el servicio público descansa en el humanismo, toda vez que en él lo central es servir al

Capítulo 3. Plancación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

ciudadano; así, la política, el gobierno, la administración pública e indudablemente el servicio público están para ponerse al servicio del hombre como fin último.

No obstante lo anterior, también existen posiciones escépticas e incluso divergentes respecto a la adopción de la gestión de calidad a los servicios públicos, en este sentido el principal argumento es que en el ámbito político en el que se desempeña por su naturaleza la administración pública, su funcionamiento “implica el establecimiento de un intercambio favorable de relaciones basado en consideraciones que no se relacionan de modo directo con el precio, la calidad, el servicio o la eficiencia.”²¹ El problema, según esto, es que los principios utilizados para medir el desempeño de las organizaciones gubernamentales son de carácter general y abstracto tales como la igualdad, la justicia, la libertad, la democracia o el desarrollo, y no conceptos más concretos susceptibles de ser medidos a través de indicadores cuya característica es su mayor grado de precisión para evaluar los resultados, entre los cuales se encuentran la eficiencia, la eficacia y la calidad.

Como se puede ver, en la anterior afirmación subyace uno de los puntos más esenciales en cuanto a la adopción de los criterios de calidad en la gestión pública, esto es, con la profundización de la calidad entendida como estrategia competitiva, según la cual el principal motivo por el que las empresas hicieron suyos tanto los conceptos como los principios de gestión de calidad fue porque no tenían otra opción, es decir, el acogimiento de éstos en la gestión de las empresas privadas obedeció al hecho de que si no lo hacían de esta forma ponían en riesgo su capacidad para rendir ganancias y aún su propia existencia. Evidentemente, en la medida en que responde no sólo a carencias, necesidades y aspiraciones económicas, sino también de carácter político y social, esto no ocurre con la administración pública. Pero ello no quiere decir que no sea necesaria o ventajosa su

²¹ Mintzberg, Henry. *op. cit.*, p. 218. Este mismo argumento es utilizado por Nancy Roberts en su participación en la obra coordinada por Barry Bozeman.

adopción, sino más bien que el tratamiento que se le dé tiene que orientarse hacia su adaptación provechosa.

Asimismo, a partir de su replanteamiento para la gestión pública resulta indispensable precisar las principales limitaciones para lograr lo anterior, entre las cuales, como bien apuntan Koldo Echebarria y Ángel Accbes, destacan:

- En virtud de que el servicio público “no es de carácter voluntario, sino que se impone al consumidor” la transacción entre demandante y oferente es más compleja respecto de la que se da en el nivel estrictamente comercial.
- La calidad en la prestación de los servicios públicos no se reduce a la satisfacción de un determinado grupo de clientes, ya que “las actividades públicas responden, en numerosas ocasiones, a intereses complejos y contradictorios, con clientes y expectativas diferentes que no se pueden satisfacer al mismo tiempo.” De tal manera que la demanda de calidad en ellos resulta plural y conflictiva, razón por la cual se tiene que buscar un equilibrio entre los intereses contrapuestos mediante la negociación, la plena aceptación del Estado de derecho, así como con el establecimiento de prioridades.
- Los usuarios de tales servicios responden a una doble cualidad; en primera instancia son ciudadanos por la naturaleza pública de aquellos, pero en virtud de la pretensión de que estos sean de calidad hay que visualizarlos también como clientes, en este sentido se presenta una ‘dualidad convergente’ que, para ser enfrentada, requiere ser tratada en ambas dimensiones, comprendiendo que en la primera categoría (la de ciudadanos, la cual es, por cierto, la más relevante) se “hace referencia a valores de carácter colectivo, como la participación, la justicia, la equidad, la representación o la igualdad, mientras que el concepto de cliente o

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

consumidor se relaciona con valores de carácter individual que se concretan en la satisfacción de cada uno con la recepción de un determinado bien o servicio.”

- Estrechamente relacionado con el punto anterior se tiene que, por lo menos indirectamente, los ciudadanos pueden “decidir qué producir, cómo producirlo y para quién” a través de su voto, pudiendo interpretarse esto como el hecho de que son a la vez clientes y propietarios.
- Respecto de la relación entre la organización y el usuario, la empresa privada buscará siempre atraer al máximo número de clientes para hacer más rentable su actividad, mientras que la administración pública, en general, tiene la pretensión no de aumentar clientes, sino de que únicamente accedan al bien o servicio aquellos que legalmente tienen derecho, o bien “aquellas cuyas necesidades trata de satisfacer mediante esa política.”²²
- Como consecuencia directa de los anteriores puntos surge otro que tiene que ver con los parámetros más específicos a establecer en cuanto a la calidad de los servicios públicos, lo anterior porque si bien se puede inferir a partir de la definición que de ella se estableció más arriba que responderán invariablemente a los niveles de desarrollo, también se dijo que dichas prestaciones adquieren en su desenvolvimiento específico características que les son propias y las diferencian de las demás.

En cuanto al primer punto hay que recordar que la complejidad es inherente a las tareas públicas, además de que una de las principales razones para adoptar la planeación estratégica es la aceptación de dicha contrariedad, no su eliminación, así pues, ésta seguiría apareciendo de adoptarse otros conceptos diferentes del de calidad.

²² Pérez Iñigo, Carlos. op. cit., pp. 90-91, 244-245.

Con respecto a los puntos segundo, tercero y sexto, surge inequívocamente la necesidad de establecer prioridades mediante la participación de los diferentes factores económicos, políticos y sociales que concurren en el Estado, privilegiando la negociación entre ellos pero siempre cifrados en la claridad en cuanto a las posibilidades y límites, así como en lo referente al establecimiento de metas acerca del desarrollo.

No obstante lo anterior, y toda vez que se ha definido a la calidad del servicio público referido de manera general, surge la cuestión de cómo definir la calidad teniendo en consideración la especificidad de cada uno de ellos; al respecto se tienen que establecer también las carencias y situación general tanto económica como social que se constituye merced al proceso de globalización. Dicho lo anterior cabe preguntarse si en realidad se puede prestar un determinado servicio público de calidad, entendiéndolo a ésta como la perfección, pues de ser afirmativa la respuesta seguir con su indagación tendría poco sentido; es aquí donde resulta procedente evaluar, en primera instancia, los niveles de calidad del país en general más los recursos, posibilidades así como el estado actual de la administración pública para ponderar la prestación de esos servicios, cifrando sus metas específicas de calidad en la mejora continua a partir de las expectativas del usuario o del cliente en un nivel más individual, pero sobre todo de la plenitud de su asunción y establecimiento como ciudadano.

Tocante al quinto punto, la administración pública como promotora del bien común, así como en su papel de dependiente y servidora del Estado de derecho, habrá de impulsar el cumplimiento de las leyes para evitar involucrarse con la satisfacción de deseos y el establecimiento de privilegios, pero sin estrangularse con la regulación excesiva o abocarse, para mejorar su desempeño, exclusivamente a la reglamentación.

Por otra parte, en el cuarto punto subyace el problema en cuanto al establecimiento de indicadores que precisen correctamente la evaluación diferenciada de cada uno de esos

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

servicios públicos pues, aunque en el ejercicio de su legítimo derecho al voto los ciudadanos eligen a sus gobernantes pudiendo evaluar su desempeño, la valoración que hacen no está referida explícitamente a la calidad de los servicios públicos específicos, ya que en la orientación de su voto intervienen, además de esta estimación, aspectos ideológicos; asimismo, se tiene que considerar el hecho de que la información para tomar una decisión al cien por ciento racional en cuanto a la orientación del voto es demasiada y tiene un costo.*

Lo anterior no quiere decir que dicha valoración no sea importante para saber de la estimación que la ciudadanía hace respecto de la calidad del servicio público, sino que más bien resulta parcial porque se centra en dicho concepto, entendido éste de una manera general, de tal forma que soslaya la valoración específica de determinados servicios públicos; en otras palabras, evaluar la calidad del servicio público teniendo como única referencia el mercado político resulta demasiado tajante en virtud de que se cambiarían unos representantes gubernamentales por otros de no prestarle éstos a los ciudadanos servicios de calidad, dejando de lado aspectos como la mejora continua focalizada, o sea mediante operaciones concretas de los servicios públicos en plural.

En síntesis, la adopción de la gestión de calidad al servicio público remite en primera instancia pero no exclusivamente a la contribución que con esta medida se haga para lograr el desarrollo en virtud de que dicho servicio es público, es decir, está destinado a los ciudadanos.

* El multicitado Ricardo Uvalle en, "*La Calidad de la Administración Pública Moderna*". Estudios Políticos, núm.2, enero-marzo de 1994, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México. pp. 101-115, estima que es a través del mercado político entendido éste como el "lugar donde se efectúan transacciones relativas a las cuotas, estructuras e instituciones de poder", donde la ciudadanía mediante su voto evalúa la calidad de la administración pública. Cabe mencionar que aquí la calidad de la administración pública coincide con el concepto de calidad del servicio público que en su momento se dio, es decir, ambas se cifran en el ideal del bienestar colectivo, esto es, del desarrollo. Para abordar tanto el concepto como el funcionamiento general del mercado político, véase: Downs, Anthony. *Teoría económica de la acción política en una democracia* en, Diez Textos Básicos de Ciencia Política, Barcelona, Ariel, 1992. pp. 93-111.

Sin embargo, y partiendo de este supuesto, resulta necesario ser cuidadoso en la adaptación de este modelo porque, como ya se dijo, la administración pública sin pretender dejar en ningún momento de lado su compromiso con aquel objetivo, ofrece diversos servicios específicos que requieren de un tratamiento concreto para que puedan ser considerados de calidad. Asimismo, las limitaciones propias del contexto económico, político y social del país, así como las características propias de la administración pública en cuanto a su ubicación y capacidad de respuesta frente a los efectos de la globalización, obligan a repensar el concepto de calidad como el logro de una mejora continua, cifrada, sí, en el desarrollo por su carácter de pública, pero que al mismo tiempo atienda a la problemática derivada de su operación diaria, tanto por su carácter de administración como por las materias pendientes y urgentes que debe atender.

La tarea no es fácil porque implica un cambio en la cultura organizacional propia de la administración pública, lo cual lleva tiempo y por supuesto trabajo. Los efectos de la globalización en cuanto a la competitividad conllevan a asumir a la calidad como estrategia, donde la gestión pública sirve no sólo para impulsarla, sino también para ofrecerla dentro de los límites propios del contexto nacional, asumiendo de igual manera los que le impone aquel proceso.

Dicha adaptación, como se puede leer, reporta una serie de dificultades en un contexto complejo que al mismo tiempo le impulsa como modelo, pero estableciendo límites precisos para su logro. Pese a ello, la aplicación de la calidad del servicio público significa asumir los términos que impone la globalización para poder hacerle frente desde la perspectiva de la administración pública, en virtud de que ofrece alternativas orientadas a la mejora de la gestión pública mediante la adopción de conceptos y técnicas originadas en la empresa privada, aunque paralelamente, para poder hacerlo, se tienen que asumir plenamente tanto el carácter público como la orientación social de aquella en momentos

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

difíciles y complejos como son los correspondientes a la dinámica contemporánea, los cuales implican un replanteamiento del alcance, los objetivos, así como de los métodos propios de la función pública.

D) Evolución del concepto calidad del servicio público en México.

Contrario a lo que pudiera pensarse, la adopción del concepto calidad del servicio público tiene antecedentes en México, obedeciendo éstos a las necesidades concretas que en su evolución ha tenido aquel y respondiendo al mismo tiempo a los factores políticos, económicos y sociales que determinan desde siempre el accionar de la administración pública.

En ese sentido, existe quien sustenta que dicho concepto se encuentra ya establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que los servicios públicos están contemplados políticamente en aquel cuerpo normativo, lo cual “implica que desde el punto de partida del deber ser no sólo queda implícita su prestación con profesionalismo y calidad, sino que faculta al gobierno para crear las formas que prevean su ejecución y, para los servidores públicos que no acaten con ética y la diligencia debida su labor, existe la sanción o el castigo legal.”²³

Respecto a la primera parte de esta afirmación, según la cual la calidad está implícita ya desde 1917, es necesario aclarar que el deber ser no se corresponde con la realidad aunque, como ya se dijo en el capítulo primero, la constitución escrita coadyuva a crear y encauzar los hechos para que se hagan realidad sus postulados. Sin embargo, obedeciendo a la evolución y definición del concepto calidad, éste, tal y como se le entiende en la actualidad no estaba presente para ese entonces en virtud de que las condiciones sociales,

²³ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela, op. cit., p. 156.

políticas y económicas eran distintas; en otras palabras, dicha posición pertenece a una interpretación que se hace en retrospectiva, fundada estrictamente en la calidad de los servicios públicos ajustándolos con los fines que éstos han de tener en el nivel del deber ser, es decir, comprometidos con fines políticos más abstractos como el de desarrollo.

Por lo que se refiere a su establecimiento legal, y al mismo tiempo en concordancia con su perfeccionamiento en el transcurso del tiempo, se pueden hallar en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* las siguientes precisiones:

Concerniente a la calidad en el servicio público, según se le definió arriba, la fracción V del Artículo 47 de aquel ordenamiento, el cual trata de las obligaciones de los servidores públicos, apunta que una de éstas es: "Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este".

En cuanto a la calidad del servicio público, el mismo Artículo, en su fracción I ordena.- "Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión."

En este par de fracciones se pueden observar con mayor cercanía, pero todavía sin precisión los conceptos tanto de calidad del servicio como el de calidad en el servicio público, obedeciendo esto a que las condiciones para su aparición habían madurado más que cuando se les concibió en la citada norma máxima.

* Dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, fue reformado el 10 de enero de 1994, el 12 de diciembre de 1995 y el 24 de diciembre de 1996.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Pero es en los planes y programas de gobierno donde con mayor claridad se pueden ubicar las aspiraciones de calidad del servicio público, los cuales conforman sus antecedentes.

El primer intento en ese sentido fueron los esfuerzos encaminados a llevar a cabo la Reforma Administrativa durante la década de los setenta, de tal manera que los programas elaborados en esa época, aunque

... no tocaban específicamente el tema de la calidad de los servicios públicos, implícitamente lo incluyeron. Como ejemplo citemos el programa denominado "Reforma de Ventanilla" o el de "Ventanilla Única", programas que contemplaban la capacitación del servidor público que estuviera al frente y tuviera trato con el público, para atender con conocimiento, prontitud, cortesía y calidez a todo aquel que se acercara a realizar un trámite ante el gobierno o a solicitar alguna información.²⁴

Con el objeto de clarificar esta idea es necesario destacar que en 1971 se dio a conocer el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, mientras que en 1976 se adoptó el proceso de reforma administrativa como parte integrante del programa de gobierno del presidente entrante. Asimismo, a partir de la definición que arriba se estableció de la calidad en el servicio público, se puede inferir que dichos esquemas estaban referidos a éste último como un intento para racionalizar primero y luego mejorar el ejercicio público.

Un documento clave para entender la evolución que aquí se aborda es el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, toda vez que su primer punto, titulado 'Antecedentes,' se refiere al desenvolvimiento histórico de la administración pública mexicana.

²⁴ Villasana Rivero, Edgardo. "La calidad de los servicios públicos" en, Estudios Políticos, número 9, octubre-diciembre de 1995, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 181.

Frente a un contexto de crisis durante el periodo 1982-1988 se llevo a cabo, dice aquel, el recorte de la actividad gubernamental a través de un importante proceso de privatización; en este marco, y por lo que se refiere a la calidad se pretendió establecer el servicio público de carrera, dar transparencia al ejercicio de la función pública, descentralizar la vida nacional fortaleciendo al federalismo, asimismo se establecieron las ventanillas únicas para la realización de trámites públicos, se editaron los Manuales de Trámites y Servicios Públicos, además de que se pusieron en marcha varios mecanismos para impulsar la participación social al mismo tiempo que se sondeaba la posición de la ciudadanía para atenderla, en este sentido se instauraron el Sistema de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades y el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.

Como se puede leer, los criterios planteados para la gestión pública se acercan más que los anteriores a la pretensión de calidad, sin embargo dicha orientación resulta limitada ya que se fundamenta básicamente en la simplificación de la actividad de los particulares para impulsarla; sustentándose tal aseveración en el objetivo del Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal puesto en marcha en 1985, y el cual era: "reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno, para responder con oportunidad y suficiencia a la creciente demanda de mejores servicios públicos y de otorgar una adecuada atención a la población usuaria."²⁵ En otras palabras, aquí también se halla implícito el concepto de calidad del servicio público, pero esta vez se le reduce al proceso de simplificación en concordancia, o más bien respondiendo a la crítica incesante que de la actividad gubernamental se hizo a partir de los modelos de corte neoliberal inducida por los compromisos financieros del país.

²⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* en, *Antología de la Planeación en México*, Tomo 29 'La planeación del desarrollo en el umbral del siglo XXI', México, SHCP-FCE, 1998, p. 202.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Para el periodo 1989-1994, continúa el PROMAP, el planteamiento acerca de la calidad de los servicios públicos fue más explícito, por lo menos en lo concerniente al sector parastatal, pues en el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 “se planteó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas empresas.”²⁶ Del mismo modo se pretendió impulsar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, así como el establecimiento de índices más concretos para evaluar conforme a resultados a las empresas públicas, ambas medidas buscaban efficientar sus acciones. Respecto de la participación social se buscó, a través de programas como el de Contraloría Social, que los ciudadanos coadyuvaran en la vigilancia de la aplicación de programas sociales; asimismo, aquella se pretendió estimular con la organización de comités para dar y aplicar los recursos de Programa Nacional de Solidaridad con todas las limitaciones económicas y políticas que se le puedan enrostrar a dicho programa.

En este último periodo se pueden hallar elementos más claros en torno a los planteamientos de gestión de calidad para los servicios públicos en plural, no obstante lo anterior, éstos no se pudieron llevar a cabo en razón, dice el PROMAP, de que el acento seguía puesto en el gasto-financiamiento a corto plazo con respecto al desempeño de las empresas públicas, además de que existía concurrencia de ordenamientos que impidieron la autonomía y la profesionalización de los órganos directivos correspondientes a estas.

En cuanto a sus propios planteamientos, dicho programa, elaborado para el periodo 1995-2000, establece un diagnóstico de la situación de la administración pública en lo referente a los servicios que ella presta, hallando que los principales problemas eran:

²⁶ Ibid., p. 204.

1. El centralismo, el cual pasa por los distintos niveles de gobierno, es decir, de la federación con respecto a los gobiernos estatales y municipales, pero también de las dependencias globalizadoras en sus relaciones con las dependencias coordinadoras de sector, y de estas últimas con sus órganos desconcentrados, así como con las entidades a las que coordina.
2. Capacidad infraestructural limitada por parte del gobierno para responder a las crecientes demandas ciudadanas, aquí destacaba la falta de límites claros en la relación que guarda la autoridad con los particulares, la inexistencia de "estándares mínimos de calidad de los servicios al público", o la ausencia de mecanismos adecuados y sencillos para que los ciudadanos realizaran sus trámites, así como para que expresaran su opinión respecto de los servicios que recibían.
3. Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño gubernamental, donde se privilegiaba cumplir con la erogación de los recursos asignados, dejando en segundo término la contribución real que pudieran tener en aras de los objetivos planteados, es decir, soslayando los criterios de eficacia y eficiencia para llevar a cabo esa evaluación y medición.

Con respecto a la calidad propiamente, dice: "Destaca la ausencia de un acuerdo o consenso respecto a las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto a los estándares de calidad de los servicios que deben ofrecer a sus usuarios."²⁷

Otro punto que recalca en es el de la inexistencia de sistemas de información electrónicos que concentraran la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental.

²⁷ Ibid., p. 211.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

4. La organización de la función administración del personal dentro de la administración pública no resultaba redituable para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos, principalmente en virtud de que los incentivos y prestaciones eran para los trabajadores de base, quienes tenían un salario menor a los de confianza; dentro de esta diferenciación más evidente subyace la que existe entre los que tienen acceso al derecho a sindicalizarse (los de base) de los que no lo poseen, impidiendo el desarrollo del conjunto, asimismo la capacitación que se les ofrecía no era sistemática, ni estaba programada por procesos o unidades integrales. Además de que las experiencias en materia del servicio profesional de carrera eran limitadas.

Sus objetivos generales buscaban hacer de la Administración Pública Federal una organización eficaz y eficiente, en donde se arraigaría la cultura de servicio con el fin de coadyuvar a satisfacer las legítimas demandas sociales, así como para combatir la corrupción y la impunidad, principalmente mediante medidas preventivas. En este sentido sus propuestas, en líneas generales, pretendían responder focalizadamente a estos puntos críticos a través de subprogramas establecidos de la siguiente forma: 1. Participación y Atención Ciudadana; 2. Descentralización y Desconcentración Administrativa; 3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública y, 4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Como se puede leer, la preocupación por la calidad es más acentuada en el PROMAP respecto de los programas anteriores, es decir, la orientación para plantearla y lograrla resulta más clara en éste; por ejemplo el subprograma 1., referente a la participación y a la atención ciudadana señala:

Puesto que es la sociedad a quien se destinan los bienes y servicios públicos, deberá establecerse y medirse la calidad de éstos en función de la satisfacción que hubieren generado en sus usuarios, en vez de la percepción que sobre ellos tienen las propias instituciones.

Para ello, se deberá procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.²⁸

Dentro de esta misma orientación se planteaba la necesidad de que las dependencias y entidades de la APF establecieran estándares de calidad para los servicios que proporcionaran, haciéndole saber al ciudadano sus derechos en la prestación de cada servicio de tal modo que estuviera en posición de exigir lo que se le ofrecía. Dichos índices habrían de ser realistas y revisados periódicamente, informándosele a la ciudadanía de su evolución, así como de las medidas que se adoptaran para lograrlos. Además, se deberían identificar los servicios y productos básicos que cada unidad proporcionaba para simplificar o erradicar los procesos intermedios innecesarios, privilegiando de esta manera la mejora continua. En esta materia sería una globalizadora, la SECODAM, la encargada de brindar asesoría técnica al respecto, así como para el establecimiento de los mecanismos que permitieran conectar a la sociedad con las instituciones gubernamentales para el establecimientos de aquellos indicadores.

En cuanto a la concepción y búsqueda de la calidad de los servicios públicos durante la actual administración, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 plantea que uno de los puntos que se requieren cumplir para alcanzar el México que se quiere para dentro de veinticinco años es un buen gobierno, el cual se traduce, según esto, como sigue:

El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad. (...) Requerimos un gobierno estratégico y competitivo, que sea la vanguardia de la sociedad. (...) Un gobierno que, potenciando el uso de las tecnologías de información,

²⁸ Ibid., p. 219.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

*contribuya al reto de forjar un gobierno que ofrezca mayores servicios y de mejor calidad a un menor costo.*²⁹

Para precisar estos lineamientos generales se elaboró el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCFTA) 2001-2006, en el que se propone que: “Para lograr conducir el cambio, los tres órdenes de gobierno deberán ganarse la confianza de la sociedad a través de servicios de calidad, oportunos, eficientes, con un adecuado control y evaluación de la gestión pública y una permanente participación social.”³⁰ El citado programa pretende afrontar lo que llama los retos para lograr un gobierno eficaz, eficiente, transparente e innovador, los cuales son, según éste:

- Dar confianza en las instituciones.
- Imprimir la calidad y la innovación gubernamentales.
- Mejorar el control, la evaluación y la transparencia de la gestión pública.
- Fomentar la participación social.

Con respecto a la calidad de los servicios públicos se proyecta como línea estratégica 1.2, la mejora de los procesos y servicios públicos en aras de lograr su objetivo número 1, cuya segunda parte es impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; así, se tiene que dicho planteamiento tiene como metas principales:

- *Impulsar la mejora de procesos y servicios públicos de la administración pública a nivel federal.*
- *La firma de convenios de desempeño a través del diseño e implantación de un modelo para incrementar la efectividad de las dependencias y entidades de la administración pública federal.*

²⁹ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, op. cit., pp. 63-64.

³⁰ Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México, Diario Oficial de la Federación, 22.04.2002, p. 12.

- *Apoyar mediante asesoría, consultoría y capacitación la mejora de procesos y servicios públicos de alto impacto que: incidan en beneficios sociales, contribuyan a combatir la corrupción, o que permitan evitar duplicidades.*

Las actividades que se propone realizar para llevarlas a cabo son:

- *Explorar tanto en el ámbito nacional como internacional en lo concerniente a la mejora de procesos y servicios.*
- *Diseñar y promover el modelo para incrementar la efectividad administrativa.*
- *Apoyar la suscripción de convenios de desempeño por parte de las instituciones públicas.*
- *Brindar asesoría, capacitación y consultoría para el desarrollo y simplificación administrativa.*
- *Evaluar y difundir los resultados, propiciando la reproducción de la mejoría.*

En este marco se formula que los indicadores sean:

- *Procesos y servicios de alto impacto mejorados/ procesos y servicios de alto impacto atendidos.*
- *Número de instituciones que implantaron el modelo/ Total de instituciones de la APF.³¹*

Dentro del mismo tema y como línea estratégica 4.1, que forma parte del objetivo número 4, la cual pretende dar calidad y transparencia a la gestión pública, tiene como líneas de acción (léase proyectos) a los numerales 4.1.2 'la facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades', en las que destacan las siguientes pretensiones: generar confianza y credibilidad, contar con un canal efectivo para conocer los casos de corrupción y de información que propicien el mejoramiento de los servicios de la APF. Y en su numeral 4.1.3 denominado 'la identificación de estándares de atención ciudadana', el cual tiene como fin mejorar los trámites y servicios, donde las principales actividades serán, según aquel:

³¹ Ibid., p. 33.

Capítulo 3. Plancación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

- *Definir y difundir los Centros Integrales de Servicio (CIS) y las Cartas Compromiso en los trámites y servicios de mayor impacto de la APF*
- *Generar políticas administrativas para responsabilizar a las dependencias y entidades de la APF a que mejoren los servicios que prestan a través de la suscripción de las cartas compromiso.*
- *Seleccionar las áreas críticas en lo relativo a trámites y servicios de alto impacto para instrumentar en ellos a los CIS.*
- *Precisar en la instauración de los CIS los estándares y las cartas compromiso correspondientes.*
- *Establecer en las dependencias y entidades de la APF, mecanismos que aseguren a los usuarios la calidad y la eficacia de los trámites y servicios.*
- *Dar seguimiento a los trámites y servicios que operen con CIS y cartas compromisos, evaluando el desarrollo de estos últimos instrumentos.*³²

Cabe destacar que conceptualmente los CIS son instancias administrativas que tendrían como función atender con calidad a los usuarios, asimismo captarían e introducirían la opinión de aquellos mediante canales formales de comunicación; mientras que las cartas compromiso son documentos simples y sencillos que pretenden informar al usuario lo que razonablemente puede esperar del servicio que se le preste.

Es de mencionarse también que el 5 de diciembre de 2002, el titular del Ejecutivo Federal firmó con los dirigentes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) el Acuerdo para la Innovación y la Calidad en el Servicio Público, en el que se plantea que para la conducción profesional del gobierno, más allá intereses partidarios, es necesario un servicio de carrera moderno, así como la incorporación de las tecnologías de información y las telecomunicaciones a la gestión pública para ofrecer a los ciudadanos información y servicios de manera expedita, proponiendo como requisito el que la primera fuera veraz.

Sintetizando, se puede decir que el concepto relativo a la calidad de los servicios públicos se fue extendiendo, profundizándose paralelamente a la presentación de los programas de

³² *Ibid.*, pp. 51, 54-55.

reforma y modernización administrativa propuestos por el gobierno, ello debido en buena medida a que la economía nacional se abría paulatinamente a la competencia con otros países, permitiendo de esta manera la comparación con diversos productos, así como la exposición a diversas teorías y experiencias que la tenían en cuenta, dentro de estas últimas es necesario destacar la calidad como estrategia competitiva, pues en virtud de su adopción se ha pensado que es forzoso asumirla para poder coexistir como empresa en tiempos altamente competitivos por lo que refiere a los mercados. De tal manera que en lo posterior se irían aplicando a la gestión pública con la pretensión de que ésta pudiera hacer frente, en primera instancia, a las crecientes demandas de la sociedad ante las cuales el gobierno no es capaz de responder cabalmente por sí mismo, pero también porque el movimiento acerca de la calidad se ha generalizado en los últimos tiempos, y en segundo término debido a los planteamientos que la critican como ineficaz.

En conclusión, a lo largo de este apartado se puede ver que la calidad no es un concepto y práctica privativo de algunas décadas, sino que se fue perfilando y estructurando a partir de las necesidades tanto productivas como organizacionales, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial. Generada para la gestión privada y en países ricos, resulta indispensable adaptarla tanto a la administración pública como a la realidad económica nacional, razón por la cual se le definió en términos de una mejora continua de los servicios públicos, así como en referencia directa con el objetivo primordial, que no exclusivo, de la función pública, o sea el bienestar común, señalando en cada caso los puntos críticos así como los lineamientos hipotéticos más adecuados para afrontarlos, de tal manera que su adopción contribuya a mejorarlos tanto cuantitativa como cualitativamente, respondiendo de este modo a las carencias y demandas crecientes de la sociedad generadas por el modelo que subyace en la globalización, pero introduciéndose al mismo tiempo en los planteamientos teóricos que ésta misma impulsa asumiendo los límites que dicha posición reporta, así como la orientación que ha de tomar.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

En este último sentido cabe destacar que no es conveniente asimilar a la administración pública únicamente como impulsora del logro de mejores índices de calidad en cuanto a los productos y servicios generados al interior de las fronteras, sino que ella misma puede y debe ofrecer directamente bienes y servicios de calidad que respondan a las necesidades de los ciudadanos en cuanto tales.

Sin embargo, en aras de lograr todo lo anterior resulta indispensable repensar los programas mencionados, pues representan los esfuerzos que para alcanzar la calidad de los servicios públicos se han planteado y llevado a cabo aunque sea parcialmente, ya que, como se desprende de su lectura, sus planteamientos si bien resultan progresivos, pueden interpretarse como insuficientes toda vez que no apuestan plenamente por tal concepto y práctica. En otras palabras, para poder dirigir la orientación de la gestión pública hacia este último derrotero resulta ineludible proyectar la visión de planeación estratégica debido a los escasos márgenes de acción que el contexto abre, pero también por las características inherentes a éste último concepto, partiendo de lo que ya se ha ideado y hecho, de tal modo que se le dé una línea de continuidad y estabilidad. Lo que se propone entonces es asumir los límites, perspectivas y planteamientos que impone el proceso de globalización a la administración pública con el fin de que ésta pueda salir avante frente a las condiciones azarosas que aquel implica.

En este contexto, la planeación estratégica para la calidad del servicio público representa una opción que pondera, además de los elementos de viabilidad inherentes a cualquier proposición, los grandes desafíos que dicho proceso plantea a la función pública, adquiriendo en este sentido también la condición de prioritaria en virtud de las pretensiones y alcance propios de la dinámica contemporánea.

3.3. La planeación estratégica como instrumento para lograr la calidad del servicio público

Toda vez que se han destacado las cualidades así como los objetivos de la propuesta, además de los planteamientos que le sustentan en cuanto tal, resulta conveniente señalar las características que definen a este modelo. Es así como en el presente apartado se precisarán las particularidades indispensables para introducir la planeación estratégica para la calidad del servicio público; en otras palabras, cómo encuadrarla en la gestión pública mexicana en aras de que tenga un desempeño exitoso.

Recordando la descripción de la planeación estratégica, según se apuntó arriba, se tiene que para llevarla a cabo es necesario:

- Determinar la misión o el objetivo último.
- Establecer las estrategias, o sea los grandes caminos que conducirán a la consecución de la misión.
- Exploración minuciosa del medio ambiente para hallar los factores que influyen en la consecución de los objetivos y metas; si éstos tienen un efecto positivo para con aquella búsqueda se entenderán como oportunidades, mientras que si éste es negativo se considerarán como problemas.
- Análisis de la situación en la que se encuentra la organización o las organizaciones encargadas de lograr que el proceso se encauce hacia su realización, es decir, el monto y características cualitativas de los recursos con los que se cuenta.

Capítulo 3. Planación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

- A partir de los puntos anteriores, hacer una búsqueda exhaustiva de las tácticas más idóneas, correlacionando los recursos tanto con las restricciones como con las oportunidades.
- Determinar las acciones concretas, a través de programas y proyectos, desagregándolos en los niveles más operativos tales como los procedimientos y los pasos hasta donde sea necesario llegar.

De este modo, en su utilización como instrumento para lograr la calidad del servicio público lo procedente es, a partir de lo dicho acerca del segundo proceso, definir en que consiste cada uno de sus pasos, para tal efecto se enumeran a continuación los siguientes puntos:

1. **Misión.-** Establecer la concepción y prácticas conducentes para lograr que el servicio público que presta la administración pública sea de calidad, en otras palabras, que conduzca al logro de mejores niveles de bienestar.
2. **Formular las estrategias pertinentes con el fin de alcanzar la misión.-** En este sentido se proponen dos maniobras que, aunque pretenciosas, permiten tomar un rumbo claro para que la misión se alcance:
 - a) Definir el concepto calidad del servicio público tanto en su sentido general como en el particular, y
 - b) Arraigar en las culturas organizacionales de las distintas dependencias y entidades, así como en los órganos que conforman a la administración pública la cultura para la calidad del servicio público.

En cuanto a la definición en sus dos sentidos, se proponen las que se han desplegado arriba; es decir, la calidad del servicio público en general, obedeciendo su orientación a la búsqueda del desarrollo pero teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a su contexto, o sea que se ha de entender como mejora continua, en éste nivel global la calidad se orienta a la satisfacción de ciudadanos en cuanto tales, asimismo se ha de recordar que ésta definición y pretensión determina las más particulares, las cuales, como desagregación de la primera, se han de definir también en términos de mejora continua pero referidas a la satisfacción de los usuarios individuales y su efectividad ha de medirse por el grado en que contribuyan a lograr la misión global que, como ya se dijo, tendrá un impacto en el desarrollo, dependiendo la orientación de éste último de su éxito o de su fracaso. La definición tiene un peso específico ya que señala el rumbo que se quiere tomar.

Por lo que se refiere a la cultura organizacional, ésta se abordará en un apartado posterior, baste decir aquí que su trascendencia es esencial debido a que de ella depende la introducción, asimilación, proyección y permanencia de los criterios para la búsqueda de la calidad del servicio público.

3. Analizar los factores restrictivos y las oportunidades que abre el medio

ambiente.- A este rubro pertenecen las debilidades y las fortalezas respectivamente, las cuales se derivan de las condiciones que impone e impulsa la globalización a la realidad nacional y en particular a la administración pública, así como las que se desprenden del proceso histórico de ésta última. Entre las primeras están:

a) La presión de poderosos grupos económicos transnacionales, los cuales buscan su propio beneficio utilizando mecanismos que pueden rebasar la capacidad de los gobiernos y quienes critican su intervención.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

- b) La escasa experiencia nacional en lo que a competitividad y calidad se refiere.
- c) La imagen de la administración pública como una organización ineficaz e ineficiente.
- d) El grado de centralismo que se presenta en la gestión pública.
- e) Los altos grados de corrupción en el país.
- f) La insuficiencia tanto de los vínculos como de los canales de comunicación apropiados entre gobierno y sociedad.
- g) La falta de indicadores claros sobre calidad en cuanto a la gestión pública.
- h) El alto índice de pobres y marginados, lo cual condiciona la actuación de la ciudadanía como tal pero también la de la administración pública.

Mientras que entre las fortalezas destacan:

- a) Aunque limitados, existen avances en las materias de descentralización, profesionalización, indicadores de desempeño, simplificación administrativa, así como una atención creciente por los temas de la ética ligada al ejercicio público. Todas estas experiencias pueden servir como punto de referencia para mejorar el funcionamiento de aquél.
- b) Existe una fuerte presión por parte de la sociedad, y principalmente de los grupos mejor organizados en cuanto a la publicidad-claridad con la que el gobierno interviene en los asuntos públicos.
- c) Si bien no se puede considerar como generalizado, también se observa un mayor interés de la sociedad por participar en los asuntos públicos.
- d) La clara tendencia a introducir el concepto y práctica de calidad en la gestión en general, para hacer frente a los retos de la globalización.
- e) La asunción en la administración pública de que se pueden adoptar modos de gestión originados fuera de ella, de su orientación como servidora de

la sociedad y de su incapacidad, si actúa sola, para alcanzar su objetivo último.

4. **Análisis de los recursos con que cuenta la organización.**- Aquí se han de ponderar tanto los recursos materiales como los que se definen con características más cualitativas con que cuenta la administración pública para hacer frente a las debilidades y problemáticas, así como con el fin de encaminar sus fortalezas hacia el logro de las tácticas y por consiguiente de la misión.

Es así como actualmente en la administración pública:

- a) Se cuenta con un marco conceptual en el que la planeación se ubica como instrumento del desarrollo, en donde es de destacarse el compromiso, al menos teórico, tanto del gobierno como de la administración pública para con este fin u objetivo; asimismo, se hallan referentes en el proyecto político que rigen en la actualidad para la ubicación y conceptualización de ese ideal.
- b) Existe un 'molde' organizacional (sectorización) que permite ir desagregando e introduciendo progresivamente esquemas nuevos.
- c) Hay escasez de recursos financieros para atender todas y cada una de las demandas ciudadanas, más la imposibilidad real de efectuar lo anterior de acuerdo con su pretensión y orientación hacia el bien común.
- d) Padece de incapacidad para acceder a los recursos tecnológicos de punta, sobre los cuales los países más ricos tienen primacía.
- f) Persistencia de barreras de tipo legal, económico y profesional para poder profesionalizar a sus cuadros.

5. A partir de la comparación de los recursos disponibles tanto con las fortalezas como con las debilidades sigue la elección de las tácticas que permitan sacar adelante la misión.- Frente a los limitados recursos financieros y tecnológicos, así como ante los óbices para profesionalizar a su personal, pero también considerando que se cuenta con dos puntos de referencia, como son la orientación y el compromiso del ejercicio público con la idea del desarrollo, más el marco organizacional de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la cual permite identificar quien tiene más experiencia en el trato de diversos temas, se propone que la introducción de la gestión de calidad se haga de manera gradual.

Lo anterior en virtud de que los elementos organizacionales son diversos y la función pública es en sí compleja. Además del incremento de las demandas ciudadanas, entre las cuales destaca la de su mayor inclusión (de la ciudadanía) como sujeto activo en las decisiones y acciones gubernamentales, lo cual permite privilegiar las prácticas descentralizadoras para acercar el ejercicio gubernamental a la gente.

Por otra parte, los compromisos así como la orientación de la administración pública para con la ciudadanía y los grandes desafíos tanto en lo referente a recursos como en lo concerniente al incremento de la complejidad social, obligan a contar con gente capacitada y capaz para que puedan responder al perfil que demanda un servicio público de calidad, razón por la cual se requiere la profesionalización del personal público.

Pero si de la pretensión de alcanzar la calidad del servicio público se desprende, como dejan ver los programas de gobierno analizados, la falta de indicadores claros para saber si de acuerdo con las necesidades de la población se está trabajando en el camino correcto, entonces resulta necesario identificar aquellos índices teniendo en cuenta los

límites precisos de la realidad nacional; para tal efecto se proponen, como puntos de partida, índices acerca de la eficacia y la eficiencia en el ejercicio público.

Derivado de la mala imagen muy arraigada en contra de los actos de corrupción por parte de los servidores públicos, más las consecuencias que en toda la gestión tienen aquellos, se plantea la necesidad de abordar la ética en el ejercicio público como una materia indispensable para acceder a la calidad.

En suma, las tácticas propuestas para lograr la calidad del servicio público son cuatro:

- La profesionalización de los servidores públicos.
- La descentralización en el ejercicio público.
- La introducción de la ética en el desempeño de cargos públicos.
- Ponderar los criterios de eficiencia y eficacia en la gestión pública.

El planteamiento de estas tácticas obedece al hecho de que existe alguna práctica en estos temas, al mismo tiempo que no se cuenta con una abundante experiencia en materia de calidad, igualmente las determinan tanto la realidad nacional con respecto a ésta última como la necesidad de su adopción al servicio público. Asimismo, éstas responden al reto que presupone la aparición de actores económicos muy poderosos cuyos intereses, pretensiones y mecanismos que utilizan hay que tener en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas, las cuales afectan e involucran directamente a la administración pública.

5. **Desagregación de los planteamientos sobre calidad del servicio público para la elección de proyectos y de los pasos específicos a seguir.**- En este punto hay que destacar la necesidad de una investigación por cada proyecto de calidad que se pretenda aplicar a diversos servicios públicos, los cuales tienen características

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

específicas que deben ser atendidas diferenciadamente, así como de su constatación con los involucrados directos en la prestación del mismo.

En virtud de la diversidad-especificidad de los servicios públicos, sólo se enunciarán los lineamientos generales para la ubicación y ejecución de dichos proyectos, los cuales son:

- Dar prioridad a la mejora continua.
- En aras de que la definición de la calidad del servicio público en general determina la propia de los servicios públicos en particular, se propone que la elección recaiga en aquellas áreas que tienen un mayor impacto en el desarrollo nacional como son educación, salud, tecnología, combate a la miseria y la pobreza.
- Asimismo, en virtud de que los proyectos son específicos, la definición de la calidad del servicio público para cada uno de ellos habrá de referirse a la satisfacción de los usuarios.
- En la misma tesitura, cada unidad responsable de prestar aquellos buscará y propondrá tanto los mecanismos para identificar e involucrar a la población con sus proyectos, así como los indicadores más pertinentes para la prestación de un servicio de calidad.

Respecto de los pasos a seguir se propone que:

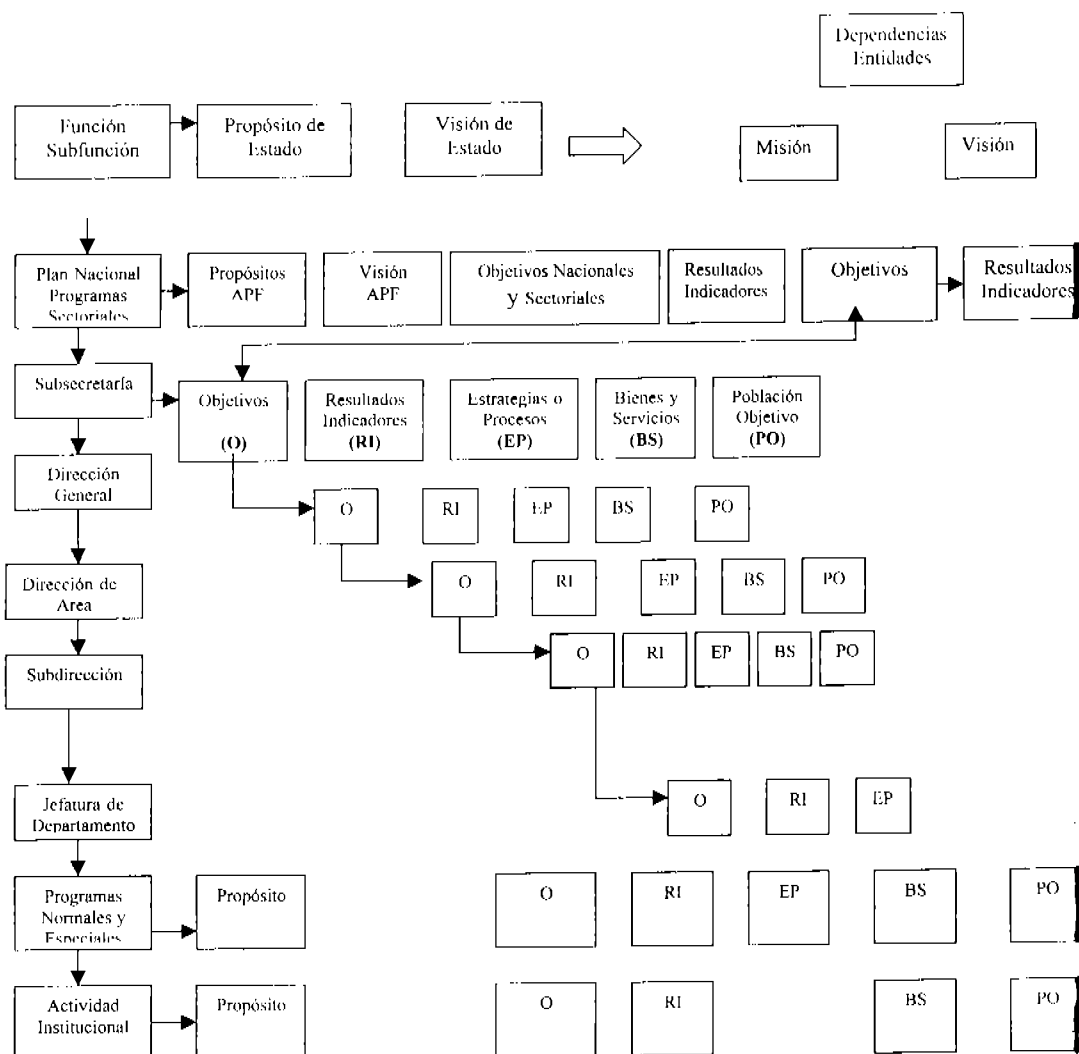
En cada unidad se introduzcan en sus manuales de organización los criterios de calidad, los cuales tomarán como referencia los proyectos a los que responde su trabajo directamente. Además de la elaboración de sistemas de calidad precisos.

Relacionado estrechamente con el objetivo del punto número seis cabe mencionar que en el marco del PROMAP 1995-2000 se presentó la Reforma al Sistema Presupuestario con

una visión de planeación estratégica, aplicando ésta última al proceso de planeación-programación-presupuestación, es decir, a la gestión de recursos de las distintas entidades y dependencias que conforman a la APF pretendiendo hacer más efectivo dicho proceso.

El planteamiento original intentaba desagregar la planeación estratégica en la estructura organizacional de cada entidad y dependencia de la APF, justificaba la aplicación de aquel concepto diciendo que con esto se podrían identificar y corregir las causas que generaban desviaciones en la utilización de los recursos (presupuesto), las cuales no permitían cumplir correctamente con los objetivos y las metas buscadas. Resulta pertinente explorar dicha idea toda vez que representa un referente explícito en lo relacionado con la aplicación de la planeación estratégica en el funcionamiento y la operación de la administración pública de una manera concreta. En otras palabras, intentaba responder al cómo, postulando que para lograrlo se debería seguir la ruta que describe el siguiente esquema:

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.



Cuadro tomado de: Unidad de política y Control Presupuestal de la Subsecretaría de Egresos (SHCP) –SECODAM-SEDESOL. *Reforma al Sistema Presupuestario. Implantación*. T. I. México, Cprosepp, 1999, p. 81.

En su marco conceptual va de lo general a lo particular, desde los propósitos y visión del Estado pasando por el PND y los Programas Sectoriales hasta llegar a las actividades institucionales, esto es, a la operación cotidiana de las entidades y dependencias de la APF que, según esto, deben contar con una misión, una visión, además de determinados objetivos; asimismo, tienen la obligación de medir los resultados obtenidos a través de la construcción de indicadores precisos, así como de formular las estrategias o procesos a seguir para alcanzar tanto sus objetivos como sus metas mediante la prestación de bienes y servicios destinados a la población objetivo.

De acuerdo con esto, la planeación estratégica permite tomar decisiones considerando la variedad y variabilidad de los factores del entorno pero también teniendo en cuenta tanto los elementos como los problemas de corto y largo plazos, donde la misión es, dice, la razón de ser de cada dependencia, a la cual caracteriza como un párrafo sencillo, corto y claro elaborado por el "grupo estratégico", y el cual genera motivación y compromiso, respondiendo a las preguntas: ¿qué hacer?, ¿para qué hacerlo?, ¿a través de qué? y, ¿para quién hacerlo?

En tanto que la visión, continúa, es lo que se quiere llegar a ser, el ideal a lograr por cada dependencia y entidad, mientras que los objetivos identifican y expresan lo que debe lograr la dependencia o entidad en términos cualitativos para conseguir cabalmente tanto su misión como su visión, asimismo identifican el grado en que contribuyen a lograr los compromisos que tienen con su sector administrativo. Los objetivos se alcanzan, según esto, a través del establecimiento y consecución de estrategias más concretas de alcance anual, o, como dice el documento, de las líneas de acción, las cuales derivan en la formulación de metas, las que a su vez se miden mediante la elaboración de indicadores que permiten proporcionar información más detallada y objetiva (desagregada) ya que, apunta: "describen la forma y el grado de contribución de las acciones al cumplimiento de

Capítulo 3. Plancación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

los objetivos,³³ con lo cual se estaría en posibilidad de conformar un sistema de medición.

Al ser los indicadores los parámetros para saber del cumplimiento cualitativo y cuantitativo de la gestión, entonces a partir de los resultados que arrojen se evaluaría el desempeño de las entidades y dependencias para iniciar nuevamente todo el proceso. Los indicadores que propone,* partiendo del de mayor grado de dificultad al de menor para ser elaborados son:

- Los de impacto que miden el logro de los objetivos.
- Los denominados de alineación de recursos que muestran la congruencia entre los recursos aprobados y los suministrados, así como la equidad de su distribución.
- Los de eficiencia que indican la productividad.
- Los de calidad que evalúan las características o atributos de los productos y servicios, así como el grado de satisfacción de los usuarios que los reciben.
- Los de cobertura que miden el alcance que se tuvo en cuanto a la población o universo objetivo.

Ahora bien, como el tema que ocupa el presente trabajo es en buena medida el de la calidad del servicio público, resulta pertinente apuntar en particular lo que sobre los de calidad señala el planteamiento que se está explicando. Así, se tiene que los indicadores de calidad miden a través de encuestas a usuarios o beneficiarios la satisfacción de los mismos, además de los atributos cualitativos de los productos o servicios, justificando su segunda orientación cuando señala que la calidad podría cuantificarse en términos de los

³³ *Ibid.*, TomoII, p.17.

* En el tomo dos se ofrece una metodología para la elaboración de los indicadores a partir de un marco conceptual muy explícito. Asimismo se destacan los matices para hacerlo, reconociendo que no es la única forma, en otras palabras, que aquella no es definitiva y sobre todo que tiene que adecuarse tanto al bien o servicio que se presta como a la población a la que destina.

efectos o consecuencias que produjeran los defectos o imperfecciones de los bienes que brinda o presta la dependencia o entidad, o bien, que la calidad podría medirse calculando el porcentaje de productos o servicios defectuosos. Como se puede ver, aquellos se proyectan para evaluar la calidad de los servicios públicos en plural.

En general, el esquema descrito puede servir para acercarse a la mejor forma de aterrizar los planteamientos de la planeación estratégica a la administración cotidiana de las entidades y dependencias públicas, contribuyendo de esta manera a su aplicación y consolidación en la gestión pública.

En cuanto a los bosquejos acerca de su desagregación anteriormente señalados, cabe destacar los límites de la presente investigación, ya que cada servicio público requiere un análisis a parte, en otras palabras, ésta es una propuesta académica y genérica, nada más pero nada menos, la cual se tiene que aterrizar en la realidad concreta de los servicios públicos, procediendo a transformar los elementos claves que garanticen el logro de la calidad en su prestación, tales como la cultura organizacional propia de la administración pública.

Pero para completar la explicación respecto del alcance de la planeación estratégica como instrumento para lograr la calidad del servicio público, se requiere abundar más en la explicación tanto de la estrategia en lo relativo a su pretensión de establecer una cultura de servicio en el ejercicio público, así como de cada una de las tácticas propuestas; lo anterior en virtud del desarrollo del presente análisis y para fines de dotarlo de mayor claridad, pero también porque representan puntos claves para lograr la misión.

3.3.1. La ruta crítica hacia la calidad del servicio público: una cultura de servicio

En la búsqueda de la calidad del servicio público resulta necesario entender que la estrategia que requiere más trabajo cotidiano y a largo plazo es la de establecer una cultura organizacional orientada hacia la prestación de servicios de calidad, ello en virtud de las connotaciones y alcance que implica una cultura de servicio.

Desde su definición se pueden observar las dificultades para poder transformarla, de esta manera se entiende por cultura a

... los elementos intangibles que comparten los miembros de una organización: valores, creencias que guían sus acciones, sobreentendidos y formas de pensar. (...) La forma, acostumbrada o tradicional, de pensar y de hacer las cosas, compartida en mayor o en menor medida por todos los miembros de la organización y que los miembros nuevos tienen que aprender y aceptar, cuando menos parcialmente, para ser aceptados como servidores de la empresa.³⁴

De tal manera que en la práctica dicha cultura organizacional, cuando es sólida, compromete a los miembros con los valores que la organización pretenda proyectar como pautas de comportamiento hacia la consecución de determinados fines, dándole a lo

³⁴ Mintzberg, Henry. op. cit., pp. 184, 197. En esta obra se apunta que hay cuatro tipos distintos de cultura, clasificados de acuerdo con que el enfoque estratégico de la organización esté orientado hacia el interior o hacia el exterior y también considerando si se desarrollan en ambientes estables o dinámicos; según esto existen: 1) Cultura adaptable, la cual mira hacia el exterior en un ambiente cambiante, en donde el acento se pone en la identificación y satisfacción de las necesidades de los clientes; 2) La cultura participativa que pretende cifrar su fortaleza en la unión interna de sus integrantes para hacer frente a ambientes dinámicos, potenciando la satisfacción de los elementos externos; 3) Cultura de la misión, la cual se centra en una visión compartida de lo que pretende la organización para satisfacer una necesidad externa bien definida y estable y. 4) Cultura consistente, la cual tiene como escenario un ambiente estable y mira hacia el interior, su punto de referencia es seguir la forma preestablecida para hacer las cosas.

integrantes un marco de referencia para relacionarse con los demás y dentro del cual se establecen los parámetros de su desempeño como tales.

La anterior definición conduce al problema de la transformación de la cultura organizacional, ya que ésta obedece a elementos intangibles que se arraigan en los miembros de la organización y los cuales determinan su desempeño, además de que muchos de aquellos se van estructurando de manera espontánea; al respecto Miguel Udaondo apunta que “la cultura es algo aprendido, lo que le confiere un carácter mutable sobre el cual, por tanto, se puede influir intentando orientarla hacia donde pudiera entenderse que es conveniente.”³⁵ Así concebida, la cultura que se halla en las organizaciones públicas es susceptible de ser cambiada paulatinamente por otra que responda mejor a las pretensiones de calidad del servicio público. Sin embargo, esa transformación sólo puede ser progresiva porque implica patrones de comportamiento y valores que se arraigan tanto en las conductas individuales como en las interacciones recíprocas de los miembros de la organización, además de la concepción que con respecto a ésta última tengan aquellos, así como con el grado de compromiso que alcancen a desarrollar con los valores y los principios que ésta pretenda sustentar.

Con todo, queda una cuestión que ha de ser analizada, siendo ésta la de saber si en realidad se puede hablar de ‘una cultura organizacional’ de la administración pública dada su magnitud y composición, o si más bien en ella se presentan una diversidad de culturas, tantas como entidades y dependencias componentes de aquella se pueden enumerar. En el entendido de que existe una variedad extensa de unidades administrativas que la conforman, se puede decir que en cada una de ellas es posible hallar elementos conductuales y valores distintos, lo cual implicaría que existen diversas culturas acordes al número de aquéllas, pero en virtud de que todas ellas se relacionan como unidades

³⁵ Udaondo, Miguel. op. cit., p. 121.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

prestadoras de servicios públicos para con su entorno, además de que hay similitudes respecto de su estructuración organizacional y reglamentaria, se podría hablar también de un hilo conductor que describe una cultura del servicio público.

Al respecto los conceptos de cultura dominante y subculturas resultan útiles para entender dichas apreciaciones; a la primera se le entiende como aquella que expresa los valores básicos compartidos por la mayoría de los miembros de la organización, mientras que las “subculturas tienden a desarrollarse en las grandes organizaciones para reflejar problemas, situaciones o experiencias comunes de los integrantes. Las subculturas suelen definirse por el nombre de los departamentos o por su separación geográfica.”³⁶ Para entender el tipo de éstas últimas, en la obra citada de Mintzberg se les clasifica de la siguiente forma: a) subcultura de refuerzo, en la cual los miembros de cierta unidad o departamento abrazan la cultura dominante con más fervor que el centro de ella; b) subcultura ortogonal, en donde se da la aceptación de ciertos valores de la cultura dominante pero con la proyección de otros valores distintos de aquella, los cuales son considerados como propios y, c) la contracultura, mediante la cual se desafían los valores de la cultura dominante.*

De esta manera, se entiende que existe una cultura de las organizaciones públicas prestadoras de los servicios, pero también que en la medida en que estos son diversos y específicos, siendo atendidos tanto por entidades como por dependencias igualmente variadas, desarrollan elementos de cultura organizacional propios que les definen, de tal modo que para efectos de su análisis pueden ser abordados como subculturas.

³⁶ Robbins, Stephen. *Comportamiento Organizacional*. México, Prentice Hall Hispanoamericana 3ra edición. 1994. p. 441. Este autor apunta en la misma página que si las organizaciones carecen de una cultura dominante, componiéndose únicamente de muchas subculturas, el valor de la cultura como variable independiente disminuye considerablemente.

* Para mayor precisión, véase de la obra citada coordinada por Mintzberg la página 203.

Pero para reorientar la cultura organizacional de la administración pública como prestadora de servicios públicos, resulta necesario proceder a identificar el rumbo hacia el cual dirigirla. En este sentido, si la misión es alcanzar la calidad de aquellos, es preciso ponderar que:

Una Administración cuya función primordial no es sólo el ejercicio de potestades sino el prestar servicios públicos, no puede reformarse únicamente a través de leyes y otras normas que sustituyan unas estructuras jerarquizadas o unos procedimientos legales por otros, sino que exige un enfoque global del cambio cuyo objetivo final sea una nueva cultura organizacional que sitúe al usuario de los servicios como el objetivo final de la gestión pública.³⁷

Dicho planteamiento hace alusión al hecho de que cuando se trata de los servicios públicos entendidos de manera plural, la calidad se define como mejora continua para satisfacer a los usuarios de aquellos, pero sin olvidar que estos tienen como punto de referencia la calidad del servicio público en su acepción más general quedando determinados por él, y el cual tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades, las carencias, así como de las expectativas de los ciudadanos para que puedan realizarse plenamente como tales, en otras palabras, responde a la idea del desarrollo.

En aras de lograr lo anterior se requiere cumplir con ciertos pasos previos que permitan cubrir metodológicamente las necesidades de dicha pretensión de cambio, los cuales son:

1. *Decidir qué tipo de cultura se necesita en la organización.*
2. *Evaluar la cultura existente para determinar en donde están las lagunas entre la cultura real y la deseada.*
3. *Decidir cómo sortear esas lagunas.*
4. *Repetir el proceso periódicamente.³⁸*

³⁷ Pérez Iñigo, Carlos. op. cit., p. 85.

³⁸ Las ideas precisas de éste planteamiento están en, Minzberg, Henry. op. cit., p. 97.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Como se puede inferir a partir de lo dicho hasta aquí con respecto a la gestión de calidad, así como en relación a su adopción al servicio público y el concepto mismo de servicio, no es difícil entender el hecho de que por lo que se aboga en cuanto al cambio cultural es por una cultura de servicio que permita mejorar continuamente la prestación del mismo, esto quiere decir que los valores y principios a privilegiar en el ejercicio público, y consiguientemente por parte de los servidores públicos son:

- a) ponerse al servicio de la ciudadanía, entendiendo a quienes integran esta categoría como los beneficiarios legítimos del producto del esfuerzo de su trabajo,
- b) asimilar en su desempeño la mejora continua de las actividades que realizan como una prioridad y como una condición para lograr lo primero.

Alcanzar lo anterior es un proceso largo, muy difícil y peligroso. Es largo porque pretende arraigar conductas cotidianas sustituyéndolas por otras que igualmente forman parte del comportamiento y principios enraizados en los miembros de la organización; es difícil en virtud de que dicha transformación ha de tomar en cuenta los aspectos culturales que mejor se acomoden al cambio, esto es, se tiene que adaptar la teoría a la realidad, pero también y sobre todo los principios, valores y conductas, los cuales se corresponde en un nivel más general con el entorno cultural del país; es peligroso debido a que en el intento hacia el cambio de cultura organizacional se puede presentar insatisfacción, desorientación o frustración de los involucrados, afectando de este modo su desempeño y lógicamente a los resultados de la gestión.

Sin embargo, como bien se apuntó arriba, la estrategia para lograr una cultura de servicio y de mejora continua es indispensable para alcanzar la misión, pues ahí en donde a partir de una cultura organizacional existente se proyecten principios y se cristalicen acciones y conductas encaminadas a ponerse al servicio de los ciudadanos-usuarios, dándose

paralelamente la existencia de una permanente preocupación por mejorar lo realizado con anterioridad, estará presente la práctica sobre calidad del servicio.

Ahora bien, falta saber qué tipo de cultura es la existente para cumplir con la primera parte del segundo paso, a este respecto se requiere del análisis cuidadoso de los aspectos culturales teniendo en cuenta que para diagnosticar la cultura real existente se deben estudiar por lo menos:

- Los elementos relativos al factor humano y disponibilidad de personal.
- Los elementos cualitativos que se escapan a una evaluación cuantitativa exacta y que son únicamente de tipo descriptivo.
- Los aspectos que no pueden ser aclarados o definidos mediante la lógica; por ejemplo: hábitos producidos por tradiciones o costumbres que ya no son vigentes pero que han quedado impresos en la cultura.³⁹

Para llevar a acabo todos y cada uno de estos puntos es necesario, continúa Udaondo, un procedimiento razonable consistente en:

- Análisis de los documentos disponibles de todo tipo, los cuales reflejan la estructura y el funcionamiento de la organización.
- Aplicar cuestionarios y encuestas a los miembros de aquella.
- Elaborar entrevistas, visitas y conversaciones con personas consideradas como claves en el funcionamiento de la organización y en la configuración de la cultura organizacional.

³⁹ Las líneas textuales se encuentran en, Udaondo, Miguel. op. cit., p. 127.

Capítulo 3. Planación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Una vez realizado lo anterior se estará en condiciones de abordar la última parte del segundo punto así como el tercero, o sea definir las brechas existentes entre la cultura real y la que se pretende implantar, además de cómo hacer para superarlas; en este punto se requiere tener en cuenta lo siguiente:

- Dichas diferencias han de ser enunciadas de manera clara y sencilla.
- Al inicio del movimiento hacia el cambio cultural se han de escoger unas cuantas de aquellas discrepancias, las cuales, de ser superadas, representen un eslabón para continuar el proceso, a la vez que resulten prioritarias para el logro del objetivo final.
- En este proceso se tienen que involucrar a todos y cada uno de los miembros de la organización, ya que serán ellos quienes deberán apegar tanto sus conductas como su desempeño a los principios y los valores establecidos.
- Asimismo, cualquier teoría, planteamiento o instrumento que se quiera implantar para alcanzar la cultura orientada hacia la calidad deberá hacerlo ponderando que el cambio es gradual, pero sobre todo asimilando las pautas culturales, tanto las que se busca dejar atrás como las del entorno cultural más general, todo ello para adaptar sus pretensiones a las características propias de la cultura disponible, haciendo más redituable de esta forma el esfuerzo. En otras palabras, como se manifestó en su momento, se requiere adecuar los elementos de gestión de calidad actuales, pero sin descartar la utilidad de los que pertenecen a la gestión tradicional que den resultados.

Por último, el cuarto punto que plantea repetir el proceso periódicamente se debe entender como la evaluación y actualización progresiva de éste para saber de su avance y de sus logros, así como de las readecuaciones que es necesario introducir para lograr cabalmente

la realización del cambio en la cultura organizacional orientándola hacia la gestión de la calidad del servicio público.

En conclusión, la estrategia que se propone la reorientación de la cultura organizacional en la administración pública hacia otra que pondere la adopción de la calidad de los servicios que presta, significa establecer una cultura de servicio orientada hacia la mejora continua. Asimismo, es un proceso que implica mucho tiempo y esfuerzo tanto por la naturaleza de su pretensión como por sus características inherentes, sin embargo resulta indispensable para alcanzar la misión dadas las particularidades de ésta última, además de que permite ir viendo los resultados de su adopción gradualmente. No obstante lo anterior, resulta imprescindible recordar que para lograr la estrategia es necesario también realizar todas y cada una de las tácticas planteadas.

3.3.2. Las tácticas para lograr la calidad del servicio público

Toda vez que la relación entre estrategia y tácticas se visualiza como determinante, a continuación se presenta el análisis de las últimas, el cual se compone, en primera instancia, de su definición para luego establecer un panorama general de la situación en la que se encuentran en la actualidad dentro de la administración pública mexicana, finalizando con la precisión del modo en que influyen en la calidad del servicio público.

3.3.2.1. Adopción de los criterios de eficiencia y eficacia

En los planes nacionales de desarrollo más actuales es común encontrar la pretensión de lograr mayores índices tanto de eficiencia como de eficacia en el ejercicio público. Íntimamente relacionado con el anterior punto, las críticas en contra de la administración pública utilizan estos dos conceptos indistintamente en sentido negativo sin precisar en que consisten, derivándose de ello una confusión de términos, de tal manera que para abordar el tema de la adopción de los criterios de eficiencia y eficacia en la gestión pública en aras de alcanzar la calidad del servicio público es necesario, antes que nada, definirlos.

Una aproximación somera indica que la eficiencia se aboca al logro cabal de las metas y los objetivos,^{*} mientras que la eficacia alude al mejor aprovechamiento de los recursos utilizados para obtener un bien. En este sentido, la segunda podría caer bien en la primera toda vez que representa una pretensión de cualquier organización: obtener o dar más utilizando menos, sin embargo la eficiencia adquiere una dimensión propia ya que tiende a expresarse en términos financieros globales. Y es precisamente en esta última connotación donde cabe matizar el concepto cuando se habla de las actividades gubernamentales, en otras palabras, la eficiencia gubernamental sólo puede aplicarse si se tiene en cuenta que los objetivos del ejercicio público no coinciden siempre con la rentabilidad financiera de una actividad que, sin embargo, es también administrativa.

Para precisar la implicación que surge de su adopción en el servicio público se tiene que la eficiencia es la

* Cabe mencionar que en el lenguaje administrativo las metas aluden al establecimiento y logro de aspectos cuantitativos, mientras que los objetivos se orientan al establecimiento y logro de elementos cualitativos.

... Relación existente entre los recursos aplicados al producto y el producto final obtenido. Es la razón entre el esfuerzo y el resultado, entre gastos e ingresos, entre el costo y el beneficio resultante. Está dirigido hacia la mejor manera de hacer las cosas a fin de que los recursos (humanos, tecnológicos y financieros) sean aprovechados de la mejor manera posible.

En la medida en que el administrador se preocupa por hacer correctamente las cosas se estará dirigiendo hacia la eficiencia (mejor utilización de los recursos disponibles); pero cuando verifica si las cosas bien hechas son las que realmente se debieran hacer, entonces se estará orientando hacia la eficacia (alcance de los objetivos a través de los recursos disponibles), sin medir su uso, y con el propósito de corregir acciones contingentes.

Para medir la eficiencia no existe un parámetro absoluto sino relativo, que está en función de los fines o valores que se persiguen. Los análisis de la eficiencia gubernamental tienen casi siempre implícitas presunciones de valor. La noción de eficiencia es válida y útil, pero sólo dentro de un sistema de valores conscientemente aceptado. Sólo en la medida que se establezcan parámetros claros, son posibles y útiles los estudios sobre la eficiencia en la administración pública en los tres niveles de gobierno.⁴⁰

La anterior reflexión tiene derivaciones importantes para asimilar el concepto de eficiencia; en primer lugar está el que su concepción se da en el marco de la búsqueda y generación de beneficios económicos para quien la aplique, en segundo término se encuentra la relación estrecha que guarda con el concepto de eficacia, ya que ambos buscan el logro de los objetivos y metas de la organización, pero en la medida en que la primera sólo se orienta a hacer bien las cosas, o más bien, hacia la mejor forma de utilizar los recursos, se le puede diferenciar de la segunda, razón por la cual requiere de adaptación a las pretensiones del ejercicio público implicando que en la adopción de criterios de eficiencia al servicio público se tengan que establecer tanto parámetros como valores que van más allá de la rentabilidad y la ganancia como productos de su aplicación.

En ese sentido la eficiencia productiva así como la eficiencia financiera han de medirse relacionándolas con el objetivo final del servicio público, es decir, servir a la sociedad, y

⁴⁰ Anaya, Vicente. op. cit., pp. 156-157.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

más concretamente a sus elementos componentes, entendidos estos últimos como ciudadanos; en otras palabras, se tiene que considerar que en su aplicación la obtención de una determinada ganancia económica no es su fin. No obstante lo anterior, sí existe la obligación por parte de quienes ocupan cargos públicos por buscarla, ya que los recursos que utilizan no les pertenecen, pero sobre todo porque estos son limitados, aún más: resultan insuficientes para responder cabalmente a todas las necesidades y demandas sociales.

Por lo que hace a su relación con la calidad es fácil discernir que al ser su preocupación la mejor manera de hacer las cosas para el máximo aprovechamiento de los recursos, la eficiencia del servicio público queda enmarcada claramente en su calidad. De esta manera se puede entender el hecho de que los criterios de eficiencia aplicados al servicio público tienen como parámetro la mejoría administrativa en la utilización de los recursos, acorde a los fines y obligaciones de aquel.

Con respecto a la eficacia, se tiene que ésta significa la

... Capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad con las metas propuestas, objetivos establecidos y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico. El criterio de eficacia es de gran importancia en la administración, ya que los distintos niveles y partes que integran la organización requieren coordinar sus acciones para producir los bienes y servicios necesarios para cumplir con los objetivos de la institución.

Dentro de los estudios del comportamiento político, el término de eficacia es usado para hacer referencia a los sentimientos de un ciudadano acerca de los efectos de su actuación sobre los acontecimientos políticos. Es decir, que cuando más capaz se considera el individuo de influir en las decisiones políticas, más satisfecho está con el sistema político general y tanto más predispuerto a valorar positivamente la gestión de las autoridades.⁴¹

De acuerdo con la anterior se entiende que su connotación, a diferencia de la eficiencia, es más cualitativa y abarcadora, ya que su pretensión rebasa la mera utilización de los

⁴¹ Ibid., p. 156.

recursos pasando a la ubicación de los efectos que se quieren propiciar por medio de la plena realización de los objetivos y las metas institucionales. Del mismo modo, se orienta políticamente a la atención y satisfacción del ciudadano con respecto al sistema político, dentro del cual los servicios públicos juegan un papel trascendental debido a que representan la conexión del gobierno con los ciudadanos en la atención que les brinda a estos últimos. En otros términos, responde al cabal cumplimiento de lo que una determinada administración se había propuesto al iniciar su compromiso con los electores.

Es así como este término responde a la efectividad que tenga la gestión pública respecto de los fines políticos más abstractos, pero también con los que son más concretos del sistema político en su conjunto. La adopción de criterios de eficacia en el servicio público, entonces, obedece a la capacidad de respuesta exitosa que tenga en relación con los problemas, las necesidades y las demandas de la sociedad. Asimismo, se aboca a la realización de los ciudadanos en cuanto tales, buscando hacerles partícipes en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las políticas; lo anterior en el marco del sistema político más general dentro del cual se ubica a la administración pública con su accionar cotidiano, es decir, a través del servicio público.

En síntesis, la adopción de los criterios de eficacia en el servicio público tienen que ver con la plena realización de los objetivos y metas que cada unidad prestadora de éstos tiene encomendada asumiendo como referente los efectos descritos, de tal manera que es posible desagregarlos en la evaluación de sus resultados concretos para luego establecer determinados índices de desempeño que en su conjunto representarán, considerando otras variables pertenecientes al sistema más global, la eficacia que tenga el servicio público en su acepción más general.

Pero para aterrizar este concepto es necesario desagregarlo en términos de su impacto, tal y como lo hace Ruiz Ducñas, quien propone considerar tres dimensiones de la eficacia:

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

1. La social, referida al tratamiento y cumplimiento de las necesidades colectivas que el sistema considera prioritarias, representando por ello no sólo demandas que el gobierno ha de atender en respuesta a sus fines últimos, sino condiciones necesarias para sostener el equilibrio del Estado y la correlación de las fuerzas sociales que en él se manifiestan.
2. La económica, íntimamente relacionada con la anterior, cuyos criterios de evaluación se definen en términos del logro de los planteamientos contenidos en la política económica más general.
3. La funcional, que implica la calidad de la gestión, la capacidad gerencial y la eventual certeza de la función directriz.⁴²

Como se puede visualizar, esta desagregación resulta más exacta en la medida en que precisa el alcance de su adopción al servicio público, teniendo en cuenta tanto su dimensión interna en el punto número tres, como el impacto que tiene el servicio público en el contexto económico, político y social del país, conforme a lo que describen los otros dos puntos.

En concordancia con la relación que guarda la eficacia con la calidad tratándose de la gestión pública, se puede decir que la primera es determinante para lograr la segunda, debido a que la mejora continua así como la atención y satisfacción tanto de las demandas como de las necesidades ciudadanas y de los usuarios no se pueden lograr si no se realizan los objetivos y metas que se propongan alcanzar; en otras palabras, para prestar servicios públicos de calidad se requiere ser eficaz en cuanto al cumplimiento de lo que la administración pública se plantea realizar.

⁴² Ruiz Dueñas, Jorge. *Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana*. México, Trillas-UAM, 1982, p. 42.

Al respecto, en la actualidad el PNCTDA 2001-2006 contempla en su línea de acción numeral 2.2.1. 'Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública' entre los que denomina elementos para la evaluación de la gestión pública, los siguientes:

- *Comprobación del cumplimiento de los objetivos, programas y metas institucionales y sectoriales, revisando especialmente que los recursos se apliquen de conformidad con los montos y calendarios autorizados y con apego a la normatividad en la materia.*
- *El seguimiento de la ejecución de los programas sectoriales derivados del PND 2001-2006, así como el cumplimiento de sus metas vinculando sus resultados a la atención de las demandas y necesidades de la población.*
- *Los resultados del comportamiento de los indicadores de gestión en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la APF, como una herramienta indispensable en el proceso de evaluación.*⁴³

3.3.2.2. Profesionalización del servicio público

Ahora bien, si la estrategia para lograr la misión es el cambio de la cultura organizacional de la administración pública orientándola hacia una cultura de servicio, se tiene que destacar el papel de las personas quienes finalmente están encargadas de desempeñar esa función en lo relativo a su capacidad para darle cauce a todos y cada uno de los planteamientos concernientes a la calidad de los servicios públicos. En otras palabras, por muy consistentes que puedan ser las pretensiones de mejora respecto del servicio público, éstos quedarían en el vacío si los servidores públicos no cuentan con un ambiente laboral apropiado que permita el despliegue de sus cualidades, las cuales resultan indispensables para poder llevarlas a cabo.

⁴³ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. op. cit., pp. 43-45.

Capítulo 3. Plancación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Con el fin de establecer esas condiciones orientadas al mejor desempeño de los servidores públicos se requiere de un servicio público de carrera. Aún más, hay quien sostiene que:

Está claro también que con el Tratado de Libre Comercio (TLC), la economía mexicana y nuestros mismos socios comerciales, reclaman una administración pública que promueva, facilite y regule el desarrollo de una manera eficiente, justa y profesional (máxime en el nuevo 'mundo de la complejidad'). En este sentido, varios autores han insistido en que el éxito de las políticas de desarrollo de algunos países de Asia y Europa ha consistido en gran medida, en la existencia de administraciones públicas altamente profesionales.⁴⁴

Según la anterior posición, la administración pública requiere profesionalizarse para materializar correctamente las políticas de desarrollo, independientemente de la orientación ideológica de éstas. Ello no debe prestarse a ninguna confusión, pues la efectividad de dichas políticas tiene que ver, sobre todo, con su valor intrínseco, así como con los límites precisos que el sistema económico global les impone; de cualquier manera, resulta exacto valorar a la profesionalización del servicio público como un camino a seguir, indispensable aunque no suficiente y con matices para materializar dichas políticas.

En este contexto la apuesta por el servicio profesional de carrera tiene que dimensionarse correctamente para no levantar falsas expectativas, pues su ámbito de acción se circunscribe a las condiciones en que se desempeña profesionalmente el servidor público en su campo de trabajo, así, se puede asimilar que a pesar de que "las definiciones varían según el país y el momento, un servicio profesional de carrera es un sistema que regula la entrada y promoción de los servidores públicos basándose en el mérito y la capacidad profesional, en lugar de la afiliación ideológica o los vínculos partidarios o personales."⁴⁵

⁴⁴ Argüelles, Antonio. *El Servicio Público*. México, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio a.c., 1994, p. 51.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 52. En esta misma obra, y a partir del análisis de la experiencia mundial en la materia, se sostiene que para la adopción del servicio profesional de carrera en la administración pública mexicana hay que tener en cuenta que lleva implícita desventajas y dilemas; entre las primeras destaca: a) Genera sobreoferta de funcionarios y pocas

Con respecto a la realidad mexicana, en la cual y acorde al sistema presidencial mexicano el ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios no dependía de sus conocimientos ni de la capacidad que tuvieran para aplicarlos, sino de su afiliación partidista y de sus nexos personales o familiares, el anterior enunciado implica que la adopción del servicio profesional de carrera represente una alternativa. De tal manera que sean los más capaces quienes ocupen los cargos públicos pudiendo acceder a mejores posiciones dentro de la administración pública, siempre de acuerdo con los resultados que obtengan en su desempeño, haciendo que éste se apege más a las necesidades de la ciudadanía.

En este orden de ideas, articular la profesionalización de los servidores públicos significa, ligado con la estabilidad en el empleo, reforzar

... la lealtad al Gobierno Constitucional, y el compromiso de "servicio a la ciudadanía" en la medida en que se genera, permite la difusión y el desarrollo de una nueva cultura institucional que brinde seguridad y estabilidad a los servidores públicos, facilitando su comprensión y vinculación con las demandas sociales, estableciendo un nuevo concepto de interrelación con la sociedad para la determinación de sus prioridades y de las soluciones factibles a partir del reconocimiento de la naturaleza social de su función de la práctica institucional de la gerencia social.⁴⁶

oportunidades, b) La seguridad laboral que implica ha acarreado más ineficiencia y excesiva autonomía de las burocracias. c) Su adopción no es suficiente para desarraigar la subjetividad y la politización en materia de administración de personal público, pues los sistemas son difíciles de definir y administrar. Mientras que sus dilemas son: 1) Los servidores públicos responden a las demandas tanto de los políticos electos como de los electores, siendo que los servidores públicos deben contar, continúa, con cierta autonomía de gestión (inclusive de sus mismos servicios de carrera) para estar en condiciones de responder a las particularidades de su campo profesional, y 2) Están obligados a proporcionar servicios con sentido de justicia y de forma uniforme pero debiendo ser flexible y eficiente a la vez; ha de contar con identidad propia y espíritu de cuerpo dedicado al servicio público pero al mismo tiempo ha de estar sujeto a cierta competencia para revigorizar al sistema. Concluye que los dilemas conllevan, en el intento de su resolución, a mucha regulación, de tal manera que una vez articulado el sistema es muy difícil desmantelarlo o cambiarlo.

⁴⁶ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. op. cit., p. 115.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

De tal manera que con su adopción se permite el establecimiento de conceptos cercanos a los planteamientos propios de la calidad del servicio público, a saber, las condiciones legales y organizacionales que posibiliten un ambiente laboral propicio para el mejor desempeño de los servidores públicos, así como la estrecha vinculación de éstos últimos con la ciudadanía para el establecimiento tanto de las prioridades a ponderar, como de los mecanismos más idóneos que se han de adoptar en aras de alcanzar aquellas.

Con todo, las experiencias internacionales en la materia demuestran que no hay un único camino a seguir para su implantación, pues mientras que en los países con mejores índices de desarrollo y los cuales tienen mayor experiencia en el rubro tales como Inglaterra y los EE.UU., la tendencia se orienta a flexibilizarlos, en tanto que en los países 'en vías de desarrollo' tales como Argentina y Brasil se busca su instauración.*

En el caso concreto de México los intentos por la profesionalización se remontan, según Haro Bélchez, al siglo XIX, y han sido más bien casos en instituciones en particular, entre los que se encuentran las experiencias en el Servicio Exterior (1934), la Carrera Magisterial (1993), el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (1996), la profesionalización en la prestación del Servicio Electoral (1996), el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (1989), la profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria (1994), el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1993), o la que se dio en el Sistema de Administración Tributaria. No obstante lo anterior, aún no existe consenso en cuanto al modelo a adoptar para introducir y desarrollar la pretendida profesionalización del servicio público en México, por ejemplo Roberto Moreno sostiene:

* Al respecto véase el Capítulo II, 'Función pública comparada' en, Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de carrera*. México. INAP-M. A. Porrúa, 2000, pp. 79-137.

Acerca de la profesionalización necesaria y urgente de la función y formación pública prevalece un consenso, donde no lo hay es en los modelos y estrategias a seguir; incluso el denominado servicio civil de carrera no constituye el paradigma y prototipo a alcanzar, en particular en un ambiente de cambios acelerados y tecnologización creciente, donde el reciclaje y la actualización representan una necesidad que abarca a prácticamente el universo de cuadros al servicio de los órdenes de gobierno y administración; sería muy arriesgado afirmar que se dispone de los conocimientos, habilidades, tecnologías y técnicas requeridas para enfrentar los retos y complejidades que representa la época contemporánea.⁴⁷

Así, se puede inferir que ésta pretensión ha de echarse a andar cuidadosamente, de tal manera que se analice y desarrolle un sistema de servicio profesional que responda a las condiciones, así como a las características propias tanto del servicio público en particular como de las unidades encargadas de prestarlo. Sin embargo, también existe la necesidad de un marco reglamentario general, el cual, teniendo en cuenta el argumento anterior, ha de ser general, orientador, abarcador y flexible.

En la actualidad, como resultado de los distintos acercamientos que se han dado en la materia** se contempla, según las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecidas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, para ser incluidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública (Artículo 31) que se adscribiera a su Subsecretaría de Egresos la Unidad de Servicio Civil, la cual tenía como encargo expedir y emitir normas, metodología y procesos en materia de administración y desarrollo de personal que permitan desarrollar un servicio civil de carrera congruente con las necesidades de la administración pública federal. Asimismo, le correspondía:

Planear, dirigir y coordinar los programas y las acciones que permitan realizar el proceso de motivación, reconocimiento, capacitación, actualización, productividad, desarrollo y optimización de los recursos humanos del gobierno federal, a través del

⁴⁷ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. op. cit., p. 186.

^{**} Un tratamiento detallado de los antecedentes del servicio público de carrera está en Haro Béchez, Guillermo. op. cit., pp. 35-77.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

*diseño, establecimiento, coordinación, supervisión y evaluación del Servicio Civil de Carrera.*⁴⁸

En la misma tesitura han existido diferentes intentos por establecer una ley que regule el servicio profesional de carrera, dándose el más reciente y cercano de todos ello el 3 de abril de 2003, cuando la Cámara de Senadores aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF que fue presentada conjuntamente por los senadores César Jáuregui y Carlos Rojas, después de que la Cámara de Diputados le había hecho modificaciones, por lo que se remitió al Ejecutivo Federal para que éste la promulgara, el Presidente de la República firmó la expedición de dicho ordenamiento el día 9 del mismo mes y año. Este planteamiento pretende que la encargada de conducirla, dirigirla y aterrizarla en la Administración Pública Federal sea la Secretaría de la Función Pública que sustituye a la SECODAM, pasando las atribuciones que en materia de fiscalización tenía ésta última al Congreso de la Unión; sus objetivos son elaborar un registro del servicio profesional de carrera, garantizar los derechos de los servidores públicos e instaurar un servicio público eficiente, capaz y profesionalizado evitando de esta manera el dcdazo y el compadrazgo.

Asimismo, el PNCTDA 2001-1006 contempla como proyecto en el numeral 1.3.3. la instauración del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En resumen, se puede decir que la profesionalización del servicio público en México es aún hoy una materia pendiente en la agenda pública; no obstante lo anterior, para instaurarla se tienen que tomar en cuenta tanto los matices en cuanto a las características variadas de los servicios públicos, como la verdadera dimensión de su pertinencia a la luz de las experiencias internacionales comparándolas con la realidad nacional. Del mismo modo, y pese a todo, de lograrse ese objetivo ayudaría a conseguir la calidad del servicio público en la medida en que:

⁴⁸ Citado por Haro Bélchez, Guillermo. op. cit., p. 77.

1. Permite el establecimiento de un ambiente laboral más propicio para el adecuado desempeño de los servidores públicos.
2. Con él se reconoce y pondera la necesidad de incrementar las cualidades de los servidores públicos, así como de reclutarlos, promoverlos y evaluarlos con base en aquellas.
3. En virtud de las dos anteriores concede un lugar preponderante a la interacción más estrecha entre aquellos y la ciudadanía para el establecimiento de las prioridades, así como de los mecanismos más adecuados para salir adelante en su resolución.

En síntesis, busca corregir las condiciones laborales y potenciar las cualidades de los servidores públicos en aras de que los servicios que éstos prestan se mejoren.

3.3.2.3. La ética en el ejercicio público

Dentro de las características que se verifican en las relaciones entre gobernados y gobernantes hay que destacar, además de las cualidades de los servidores públicos relativas a sus conocimientos y la capacidad que posean para ponerlos en práctica, una serie de principios y valores compartidos que responden tanto a las condiciones sociales como a la dinámica cultural a partir de las cuales se han estructurado aquellos; en otros términos, los valores que proyectan y orientan las acciones y conductas de los miembros de una organización pertenecen al amplio marco cultural que define y determina a un grupo social.

Ahora bien, teniendo como punto de partida esos principios y valores, los integrantes de dicha organización describen comportamientos más o menos de una manera regular que

Capítulo 3. Plancación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

se convierten en conductas; son precisamente a éstas últimas a las que la ética, entendida como una disciplina de conocimiento, se aboca a estudiar, señalando de entre ellas cuales son las que dañan a la sociedad concebida en su conjunto y cuales son las que propician mejores niveles de convivencia hacia su interior.

A pesar de este amplio marco cultural es posible identificar las conductas que son propias del complejo organizacional que representa el gobierno, pero éstas últimas entendidas en su conjunto como ética del servicio público siempre se establecerán a partir de los principios y valores que sean preponderantes en la sociedad para la que se instauren, razón por la cual es necesario dejar claro que lo determinante aquí es el marco cultural más amplio, sin dejar de mencionar el papel que como impulsor de principios y valores pueda tener el accionar cotidiano de un gobierno. Aún más, los compromisos y obligaciones que impone el servicio público por sus características inherentes, conduce a asumir en su ejercicio a la ética como un elemento vital, pues de que ésta opere en la función pública dependen directamente los niveles de credibilidad y confianza que le tengan los ciudadanos a los responsables de su prestación y en última instancia a sus instituciones.

A la luz de la experiencia internacional así como de su evolución tanto en la práctica como en el estudio de las relaciones humanas, Oscar Diego Bautista apunta que: "En cualquier caso, la ética del servicio público comprende los valores; las normas y directrices de una gestión y una política de personal abiertas y justas; los reglamentos desincentivadores del soborno así como la creación de normas para promover la integridad y la credibilidad de los funcionarios."⁴⁹

⁴⁹ Diego Bautista, Oscar. op. cit., p. 84.

De esta manera, la ética orientada a la función pública se centra en la práctica de los gobernantes y funcionarios públicos, pero considerando que las acciones de unos y otros parten de principios y valores compartidos, primero entre estos pero también y sobre todo con el entorno, los individuos y grupos sociales a los que pertenezcan. En este sentido resulta necesario destacar que:

De manera significativa, y durante un periodo corto, la comunidad internacional, los principales actores del escenario mundial, se han ido dando cuenta de que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público. No puede haber un sector público libre de corrupción si en realidad el sector privado tolera, e incluso premia, las prácticas corruptas. Tampoco puede existir un sector empresarial honrado si el sector público, el gobierno y el sistema político perdonan y no castigan la corrupción.⁵⁰

Asimismo, resulta conveniente considerar los mecanismos a través de los cuales se pretenden establecer o hacer valer tanto los principios como los valores que se consideren idóneos en lo relativo a las características y requerimientos del servicio público, es decir, concibiendo a éste último como la prestación de bienes y servicios dirigidos a la comunidad en respuesta a sus necesidades y demandas en tanto que es ésta última la que permite y determina la existencia de aquel.

A la par se hallan los elementos o pretensiones de credibilidad e integridad requeridos al tratarse del ejercicio público. Este punto es de gran importancia si se tiene en cuenta que en la búsqueda de la calidad las relaciones entre gobernantes y gobernados han de ser tan estrechas como se posible y claras, además de que es pertinente que se desenvuelvan a través de los canales de comunicación que resulten más oportunos y precisos. En esta misma tesitura se halla la integridad de los servidores públicos, ya que de ella depende en buena medida el adecuado uso de los recursos públicos, elemento indispensable éste para

⁵⁰ Caiden, Gerald. "Tendencias actuales de la ética del servicio público." Gestión y Política Pública; vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001. México, CIDE. p. 234.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

dar credibilidad no sólo a la administración pública, sino al sistema político en su conjunto.

La relación entre la ética y la calidad concernientes al servicio público tiene una connotación muy estrecha, sobre todo por la necesidad que en el ejercicio público se tiene de la primera con el firme objetivo de materializar los planteamientos propios de la segunda. Tal concordancia se puede observar desde el momento en que se entienda que:

El cumplimiento de los intereses colectivos exige una notoria ejemplaridad por parte de los servidores públicos. Si queremos adecuar los actos de los servidores a los parámetros de eficiencia y calidad que requiere la sociedad es conveniente que estos cuenten con principios éticos en su actuar.

El fomento de los valores éticos deseables en los servidores públicos sería un obstáculo para la expansión de la corrupción y de las conductas desleales, al mismo tiempo que permitiría la adecuada operación de las instituciones, porque las personas que poseen valores y ética no ofenden, no roban, no matan, no mienten, y por el contrario ayudan, enseñan, cumplen y se esfuerzan por cumplir. Si logramos que todo servidor público posea ética, sin duda el rostro de México comenzará a cambiar.⁵¹

Lo anterior quiere decir, en términos más concretos, que para que la administración pública funcione de buena manera como servidora de la sociedad se requiere que los funcionarios que la componen cuenten con valores y principios loables, los cuales conduzcan y orienten su actuación en cuanto tales; ante tal proposición es de destacarse que cualquier pretensión de calidad, entendida ésta como la mejora continua de los servicios que aquella presta, remite directamente a la necesidad de la ética en el ejercicio público.

Dicha correlación requiere que se trabaje directamente con los servidores públicos, pero debido a que sus valores y principios, como ya se dijo arriba, se estructuran y proyectan a partir de las relaciones que como miembros de la cultura en general son durante el

⁵¹ Diego Bautista, Oscar, op. cit., pp. 72-74.

transcurso de sus diversas trayectorias individuales, es decir, como miembros de familia, alumnos, integrantes de una comunidad más local, trabajadores o empleados, etcétera, resulta un punto obligado ocuparse también de cada uno de dichos niveles si lo que se pretende es que tanto los principios como los valores que determinen su actuar sean los más favorables.

En el contexto actual mexicano la ética en el ejercicio público es francamente mala, lo anterior se puede corroborar en una multiplicidad de casos que a diario la prensa difunde, sin embargo como bien dice Oscar Bautista, esos casos

... son sólo la punta del iceberg, lo que equivale a decir que México vive sumergido en un mar de corrupción por lo que es urgente poner centinelas a este problema. Algunos Servidores Públicos asumen actitudes de ambición, avaricia, arrogancia, soberbia, mentira, demagogia, etcétera. No quieren entender, o tal vez sea un grado de ignorancia y necesidad, (sic) que ellos están para servir y no para servirse de ella. Hacen de la vida pública un espacio para hacer un ejercicio de politiquería, de 'grilla' y de relaciones personales tendientes a ir escalando peldaños.⁵²

Aunque el interés por el tema de la ética en el servicio público en el ámbito internacional comenzó por adquirir auge durante las décadas de los sesenta y setenta, en México es a finales de ésta última y principios de los ochenta cuando comienza tomar relevancia, principalmente en virtud de que las crisis económicas hacían más evidentes las hondas desigualdades económicas, donde en los niveles más altos económicamente se encontraban a gobernantes, funcionarios y a quienes se habían acercado a ellos en el ámbito personal y político.

⁵² *Ibid.*, p. 91. En esta investigación se destaca (p. 40) el hecho de que el concepto corrupción es utilizado como un marco dentro del cual caben los contravalores que afectan a las instituciones públicas, entre los cuales se hallan la ambición, la adulación, la avaricia, la complicidad, la ineptitud, la incompetencia, la improvisación, la impunidad, el tráfico de influencias, el temor, la mentira, la malversación de recursos, el fraude, la injusticia y la irresponsabilidad. Asimismo, se apunta que dicha práctica es un fenómeno mundial que afecta el desarrollo de los países y la marcha de las organizaciones en tanto que es causa de pobreza, contaminación, extinción ecológica, etcétera. En materia de ética del servicio público para el caso específico de México, en esta misma obra se destacan como puntos desfavorables: la falta de atención en la formación académica de los servidores, así como la inexistencia tanto de programas permanentes para combatirla como de una institución específica que se encargue del tema.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Más recientemente, concretamente en la década de los noventa, se presentó una tendencia en la que el establecimiento de índices en materia de corrupción es desde entonces una búsqueda constante, ello en concordancia con la creación de Transparencia Internacional en 1993, organismo que elabora una investigación y clasificación anual a nivel de países con respecto al fenómeno de la corrupción.* Para 1996 la calificación de México, teniendo como escala de calificación más alta (país menos corrupto) 10, obtuvo según dicha organización 3.30, mientras que en 1998, de acuerdo con el listado correspondiente a 52 países ocupó el lugar número seis entre los países más corruptos con una calificación de 2.66. Y ya para el 2002 el país avanzó seis posiciones hacia abajo con respecto al 2001, ocupando el lugar 57 con una calificación de 3.6, establecida para 102 países en donde el menos corrupto era Finlandia cuya calificación fue de 9.7, y el último lugar (102) lo ocupaba Bangladesh quien obtuvo una calificación de 1.2.

Es importante mencionar a este respecto las consecuencias que para los principios y valores en general ha tenido la globalización; en este sentido la agudización del capitalismo que privilegia la acumulación de la riqueza individual por encima de

* En referencia a la medición de la corrupción existe una crítica bien fundamentada en el trabajo de Arturo del Castillo intitulado *"Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción."* Gestión y Política Pública; vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001. México, CIDE. pp. 375-401. En este se comienza por decir que la definición de la corrupción tiene el problema de que el término no tiene sentido sin un referente de comparación, razón por la cual cada investigador ha de elegir, dice, la definición que mejor se acomode a sus intereses de investigación y enfoque disciplinario, dentro de las que existen las perspectivas: a) del interés público, b) la legal, c) la socio cultural y, d) la de mercado. El punto central de aquel destaca el hecho de que en las investigaciones y mediciones sobre corrupción, dentro de las cuales cabe la elaborada por Transparencia Internacional (TI), "deberían basarse en observaciones directas y de primera mano de transacciones corruptas, hechas por observadores imparciales que estén familiarizados con reglas y conductas del sector que está bajo escrutinio"; asimismo señala que en la construcción del Índice de Percepción sobre Corrupción (IPC) de TI, cada una de las encuestas para elaborarlo utiliza diferentes muestreos y metodología, además de que varía entre ellas el término corrupción. En virtud de lo anterior se pregunta si en realidad las distintas encuestas están midiendo el mismo fenómeno, y concluye que las observaciones básicas sobre la corrupción son de naturaleza vaga y subjetiva, por lo que propone explorar diferentes métodos de investigación empíricos para dar una base más sólida a la fundamentación y elaboración de las políticas anticorrupción. En otro tema cabe destacar, con referencia a la crítica que hace Bautista respecto a que no existía un organismo abocado a la investigación para atacar al fenómeno de la corrupción en México ni una preocupación en la academia por enseñar valores, que ya existe Transparencia Internacional Capítulo México, independientemente de su alcance institucional, así como la introducción de una materia curricular relacionada con el tema.

cualquier otra consideración niega la importancia de aquellos, pero este problema se acentúa si se tiene en cuenta que a través de los medios de comunicación se tiende, por los efectos de la comercialización de casi todos los aspectos de la vida de una persona, a arraigar ese sentimiento y búsqueda a cualquier costo de la omnipotencia del dinero trayendo como consecuencia la exaltación del consumismo, conduciendo a relaciones sociales más inestables, fugaces y superficiales.

Como consecuencia de la creciente preocupación por el tema de la corrupción de los servidores públicos, pero sobre todo por los efectos que puede tener en la ciudadanía, en los distintos planes nacionales de desarrollo se ha tratado este tema mas sin dar seguimiento en la práctica a muchos de sus planteamientos. Al respecto el PNCTDA 2001-2006, apunta que la corrupción es un fenómeno complejo cuyo alcance, dice, citando a su vez al BM, es del 9% del PIB nacional generando además servicios de baja calidad. Pare enfrentar tal problemática se propone la introducción de una cultura ética en los servidores públicos. Dicho programa cuenta con cinco objetivos estratégicos, los cuales son:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad así como impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.⁵³

⁵³ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. op. cit., pp. 18-19. A cada objetivo le corresponden una o más líneas estratégicas, las cuales a su vez se constituyen por varias líneas de acción o proyectos, algunas de las cuales ya han sido citadas en su oportunidad en el presente trabajo. Dicho planteamiento responde a la percepción de gravedad que la ciudadanía tiene para con el fenómeno de la corrupción; ahora que a nivel conceptual es de observarse respecto de su planteamiento que bien se puede tener un comportamiento excelso en lo que a ética se refiere por parte de los servidores públicos sin contar con

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

En síntesis, la situación de la ética orientada al servicio público es un tema que requiere de un tratamiento cuidadoso, laborioso y ha de ser a largo plazo en la medida en que trasciende el ámbito estricto de los servidores públicos en cuanto tales. Por otro lado, introducirla en la función pública es una demanda y una necesidad social por lo que representa, esto es, porque busca la correcta conducción de los servidores públicos en el desempeño de su cargo, lo cual desde el punto de vista legal es una obligación.

Ahora bien, para lograr la calidad del servicio público se requiere indispensablemente que las conductas de los servidores públicos se apeguen a lo correcto y a lo bueno, en el entendido de que la pretensión de desarrollo y de mejora continua no pueden lograrse si antes no se hallan ni se desarrollan los valores y principios que definan el desempeño de los servidores públicos para evitar las prácticas concretas que encierra la corrupción, las cuales demeritan el ejercicio público reduciendo sus márgenes de credibilidad y consecuentemente de acción.

Concluyendo, se puede decir que la ética en el servicio público es imprescindible para que éste sea de calidad en virtud de que:

- Da credibilidad al gobierno, mejorando el interés e incidencia de la participación ciudadana en los asuntos públicos, la cual resulta esencial para las pretensiones de calidad.
- Los valores y los principios resultan indispensables para configurar una cultura orientada hacia la calidad. Asimismo, estos son fundamentales para

los demás elementos definitorios de la calidad, mientras que para lograr ésta última es indispensable la ética en el ejercicio público, en otras palabras, la calidad del servicio público contiene a la ética de los funcionarios públicos y no necesariamente la ética contendrá a la calidad respecto de la gestión pública.

las pretensiones de desarrollo, así como para cubrir adecuadamente las obligaciones que trae aparejadas el servicio público.

- La mejora continua no se puede lograr si no se cuenta con un compromiso por parte de los servidores públicos que esté más allá de sus aspiraciones personales, sean estas económicas o políticas.

3.3.2.4. Descentralización

La cuarta de las tácticas que aquí se proponen tiene que ver con una añeja pretensión respecto al tipo de régimen político a adoptar, siendo ésta la descentralización la cual tiene que ver, en primera instancia y de manera directa con el grado de autonomía con que cuentan los niveles de gobierno tanto estatal como municipal, pero también con el que poseen los organismos administrativos pertenecientes a la administración pública en la gestión de los asuntos que se les encomiendan.

En ambos casos el centralismo se ha sobrepuesto en la práctica a las demandas y planteamientos descentralizadores por razones tanto políticas como culturales en las distintas formas de organizaciones político-administrativas adoptadas a lo largo de la historia nacional.

En el plano formal el régimen federal se inició en 1824 con la aprobación por parte de la Asamblea Constituyente, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de ahí se desataron una serie de planteamientos subyacentes en las luchas armadas y regímenes dictatoriales, ya fueran de tipo constitucional como el de Juárez, o por la fuerza de las armas como el Díaz durante el siglo XIX, los cuales impidieron el desarrollo de un régimen federal. En este contexto se decretaron varias constituciones políticas,

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

según quien se hiciera con el poder, ora de tipo centralista (1836, 1843) o federal como la de 1857. Para el siglo XX el movimiento armado de 1910, así como la posterior conformación del presidencialismo no permitieron el desarrollo del planteamiento federalista contenido formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), en cuya esencia y buscando precisar y extender su alcance se reformó, en 1983, el Artículo 115 para darle mayor autonomía al municipio.

Asimismo, desde por lo menos hace dos décadas en los diferentes programas de gobierno se manejan términos como los de ‘un verdadero federalismo’, ‘un renovado federalismo’ o un ‘auténtico federalismo’ y otros semejantes que hacen referencia al federalismo como algo deseable y posible.

Al respecto el PND 2001-2006, concibe al federalismo como una norma básica del quehacer gubernamental toda vez que, dice, rinde mayores frutos en el exigente contexto competitivo que presupone la globalización, en este tema dicho documento se propone:

- Respetar la autonomía de las instancias gubernamentales estatales y municipales.
- Configurar un nuevo pacto federal para que cada orden de gobierno enfoque su accionar dando una respuesta inmediata y efectiva a las necesidades de la población.
- Elevar el impacto y eficacia en el uso de los recursos públicos.
- Potenciar la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para que generen mayores ingresos ellos mismos, así como dotarles de poder de decisión, además de lo relativo a obras y prestación de servicios habilitándolas para tal efecto en su capacidad real de gestión.
- Alcanzar una justa redistribución del gasto público.

- Promover el desarrollo de las diversas regiones que componen al país.⁵⁴

Pese a ello, la historia al respecto es contundente, pues:

En el momento actual México sigue siendo uno de los sistemas federales que observa un mayor grado de centralización en el entorno internacional, tanto si lo comparamos con países desarrollados como si lo comparamos con la realidad de países en desarrollo similares al caso mexicano. (...) como la experiencia de la década anterior lo ha mostrado, hasta ahora el sistema mexicano observa una gran capacidad para reacomodarse a todo tipo de iniciativas descentralizadoras sin perder su esencia profunda y su centralismo enraizado no sólo en las formas, sino en la cultura misma de un sistema de gobierno, e incluso del conjunto social que desde los imperios prehispánicos hasta nuestros días hace de la intermediación y la subordinación los mecanismos más frecuentes de relación entre actores sociales.⁵⁵

La descentralización política como concepto implica el reconocimiento de la autonomía, personalidad jurídica, atribuciones así como la asignación de recursos para las instancias de gobierno diferentes de la central, estimulando al mismo tiempo las capacidades potenciales y reales de gestión de tipo regional, comunitaria, local y estatal cuando el proceso se lleva a cabo con éxito, lo cual involucra, además de un análisis preciso relativo a lo que se va a descentralizar, procesos de negociación con las posibles partes en conflicto que pretendan el control de los asuntos públicos y administrativos de que se trate, más la adecuación y preparación de las capacidades reales de gestión de los organismos que en adelante recibirán y se encargarán de administrar los recursos quedando obligados a atender directamente tanto los problemas como las necesidades y demandas sociales.

⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. op. cit., pp. 43-45.

⁵⁵ Cabrero, Enrique (coordinador). "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local." Gestión y política pública, vol. VI, número 2, segundo semestre de 1997. México, CIDE. pp. 339-340. Para muestra del nivel de centralismo véanse las siguientes cifras: para el 2002, según datos proporcionados por la SHCP, los ingresos de los gobiernos estatales dependían de las transferencias federales en un 91.4%, mientras que los municipales lo hacían en el orden del 70.6%. Léase al respecto la nota periodística de Alma López intitulada "SHCP devolverá el restante 50% del recorte al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas." El financiero. 28.08.2002, p. 5.

Capítulo 3. Plancación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

No obstante lo anterior, es necesario hacer una distinción entre la descentralización política y la descentralización administrativa propiamente dicha, en cuya relación la primera contiene a la segunda. Para tal efecto se tiene que:

La d. política se distingue de la d. administrativa no solamente por el distinto tipo de funciones ejercido sino por el "título" que está en su fundamento. La d. política expresa una idea de derecho autónomo, mientras que en la d. administrativa se tiene un fenómeno de derivación de poderes administrativos que es además derivación del aparato político administrativo (...) la autonomía local es también d. administrativa, lo que igualmente la caracteriza y la coloca en un plano distinto es el hecho de que la autonomía local, aun cuando no se manifiesta como autonomía política, no aparece como una derivación de la organización administrativa del estado. Trasciende el marco conceptual de la mera d. administrativa y se vincula, como por otra parte se ha destacado precedentemente, a la temática de la libertad y, por lo tanto, a los diversos conceptos de democratically y de pluralismo.⁵⁶

Es así como se llega al punto en que se tiene que aclarar que la acepción administrativa es sólo una parte del federalismo y por cierto no es la más importante; sólo cuando se está en presencia de la descentralización política se puede hablar de federalismo.

En realidad lo que se pretende con la aplicación del mismo es que los distintos niveles de gobierno cooperen entre sí para dar una atención más puntual a los problemas, así como a las demandas y necesidades de la sociedad, pero entendiéndola a ésta como una diversidad de grupos con problemáticas, peticiones y carencias distintas, las cuales han de ser atendidas por las instancias gubernamentales más cercanas a dichos grupos en virtud de la mejor comprensión que de aquellas poseen debido a la cercanía que tienen, lo cual permite también hacer más claras las responsabilidades de los organismos públicos fomentando de ésta manera una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos toda vez que están en posibilidad de identificar con mayor precisión las acciones que se toman para darles o no alguna resolución. Aunado a ello es conducente destacar la

⁵⁶ Bobbio, Norberto y Matteucci, Incola (Directores). *Diccionario de política*, 2 tomos, México, 2000, S.XXI, pp. 44- 47.

agilidad potencial con que se gestionaría en su favor debido a la mayor proximidad de los funcionarios con los ciudadanos, así como el incremento tanto de facultades como de recursos que en virtud de aquel proceso tendrían los funcionarios y servidores para brindar mejores servicios a la comunidad.

Sin embargo, ante tales perspectivas de sumar recursos así como facultades a los niveles de gobierno tanto estatal como municipal, y en la búsqueda de la mejoría continua de los servicios públicos como pretensión para acceder a servicios públicos de calidad, se tienen que destacar de manera muy puntual en cualquier proceso de descentralización, a los mecanismos requeridos para que los niveles receptores tengan la capacidad administrativa o de gestión suficiente como para hacer frente a tales retos.

En otros términos, la descentralización, de conducirse con éxito y dando un tratamiento diferenciado a lo que se descentralice, puede coadyuvar a que los organismos gubernamentales estén en condiciones de ofrecer servicios públicos de calidad, en virtud de que: “Estamos frente a la demanda social de un buen gobierno en lo cotidiano, demanda que genera una ciudadanía más activa, un usuario más consciente y exigente de la calidad en los servicios y acciones de gobierno.”⁵⁷ En este sentido resulta pertinente entender que el gobierno central no cuenta con la capacidad para dar cumplimiento a la diversidad de planteamientos y problemas que demandan los distintos grupos sociales desde sus localidades.

En síntesis, la descentralización ayuda a lograr la calidad de los servicios públicos en virtud de que:

⁵⁷ Argüelles, Antonio. *op. cit.*, p. 27.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

- Aproxima la diversidad de las demandas de la ciudadanía a los organismos de gobierno que mejor entienden la problemática específica en virtud de su cercanía, con la condición de que se mejore paralelamente la capacidad real de gestión de aquellos.
- Lo anterior contribuye a estimular una relación más estrecha entre ciudadanos y gobernantes, planteamiento éste central para la pretensión de calidad.
- Dicha cercanía permitiría dar mayor agilidad a la gestión de las demandas y problemas de la ciudadanía.
- En la medida en que se faculta y dota de más recursos a los niveles de gobierno estatal, a condición de que se les proporcione paralelamente tanto de la capacidad de gestión suficiente como de las responsabilidades precisas para manejar unas y otros, se les estaría estimulando a mejorar su actuación en la prestación de servicios, es decir, a incrementar la calidad de los mismos.
- Asimismo, este planteamiento, por la necesidad de negociación que requiere y por el grado de elaboración que demanda, obliga, para poder llevarse a cabo con éxito, a que los distintos órdenes de gobiernos involucrados colaboren en aras de ofrecer mejores resultados.

Las tácticas aquí planteadas representan en sí mismas y por separado un proceso que requiere de tratamiento específico para poder realizar totalmente todas y cada una de ellas. Sin embargo, como los problemas político-administrativos se concatenan entre sí en virtud de su naturaleza misma, aquellas se constituyen en una unidad que permitirá, de ser realizadas a cabalidad, alcanzar la estrategia propuesta en aras de mejorar la calidad del servicio público.

Respecto a la interconexión de dichas tácticas se tiene, por ejemplo, que el alcance de la profesionalización de los servidores públicos sería limitado de restringirse al nivel central

del gobierno, asimismo dotar de mejores perspectivas de carrera a los servidores públicos en su ejercicio ha de complementarse con la necesidad de que proyecten valores y principios en su desempeño, ya que no se trata de que se conforme un grupo selecto y exclusivo, sino de preparar equipos que se pongan al servicio de la ciudadanía; de igual manera la descentralización no funcionaría como estímulo en aras de mejorar los servicios si no se adoptan criterios de eficiencia y eficacia como indicadores para evaluar el desempeño de las unidades administrativas. De esta manera, cada una de las tácticas depende del logro de las otras propiciando al mismo tiempo que esas se realicen, de tal modo que operan en un mismo sentido aunque más amplio: establecer una cultura organizacional de servicio acorde a la exigencia de calidad del servicio público que permita, desde el frente restringido de la administración pública, hacer frente a los efectos de la globalización en la búsqueda del desarrollo nacional.

3.4. La calidad del servicio público como factor de desarrollo

Como ya se dijo más arriba cuando se definió a la calidad del servicio público mediante la adopción de la primera en la gestión pública, ese concepto remite a la idea de desarrollo que igualmente se señaló en su momento; no obstante lo anterior, resulta necesario precisar que sentidos tiene tal aseveración para fundamentar mejor la afirmación de que aquella representa en sí misma una opción correcta en la búsqueda de tal estadio social, económico y político teniendo en cuenta las condiciones que impone la globalización.

Para tales efectos el presente apartado desglosa cómo la calidad del servicio público contribuiría al logro del desarrollo, para lo cual se apunta, en primer término, el impacto que puede tener el sector público como impulsor de una política para la calidad que abarque a la actividad económica nacional en su conjunto, pasando en un segundo

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

momento a precisar el hecho de que tal pretensión no puede quedarse ahí, sino que los servicios que presta directamente el sector público han de orientarse hacia el logro de mejores niveles de calidad para responder tanto a las expectativas como a las necesidades de la ciudadanía, asumiendo que para lograrlo, primero se tiene que atender el problema de los marginados, es decir, extender la cobertura de los servicios hacia aquellos sectores. En realidad los dos puntos, como se explicará en su momento, se encuentran interconectados para que la proposición aquí planteada pueda llevarse a cabo con éxito.

En síntesis, el papel de la administración pública referido a la prestación del servicio público de calidad se da en dos momentos: a) como prestadora de servicios y, b) como impulsora de una política orientada a introducir y desarrollar la calidad de los bienes que produzcan las empresas mexicanas. Asimismo, es de destacarse el hecho de que ambos puntos están íntimamente relacionados.

Respecto del sector público como promotor de la calidad resulta necesario considerar el interés que lógicamente tiene aquel en que la actividad económica en su conjunto sea productiva, aún más, es de resaltar el que tenga en que sea competitiva a la luz de la agudización de la liberalización de los mercados gracias al proceso de globalización; lo anterior hace referencia a la concepción de la calidad como estrategia competitiva que ya se puntualizó más arriba y en la cual subyace la intervención activa del gobierno en la orientación de las actividades económicas. En este sentido, se entiende que sería pertinente que aquel analizará y formulará, consensándola con los sectores productivos de que se trate pero considerando también la participación de los consumidores, una política orientada al logro de la calidad en las diferentes actividades productivas. Se propone que dicha estrategia tome en cuenta por lo menos las siguientes líneas generales:

- La difusión de la gestión de calidad a través de análisis, encuentros tanto académicos como empresariales, debates, transmisiones de las experiencias

internacionales en la materia, etcétera. Lo anterior como medida para llegar a un acuerdo acerca de los niveles de calidad que es capaz de lograr cada rama productiva, teniendo en cuenta las restricciones que imponen tanto el medio como la necesidad de adaptar tal concepción a la realidad de la gestión 'tradicional' nacional, potenciando los elementos que de ésta última puedan aplicarse en dicha pretensión.

- Dar fe, así como difundir la determinación que productores y consumidores hagan conjuntamente de los estándares de calidad que más se ajusten tanto a las posibilidades como a las pretensiones que en la materia se propongan, previa recolección y procesamiento de la información referente a las diferentes actividades productivas en específico, en la cual el gobierno juegue un papel de coordinador poniendo a disposición de ambos los medios que se consideren necesarios.
- Aplicar los mecanismos idóneos para que los empresarios se interesen, asimilen y promuevan los estándares de calidad que se acuerden, lo anterior mediante los instrumentos fiscales pertinentes, es decir, con la exención de impuestos o el aseguramiento de la colocación de sus productos en el mercado en aras de que por medio de las ventajas que reporten en cuanto a beneficios más palpables, los diferentes grupos productivos adopten la gestión para la calidad. La aplicación de compromisos específicos pueden instituirse en un documento que formalice los términos que se estipulen de común acuerdo.
- La preparación de un organismo central, el cual no pertenecerá al gobierno, que se encargue de la promoción, análisis, desarrollo y evaluación de los avances que en materia de calidad estén impulsando las distintas unidades productivas.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

- Que el sector público estimule a través de las compras que haga para el desarrollo de las actividades que le son propias, a las empresas que observen los mejores niveles de calidad.
- Y finalmente hacer más público, ampliándolo de esta manera, el reconocimiento que se da a las empresas que obtienen altos índices de desempeño en cuanto a la calidad.

Sintetizando, se puede decir que el gobierno tiene un papel central como impulsor, coordinador y centro de información en cuanto al establecimiento de una política que busque el logro de la calidad dentro del aparato productivo nacional, no obstante lo anterior cabe recordar, en primer lugar, que las condiciones para su establecimiento están limitadas tanto por la dinámica propia del capitalismo en la era de la globalización, como por la realidad nacional en cuanto a los índices de ésta alcanzados hasta ahora. En este mismo sentido es de destacarse que si bien la calidad es parte importante de la estrategia para lograr mayores niveles de competitividad, ésta última se inscribe en el contexto de una competencia desigual en la que los países subdesarrollados como México padecen deficiencias estructurales para poder salir de su condición, erigiéndose entonces como competitivos y productores de bienes y servicios de alta calidad.

Pero el papel del gobierno respecto de la calidad no se circunscribe a ser promotor de aquella para que las empresas privadas la logren, sino que él mismo está siendo demandado por los ciudadanos para que los servicios que preste sean de calidad. Aún más, su papel como organizador e iniciador no puede dejar de lado el segundo punto, pues ¿Cómo podría estimular y exigir mayores índices de calidad a los particulares si en su desenvolvimiento cotidiano no les ofrece a estos bienes que queden contenidos dentro de

los parámetros que pretenda instaurar?, o a la inversa ¿Qué parámetros de calidad puede alcanzar como prestador directo si los niveles tanto de los grupos productivos como de los individuos hacia los que se destinan sus bienes y servicios son bajos, y por lo tanto su exigencia de aquella es menor?

Este cuestionamiento conduce a establecer una correlación entre los dos momentos que ocupan al gobierno con respecto a la calidad, es decir, como impulsor de los bienes que los particulares producen para sacar algún beneficio de tal acción, pero también como prestador directo de bienes y servicios. En otras palabras, en la búsqueda de aquella la apuesta del aparato público no puede quedarse en la de ser, no por lo menos mientras halla necesidad de que intervenga en los procesos económico-sociales, impulsor de la misma ni tan sólo como productor de ésta, sino que ambos momentos se conectan para establecer las condiciones propicias en la búsqueda de mejores índices de calidad.

Ahora bien, si como ya se vio la calidad del servicio público está referida al desarrollo, en el deslinde que se haga de cómo influye aquella en éste último concepto se han de precisar los elementos probatorios de tal afirmación, en otros términos, se tienen que puntualizar las formas en que ello sucede. En este sentido cabe destacar el hecho de que la pretensión de calidad para el ámbito público es todavía ahora un proceso en ciernes, razón por la cual las consideraciones que se hacen para sustentarla como factor de aquel se orientan más bien a lo que puede alcanzarse en dicho sentido de poder instaurarla; lo anterior no resta su valor como elementos probatorios ya que se ubica y se respalda en cifras así como en condiciones reales.

Asimismo, resulta importante resaltar el hecho de que en tiempos como los que propone la globalización, en los que los márgenes para la acción gubernamental se ven reducidos, resulta necesario orientar ésta última hacia los puntos que al mismo tiempo permitan superar los problemas más acuciantes y actúen como catalizadores que posibiliten la

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

realización de otros tantos, orientándolos todos en conjunto al logro de mejores niveles de desarrollo, encuadrándolos para tal cometido con el enfoque de la calidad.

Sin embargo dicha orientación, entiéndase bien, se propone para el servicio público en general, según se le definió más arriba, es decir, para todos los ámbitos de éste teniendo siempre en cuenta el gran número de marginados que existen en el país, los cuales padecen condiciones de exclusión tanto del mercado como del Estado, implicando con ello que la calidad del servicio público tenga que enfrentar como reto principal incluirlos en ambas instituciones en aras de corregir dicho lastre, sin olvidar que paralelamente a lo anterior se adquiere el compromiso político de mejorar continuamente los servicios públicos que ya se prestan.

Para efectos de hacer más clara esta propuesta hay que decir que lo que se está planteando es ponderar los sectores educativo, de salud y tecnológico por el gran impacto que tienen en el desarrollo, sobre todo si se consideran las características de la globalización, pero sin soslayar ninguno de los otros servicios públicos que presta en concreto la administración pública para hacerlos todos de calidad.

En cuanto a la educación, se tiene que el Sistema Educativo Nacional cuenta con alrededor de 30 millones de educandos, según cifras oficiales. Alcanzar la calidad de la educación pública permitiría obtener, a grandes rasgos, además de ciudadanos que ejerzan plenamente su derecho a participar lo cual implica que actúen como tales en los diferentes ámbitos que la vida en sociedad requiere, 'el cerebro de obra' lo suficientemente preparado para los diferentes campos de la actividad económica, elemento éste indispensable para la consecución de la competitividad.

Con respecto a la salud, a decir del Programa Nacional de Salud 2001-2006, el Sistema Mexicano de Salud se compone de tres grupos; el primero lo integran los servicios

destinados a la población no asegurada, la cual representa, según esto, el 40% de la población total quienes son atendidos principalmente por La Secretaría de Salud y Asistencia, además del Programa IMSS-Solidaridad, mientras que el segundo grupo lo componen los servicios destinados a los asegurados que son, dice, el 50% de la población los cuales son cubiertos principalmente por el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, donde el tercer grupo quedaría comprendido por los servicios particulares; de ser cierto esto cerca de 90 millones de mexicanos estarían recibiendo alguna atención por parte del sector público en materia de salud, no obstante lo anterior ésta en muchas ocasiones y debido a las grandes carencias tanto del sector salud como de la población en general es muy limitada.

Con un servicio público de calidad en materia de salud se potenciaría en un principio el nivel de desempeño en el ámbito laboral y en el escolar. La salud es una condición indispensable para la realización de los individuos como tales, así como para los diferentes roles que desempeñan en sus relaciones con los demás, de ahí la trascendencia de este punto cuando se habla del desarrollo.

En lo que se refiere a los dos temas anteriores, no resulta extraño que en los programas gubernamentales, así como en el discurso oficial se destaque la pretensión de que en ambos rubros el gobierno preste servicios de calidad, lo cual es loable desde cualquier punto de vista, es más, representa un punto de partida con respecto a lo que se plantea en esta investigación, con la salvedad de que para realizarlos plenamente acorde a lo que establece ésta última resulta pertinente ver, antes que otra cosa, las limitaciones inherentes al modelo de desarrollo del país desde la lógica de la globalización para de esta manera potenciarlos, ubicándolos en la perspectiva de la planeación estratégica para la calidad del servicio público de una manera más integral.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Por lo que toca a la tecnología, para nadie es un secreto que ésta representa una palanca en aras del crecimiento económico en tanto que permite mejorar en su conjunto a los procesos productivos para hacerlos más veloces, precisos y rentables. En este sentido, cabe destacar que México padece de carencias profundas en la materia como lo muestra el monto total del gasto que se hace en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB, en comparación con el de su principal socio comercial, los EE.UU. como se asentó precedentemente. Por otra parte, también resulta necesario recordar que dichas insuficiencias obedecen, bien vistas, a elementos estructurales del sistema capitalista en donde quienes poseen el casi monopolio de la tecnología de punta van a la vanguardia en términos generales en cuanto a potencia económica y peso político, mientras que aquellos países que no han podido acceder a ese valioso recurso son los considerados del 'tercer mundo'. Alcanzar la calidad del servicio público en lo que a tecnología se refiere implica estar en mejores condiciones para afrontar los retos que la globalización impone, lo cual no es un papel exclusivo del gobierno, dado que los particulares obtienen beneficios considerables ahí en donde invierten en aquel rubro.

Otro punto trascendental relacionado con la demanda social de servicios públicos de calidad en su conjunto, así como con la relación que guardan estos con el desarrollo integral en el ámbito nacional y con la pretensión de calidad de aquellos para coadyuvar al logro del segundo, es el de la estructura poblacional en prospectiva, ya que permite saber cuales servicios públicos requieren desarrollarse y acondicionarse desde ahora, con conocimiento de causa, en aras de evitar dejar vacíos en lo relativo a su cobertura, así como para trabajar en su mejora continua. En este sentido el PND 2001-2006, señala que para el año 2050 habrá entre 130 y 150 millones de habitantes en el país, mientras que el grupo poblacional que va de los 15 a los 64 años de edad pasará de 59 millones en el año 2000 a 75 millones en el 2010 y 87 millones para el 2030; en cuanto a los mayores de 64 años representarán el 12.25% de la población en ese último año, todos ellos demandarán servicios que deben asegurárseles en cuanto a su atención.

Si desde esta coyuntura problemática que dispone la globalización dichos servicios empiezan a perfilarse hacia la calidad, el país estará en mejores condiciones para hacer frente a los puntos críticos inherentes a esa dinámica; sobre todo si la administración pública, con un alto porcentaje de participación ciudadana, es capaz de ponderar los puntos estratégicos que entre ambos acuerden teniendo en consideración las propuestas que en la materia se hagan, las cuales han de demostrar, para tal efecto, que representan un referente fuerte, progresivo y decisivo para con el desarrollo.

Pero en virtud de que esta proposición también apunta como necesario ser realistas, resulta conveniente precisar que el impacto que en su conjunto tenga el servicio público de calidad para alcanzar el desarrollo se ha de evaluar en el contexto de la dinámica tanto nacional como internacional con todas sus contradicciones y limitaciones inherentes, así como en referencia a sus problemas estructurales. Sin más, se puede decir que la planeación estratégica para la calidad del servicio público no alcanza por sí misma para obtener el desarrollo pero sí representa, considerando la orientación, más los matices que de ella se han hallado y propuesto aquí, un hito para enfrentar los problemas del desarrollo nacional en el contexto de la dinámica de los cambios contemporáneos.

En conclusión, como bien dice Jorge Valencia: "Propiciar la calidad de servicio implica la búsqueda de nuevas y mejores formas de equilibrio, equidad, justicia y bienestar social, porque significa garantizar la estabilidad, la paz y la igualdad social, a partir de una mejor distribución de la riqueza económica y de una mejor forma de convivencia democrática."⁵⁸

⁵⁸ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela. op. cit., p. 111.

3.5. Requisitos generales para planear estratégicamente la calidad del servicio público

Una vez que se han precisado tanto los términos como el alcance de la planeación estratégica para la calidad del servicio público como una alternativa y como una prioridad en aras de que la administración pública atienda correcta y diligentemente las demandas, así como las necesidades ciudadanas en el contexto propio de la globalización, queda por abordarse el tema operativo, esto es, falta señalar cómo insertar dichos planteamientos a la estructura de la planeación para el desarrollo, la cual representa un instrumento de gestión de aquella. Esto es así porque el presente trabajo quedaría inconcluso de no establecer los lineamientos que permitan orientarla hacia su establecimiento en la gestión pública cotidiana.

En virtud de lo anterior a continuación se analizarán los requisitos generales para lograr tal cometido, señalando de entre de ellos a los que se consideran imprescindibles para aterrizar los conceptos y proposiciones de esta investigación dentro de los documentos y líneas generales de acción de la administración pública. Para llevarlo a cabo se plantea propiciar, encauzar y atender los siguientes puntos:

1. Voluntad política.
2. Seguir el método inductivo en su elaboración y posteriormente el deductivo en su aplicación.
3. Utilizar, por lo menos en un inicio, la estructura actual de la planeación nacional para el desarrollo.
4. Tomar como referentes los esfuerzos y experiencias que en la materia se han realizado en la gestión gubernamental nacional.
5. Establecer indicadores de calidad.

6. Potenciar la participación para su establecimiento teórico y práctico tanto de los servidores públicos como de los expertos, pero sobre todo de la ciudadanía y,
7. Hacer una selección minuciosa, por unidades administrativas, de las pruebas piloto de tal manera que permitan posteriormente generalizar su instauración.

El cumplimiento de los anteriores puntos posibilitaría la incorporación de la gestión de calidad a la planeación nacional, teniendo en cuenta que su visión ha de ser estratégica y que para implantar dicha concepción en la administración pública se requiere de un proceso largo, así como de adecuarlos a los requerimientos propios de aquella.

En primer término se tiene que para poder incorporarlos es indispensable el compromiso de todos los que participan en la generación de los servicios públicos, pero dicha responsabilidad no tiene cabida en las organizaciones en las que los altos niveles jerárquicos no consideran prioritaria a la calidad, ya que dentro de cualquiera de estas últimas son los funcionarios que ostentan los cargos jerárquicos más altos quienes con su comportamiento y actitudes establecen los lineamientos generales del accionar cotidiano.

La trascendencia del anterior planteamiento, utilizando el lenguaje propio de la cultura organizacional, remite a lo que se ha dado en llamar cultura dominante, la cual es determinada por los altos directivos. Asimismo, la magnitud de la reforma que aquí se propone requiere que los altos mandos se interesen, participen y le den seguimiento, pues de nada serviría seguir en la lógica de proponer objetivos y metas teóricamente viables, deseables a todas luces y justos, pero irrealizables en virtud de que las acciones, comportamientos, actitudes y compromisos tanto de los políticos como de los funcionarios de la administración pública respondan a intereses diferentes a los de una agenda fundamentada en el análisis, y la cual pretende afrontar los desafíos que la actualidad plantea.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

Por lo anterior, el compromiso político de dichos actores resulta imprescindible para impulsar e instaurar sólidamente la planeación estratégica para la calidad del servicio público. En este sentido, se recomienda que sean los secretarios de las dos instancias globalizadoras que adelante se mencionan quienes directamente se comprometan con la obtención de resultados en lo concerniente a la calidad.

Referente al segundo punto se plantea, desde un inicio, utilizar el método inductivo mediante el cual los sistemas y manuales de calidad sean elaborados en las unidades administrativas para enseguida irlos agregando en grados cada vez mayores en cuanto al tamaño, complejidad, responsabilidad y jerarquía de los órganos administrativos de que se trate, revisando en cada caso que coincidan con los objetivos y metas de las funciones sustantivas de aquella, pero al mismo tiempo con las adjetivas.

La razón para proceder de tal forma obedece a que son precisamente quienes atienden directamente las demandas, carencias y necesidades ciudadanas los que están en la posición idónea para conocer mejor la forma en que hay que orientar el trabajo cotidiano para lograr la calidad en la prestación del servicio. Sin embargo, en este proceso se hará una revisión de cada planteamiento al pasar por cada peldaño mayor hasta llegar a la determinación del programa gubernamental que se elabore para establecer las directrices conducentes.

Es precisamente en este punto del proceso cuando resulta oportuno señalar que la planeación estratégica representa, en estricto sentido, los lineamientos generales para alcanzar, en este caso concreto, la calidad del servicio público, de tal manera que en su aplicación éstos se tienen que ir desagregando posteriormente en lineamientos más concretos, llegando finalmente a los procedimientos y acciones específicas de las unidades administrativas que conforman a todos los órganos de la administración pública.

En virtud de la anterior consideración, y ya cuando se haya establecido dicho documento se procederá en sentido inverso, es decir, de lo general a lo particular ya que es necesario utilizar la estructura actual de la planeación para el desarrollo nacional toda vez que ésta, por lo menos conceptualmente, resulta coherente para con la búsqueda de éste último.

En este contexto lo que se plantea es establecer las líneas generales de la planeación estratégica para la calidad del servicio público en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, las cuales se desarrollarán en el programa de gobierno correspondiente el cual será tipo especial, permeando ulteriormente a todos los programas sectoriales e institucionales, así como a los sistemas y manuales de calidad de cada unidad administrativas con sus planteamientos, tomando en cuenta para tal cometido tanto la misión, como las estrategias y las tácticas que se han expuesto párrafos arriba, aunque no de manera exclusiva.

Asimismo, se recomienda que las dependencias encargadas de darle seguimiento y evaluar la aplicación del programa, además de dar asesoría tanto a las otras dependencias y entidades de la administración pública como a las unidades administrativas que las conforman para la elaboración de sus programas o manuales y sistemas respectivos, sean las coordinadoras de sector más cercanas, experimentadas y facultadas dentro de la estructura organizacional actual en el tema de la calidad, es decir, la SIICP y la Secretaría de la Función Pública, anteriormente SECODAM.

Como se puede leer, los requisitos organizacionales más generales para poder implantar la calidad del servicio público a partir de su planeación estratégica describen una línea de continuidad que permitiría darle estabilidad al proceso, debido a que existen referentes en la gestión pública actual.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

En dicha secuencia se propone considerar también a todas y cada una de las experiencias que en busca de la calidad se han dado en el contexto nacional* para ponderar tanto los éxitos como los fracasos, de tal manera que se puedan sacar conclusiones al respecto en la elaboración de los programas, sistemas y manuales de calidad, pero sobre todo orientando este proceso para la puesta en práctica de los planteamientos respectivos en cada uno de los servicios públicos, permitiendo de esta forma contar con un cúmulo de información invaluable sobre las acciones que se han adoptado, el cual posibilite subsiguientemente el establecimiento de esquemas de trabajo acordes a la realidad más específica de cada servicio público que se esté intentando mejorar de manera continua.

Un punto crítico respecto de los requisitos generales es el que se refiere a la evaluación precisa de los avances que se estén obteniendo; es por eso que se propone el establecimiento de indicadores de calidad apropiados para cada servicio, esto es, la elaboración de parámetros para cada nivel de gestión de la administración pública que conduzcan al conocimiento, con la mayor precisión que sea posible, del desempeño y avance reales de cada unidad con respecto a la búsqueda de la calidad de cada servicio que se preste.

En este punto resulta evidente que dichos parámetros estarán referidos a los niveles existentes en el contexto nacional; asimismo, durante el inicio del proceso se puede comenzar con indicadores simples y fáciles de medir, tales como la comparación entre unidades que prestan los mismos servicios, el número de ciudadanos que se atienden considerando la cantidad de recursos con que cuentan o el tiempo que tardan para atender al ciudadano, todos ellos con el firme compromiso de ser mejorados de manera gradual

* Para citar tan sólo dos ejemplos en esta orientación se recomienda ver: Argüelles, Antonio. "Calidad total en la administración pública: la experiencia de secofi" Gestión y política pública. Vol. IV, núm. 2, México, segundo semestre de 1995, pp. 431-451; así como Muñoz González, Claudio Arturo. "Certificación ISO 9000 de servicios públicos municipales: El caso del asco público en la ciudad de Aguascalientes, México." Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, agosto de 1999, n. 63; INAP, México, 1999, pp. 79-87.

pero sostenida, lo cual implicaría que en el futuro tales índices serían más elaborados y complejos.

Es preciso no perder de vista que un indicador, si se quiere global pero muy representativo, que tiene que estar presente debido a su definición, así como por la orientación que de la calidad del servicio público se ha desarrollado en esta investigación, es la cantidad de marginados y pobres que merced a la acción de la gestión pública superan o salen de tal condición.

Como se viene repitiendo en cada oportunidad a lo largo de este trabajo, la participación de todos los involucrados en la generación-destino de los servicios públicos resulta vital para el éxito en lo que al mejoramiento de su calidad se refiere.

De esta manera, se entiende que es una obligación del gobierno así como de sus funcionarios y empleados, asegurarse de que en cada etapa del proceso constitutivo de la planeación estratégica para la calidad del servicio público estén presentes los servidores públicos y sus representantes (entiéndase sus sindicatos) favoreciendo la negociación como el mecanismo apropiado para llegar a acuerdos; además de los funcionarios de alto nivel quienes deben asumir el papel de sujetos activos, asimismo, se requiere la participación de los políticos y los estudiosos en la materia, ligándose para tal cometido el gobierno con las instituciones académicas que se ocupan del estudio y enseñanza de la administración pública, pero sobre todo han de estar presentes los ciudadanos ya que son los sujetos centrales del proceso, ello para que se abra la posibilidad de establecer una base sobre la cual poder actuar, o en su caso rectificar, pues son estos los que en última instancia determinarán el logro de la misión, o sea que serán ellos quienes en su condición de usuarios y ciudadanos recibirán los servicios, evaluando si estos son de calidad y en que grado lo son.

Capítulo 3. Planeación estratégica para la calidad del servicio público frente a la globalización.

El séptimo requisito obedece a que en la orientación hacia la calidad del servicio público se tienen que ponderar aquellos casos en los que sea más rentable política, social y económicamente poner en práctica dichos planteamientos para después buscar generalizarlos. Además de lo que ya se dijo con respecto a las áreas de actividad gubernamental sobre las cuales es trascendente actuar para hacerlos de calidad en aras del desarrollo, se propone hacer una selección de los servicios que representen una oportunidad de éxito que redunde en un impacto considerable para extender posteriormente su puesta en marcha.

Lo anterior conduce a la necesidad de seleccionar y efectuar pruebas piloto mediante el análisis de aquellos servicios que se perfilen como oportunidades para la extensión de la práctica de la gestión para la calidad en la administración pública, en este sentido se propone considerar los siguientes puntos:

- El interés que despierten en la ciudadanía.
- Los efectos positivos que pudieran tener para convencer a los demás de los beneficios de su adopción.
- La garantía de éxito que representen.
- Sus antecedentes respecto a la búsqueda y práctica de la calidad, así como de las experiencias que en el rubro se hayan presentado.
- El grado en que representen puntos críticos para la sociedad en cuanto a su nivel de vida en general, o también por serlo para la administración pública por la orientación social a la que responde.

De considerar y cubrir los requisitos planteados se hace posible concretar las proposiciones desarrolladas en esta investigación para mejorar la calidad del servicio público como una alternativa, pero también concibiéndola como una prioridad para la

administración pública, dadas las circunstancias y desafíos que le opone el proceso de globalización en las dimensiones política, económica y social.

CONCLUSIONES

- La globalización, entendida como la tendencia hacia un mundo que será un sólo sistema es una idea parcial debido a las diferentes condiciones culturales y económicas que existen entre los países, pero también porque el actual sistema mundial se conformó a partir de los que le antecedieron en la historia de una forma dialéctica, es decir, a partir de sus contradicciones, sus enfrentamientos y la subsiguiente resolución de éstas.
- El proceso de globalización se puede entender como la extensión y profundización del capitalismo en el mundo; es una extensión porque en la actualidad abarca a prácticamente casi todos los países del orbe, mientras que las manifestaciones de su profundización se pueden ubicar en dos sentidos: a) su alcance hacia todos los aspectos de la vida social y, b) su agudización en cada uno de estos últimos.
- Para estudiar al proceso de globalización las ciencias sociales requieren de nuevos conceptos, interpretaciones renovadas y categorías innovadoras en virtud de que aquel tuvo consecuencias en los diferentes rubros del quehacer social de formas distintas y novedosas. Lograr lo anterior implica tener como punto de partida lo acumulado en cuanto al saber de las distintas disciplinas, pero ponderando al mismo tiempo la relevancia de la innovación.
- Para analizar al proceso de globalización es necesario desagregar, puntualizándolo, el impacto que reporta en los ámbitos de la vida social; en este sentido resulta pertinente la investigación teórica de aquel proceso desde el punto de vista particular de la gestión pública, utilizando para tal efecto el instrumental teórico-

práctico que ha sido la planeación, así como haciéndolo desde el punto de vista de las posibilidades en lo referente a las pretensiones de ésta última en cuanto a la calidad del servicio que aquella presta a la comunidad.

- La elaboración teórica que subyace en la globalización es lo que se conoce como neoliberalismo, entre cuyos postulados principales está la reducción de la actividad gubernamental porque, dice, se entromete con la libertad de los ciudadanos generando deficiencias en el mercado.
- El fundamento central del planteamiento neoliberal es la competencia perfecta, del cual se derivan sus supuestos básicos, siendo éstos: una economía en equilibrio, mercados completos, la existencia de información completa, suficiente y gratuita, así como el que todos los agentes que participan en las transacciones siguen una conducta racional. La crítica a éstos demuestra que son claramente rebasados por la realidad, es decir, que no la explican.
- Si bien es verdad que la globalización entendida como una mayor interdependencia entre las naciones es inevitable como sostiene el planteamiento que le subyace, esto no necesariamente conduce a decir que él mismo lo es.
- El tamaño idóneo del gobierno no existe como sostiene el neoliberalismo, sino que más bien dicha dimensión responde a realidades concretas y diversas. Hasta hace relativamente poco el debate en torno al gobierno se centró en su tamaño, en donde la medida adoptada fue la privatización, ocultando el punto más esencial referente a su eficacia.
- Comparando el desempeño entre la gestión pública y la privada, todavía no se ha demostrado el argumento neoliberal de que la segunda, por sí misma, es superior a

Conclusiones

la pública, ello se tendría que aclarar en la práctica teniendo en cuenta, además de su eficiencia económica, su eficacia política y social.

- En realidad nunca ha existido consenso alrededor de la intervención del Estado en la economía debido a que la relación más material de estos conceptos, es decir, entre el gobierno a nombre del primero y los mercados que conforman al segundo siempre fue y sigue siendo conflictiva toda vez que involucra, además de intereses materiales y políticos, toda una concepción política y ética de la sociedad.
- Dicha intervención pasó por diferentes etapas, dándose en distintos grados pero respondiendo siempre a las contradicciones que son inherentes al sistema capitalista en su conjunto, asimismo, cualquier clasificación al respecto se hace para fines de explicación sin que pueda verificarse exactamente tal cual en la realidad. La relación existente entre Estado y mercado adquiere matices según las condiciones particulares que varían de un país a otro.
- Para México los efectos de la globalización son: cambios en la práctica del proyecto económico y político de intervencionista a liberal (ambos capitalistas), sectores económicos, además del público, afectados como es el caso del social, lo cual está en clara concordancia con la diferencia entre la libre empresa y la libre iniciativa, en donde el neoliberalismo apoya a la primera en detrimento de la segunda, retracción de la actividad gubernamental, asimismo tanto la desigualdad económica como la pobreza se han recrudecido (53.7% de la población mexicana es pobre, dice el gobierno, mientras estudiosos en la materia estiman que la cifra es del 70%), quedando pendiente por definir en qué grado esto obedece a la globalización en virtud de que éstos son problemas que se arrastran ancestralmente, pero sí hay que puntualizar que el proyecto que le subyace a aquella tiene gran parte de incidencia en tal balance.

- La forma en cómo el gobierno mexicano asumió la globalización obedece a los compromisos tanto financieros como políticos que había adquirido el país en el pasado, los cuales se expresan más claramente a partir de 1982 con el FMI, cuyas políticas de ajuste se utilizaron como respuestas a las crisis económicas recurrentes, y las cuales allanaron el camino para la subsiguiente liberalización económica, además de la orientación liberal de las élites políticas y económicas que han gobernado al país durante los últimos 20 años. Asimismo, la eficacia de las políticas de ajuste es parcial y onerosa para las mayorías, pues se recuperó el PNB entre 1990 y 1998 a una tasa anual del 3% y la inflación se redujo a una tasa media anual del 14%, incrementándose al mismo tiempo el déficit comercial.
- Los intereses de los EE.UU. jugaron y juegan un papel predominante en la orientación político-económica que sigue el país. Aquella nación concibe a México como un puente para acceder al continente americano, en donde el libre comercio es la llave en aras de recuperar su hegemonía comercial.
- Al descuidar el gobierno mexicano en el Tratado de Libre Comercio las diferencias estructurales que existen entre México y los EE.UU., la dependencia del primero respecto al segundo tiende a acentuarse, trayendo como consecuencia el cambio en las connotaciones originales de la soberanía nacional.
- Con la globalización se da el auge de grandes conglomerados transnacionales que por su tamaño y fuerza, así como por su operación casi autosuficiente en materia financiera, de innovación, tecnología e investigación científica, cuentan con la capacidad de desafiar a los gobiernos nacionales en las decisiones que éstos

Conclusiones

tomen, y aún más, tienen el poder para establecer altos grados de autonomía respecto de los mecanismos del mercado.

- Existe un déficit institucional en lo que a la conducción de la dinámica de los cambios contemporáneos se refiere. En este sentido es de destacarse que los organismos internacionales como la ONU, no son los agentes efectivos para dirimir mediante la diplomacia los conflictos entre las naciones.
- El apogeo de la empresas transnacionales, que bien puede ser entendido como una expresión del predominio de los países más ricos, conlleva al cuestionamiento del concepto soberanía, el cual si bien debe ser revisado no se puede simplemente dejar de lado, pues implicaría aceptar la idea de que el mercado, debido a las necesidades de un mundo más interdependiente, por sí solo puede llevar a las sociedades a mejores niveles de bienestar, o el reconocimiento tácito de que los más poderosos pueden decidir directamente en los asuntos propios y determinantes de otras naciones.
- El estado actual de la globalización es la regionalización, es decir, la conformación de bloques comerciales, la cual tiene como premisa la disputa por la riqueza mundial principalmente por parte de las potencias comerciales, o sea entre la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la potencia militar hegemónica es el último país mencionado.
- En la regionalización pueden observarse las contradicciones inherentes al capitalismo, de tal manera que de su resolución dependerá el camino que siga la globalización en su conjunto, previéndose que ésta se orientará hacia la multiplicación de las regiones en donde el conflicto continuará presenciándose como mecanismo definitorio de las controversias. Aún más, queda claro que por

sus características, en la regionalización pueden hallarse elementos que contradicen a la globalización, a la vez que existen otros que la reafirman dependiendo de los aspectos que se resalten.

- En la conformación de las asociaciones interestatales el Estado, y más propiamente su órgano director -el gobierno- ha jugado un papel relevante, pues ahí en donde dicha participación se hizo inteligentemente sin avasallar al mercado, pero sin dejar que éste sometiera a la sociedad, las tasas de crecimiento son mayores, los beneficios se mejoran en cuanto a su repartición y se atienden las asimetrías que siempre existen entre los países que se asocian.
- El papel del Estado será determinante para el rumbo que siga la globalización, para que sea de ésta manera dicha intervención debe orientarse a temas claves que permitan enfrentar, asimilar y encauzar la dinámica de los cambios contemporáneos con el fin de hacerlos más asequibles a las posibilidades del hombre en aras de orientarlos hacia lo mejor, sin olvidar el parámetro como tal de lo justo y lo deseable, por los fines mismos de aquel ente conceptual. La relación entre mercado y Estado, entonces, permanecerá de manera conflictiva, contradictoria y más o menos institucional.
- En el caso particular de México, la conformación de la vida institucional del país tanto en lo económico como en lo político coincide con la crisis mundial del sistema capitalista, llevando esto a la búsqueda del capitalismo desarrollado mediante una fuerte participación del Estado una vez que el régimen surgido de la Revolución Mexicana se había afianzado (1938-49), y posteriormente con una ingerencia activa del Estado a través del gobierno en la conformación de los mercados (1944-1982), pero respondiendo siempre a las coyunturas, es decir, sin cimentar sólidamente aquella intervención.

Conclusiones

- A partir de 1982 hasta la fecha se dejó progresivamente en manos del mercado la conducción de la sociedad. Aquel año fue cuando, con la inclusión de los límites precisos de la rectoría económica estatal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se culmina el proceso que describió ésta en el México del siglo pasado. No hay ninguna contradicción al respecto, la formalización en la norma máxima de la rectoría estatal en la economía debía ser clara si luego se quería fundamentar legalmente la liberalización.
- La orientación político-económica básica en el país es la economía mixta, en donde la planeación sirve como instrumento para alcanzar los objetivos del proyecto nacional plasmado en la CPEUM, encaminando al mismo tiempo la competencia económica hacia la realización de aquellos bajo los criterios de equidad social y productividad. Formalmente no han habido cambios en la estructura de dicho cuerpo normativo en lo relativo a los objetivos en la materia, pero en la práctica las políticas seguidas sí contradicen dichos fundamentos, de tal manera que los planteamientos del Tratado de Libre Comercio (TLC) chocan en perspectiva con los de la CPEUM por las pretensiones fundamentales que cada una persigue.
- En el nivel normativo se pretende que la rectoría económica del Estado se lleve a cabo principalmente a través de la planeación, lo cual quedó consagrado desde 1983 en la CPEUM, en sus artículos 25 y 26, y para materializarla, normarla y sistematizarla se establecieron la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Además, y derivado de lo anterior, se concibe a la planeación como el principal instrumento de gestión de la Administración Pública.

- El impacto que tiene la globalización en el Estado obliga a decir que éste último no es el mismo después de la manifestación de dicho proceso, debido a que las relaciones entre sus elementos constitutivos y de éstos con el Estado se estructuran de nuevas formas. Los requerimientos de un mundo más interdependiente plantean sin ambages nuevos desafíos que incrementan los problemas de siempre en cuanto al logro de los objetivos últimos del Estado respecto de la sociedad, consecuentemente se observa el replanteamiento de las características que le son propias.
- Por lo que toca a la realidad mexicana, es válido hablar de un nuevo Estado a partir de sus relaciones con la economía pero sin agotarse en este último ámbito, ya que el cambio implica los espacios de lo político, lo social y lo cultural debido a la interdependencia de los asuntos sociales.
- La planeación se utilizó para diferentes fines según fuera el grado de perfeccionamiento de las economías nacionales involucradas, vale decir, según fuera el grado de su desarrollo. La instrumentación de la planeación estuvo siempre determinada por las problemáticas de los países que le utilizaron; así, en los que ostentaban un régimen socialista ésta se perfiló como una categoría capaz de sustituir al mercado en donde el Estado intervendría en la totalidad de la vida socioeconómica a través de aquella, mientras que los países capitalistas la utilizaron en aras de superar las crisis recurrentes del sistema, en tanto que en los países pobres, dependientes y atrasados se le concibió como el medio para salir de dicha condición.
- La planeación es una actividad añeja en la vida nacional, en su devenir ésta ha obedecido tanto a las necesidades como al grado específico de desarrollo del momento histórico en el que se le utilizó; así, en un primer momento, durante la

Conclusiones

conformación propiamente dicha del Estado nacional mexicano durante los siglos XIX y principios del XX, se le perfiló para la búsqueda del poder en un contexto de luchas armadas permanentes. En tanto que ya en el siglo XX, sirvió de plataforma para echar las bases de la vida institucional del país, y más tarde para afianzar dichas instituciones, las cuales normaron y orientaron los esfuerzos de los aparatos gubernamentales en aras de alcanzar el capitalismo maduro como sistema socioeconómico, posteriormente pretendiendo dirigirlo, bajo éstos mismos fines sistémicos -es decir capitalistas- hacia el logro del desarrollo.

- Sin embargo, resulta necesario aclarar que la fuerza de los hechos lleva a concluir que en la vida institucional del país la planeación no se utilizó permanentemente como una estrategia, sino que la respuesta estuvo condicionada por intereses y visiones de más corto plazo, quedando determinadas entonces tales prácticas por las coyunturas y urgencias por las que atravesaron tanto el sistema político como el sistema económico mexicanos.
- El concepto de desarrollo se fue conformando a partir de la década de lo 50', por las necesidades, problemas e inquietudes de los países más pobres, así como debido a la comparación explícita de estos en relación con los países más ricos y avanzados en cuanto a sus estados de industrialización, niveles de vida, expectativas, sus respectivos grados de integración, además del dinamismo de sus mercados, puntos en los que se pueden observar, aun ahora, grandes desigualdades.
- Un factor determinante para la elaboración del concepto 'desarrollo' fue que luego de dos décadas en las que los países pobres, atrasados y dependientes buscaron la industrialización como objetivo para superar su condición a través de la planeación después de la Segunda Guerra Mundial, se pudo observar que aquella, aunque produjera crecimiento económico, no extendía ni vertical ni horizontalmente sus

beneficios, es decir, favorecía sólo a unos pocos concentrando la riqueza acumulada y se centraba casi exclusivamente en los aspectos y problemas productivos.

- En la elaboración y orientación del concepto desarrollo influyeron los acontecimientos tanto mundiales como regionales (América Latina) y nacionales (México), pero también respondió a los planteamientos teóricos y escuelas de pensamiento que intentaban explicar dichas realidades tales como la de la CEPAL, la teoría de la dependencia o el neoliberalismo. Hasta que se llegó a concebirlo como un proceso integral que abarcaba el mejoramiento de los aspectos de los niveles de vida en los ámbitos económico, político, social, cultural y moral, coincidiendo de esta manera con los planteamientos de la CPEUM.
- Clasificar al subdesarrollo basándose en una causa única conduce a establecer políticas que resultan parciales para la búsqueda de su superación, de tal manera que es necesario concebirlo como un problema estructural del capitalismo, es decir, como parte de este último, en donde el desarrollo (otra parte estructural del mismo sistema) debe concebirse de una manera integral, ya que este enfoque considera todos los aspectos que caracterizan al subdesarrollo, así como los elementos a tratar de una manera pragmática tendientes a superar tal condición.
- Dentro de este enfoque sistémico los países subdesarrollados y desarrollados son interdependientes, en otras palabras, los problemas del subdesarrollo se inscriben necesariamente en los del desarrollo. Ambas categorías representan una unidad que debe ser entendida integralmente para poder concebir la relación que guardan y estar en posibilidad de explicarlos.

Conclusiones

- No obstante que cada vez se cuestiona más, la pretensión de la planeación fue a partir de la década de los 70' el desarrollo, pues de ahí en adelante se le concibió como un elemento que ayudaría a transformar la realidad socioeconómica del país. El cuestionamiento obedece en gran medida a que en su carácter como instrumental del desarrollo ha fracasado rotundamente, por lo menos en México. Las cifras resultan terminantes al respecto.
- A partir de su planteamiento de la mínima intervención gubernamental, el neoliberalismo negó en la práctica a la planeación como instrumento del desarrollo, no obstante que tanto el discurso como los documentos gubernamentales le sigan sustentando como tal. Ahora bien y más allá de discursos o planteamientos teóricos, la planeación como actividad no se dejó de practicar como lo demuestran los casos exitosos, ya sean en el ámbito público o privado.
- En la búsqueda del desarrollo, entonces, la planeación juega un papel importante pero a final de cuentas complementario, haciendo necesario que se adecue a las características específicas que se requieren superar, esto es, diferenciando las estrategias que se pretendan instrumentar de las que se han seguido hasta ahora, en virtud de que los problemas particulares cambian de una latitud a otra y de una época a otra.
- En este contexto, la sustitución o readecuación de la planeación como instrumento del desarrollo debe ir precedida por una discusión amplia que incluya a los destinatarios finales de este proceso, así como de todas las políticas: los ciudadanos, junto con sus representantes (gobernantes), ambas partes orientadas por los expertos en la materia. De tal manera que cualquier planteamiento que insista sobre la capacidad de dicho instrumento para acceder a aquel estadio social, cultural, político y económico está obligado a concebirlo como un proceso integral.

- La planeación tiene límites y deficiencias; las primeras tienen que ver con las características propias de la realidad socioeconómica y política del subdesarrollo a la cual se pretende transformar y superar, en tanto que las deficiencias involucran, aunque no de manera exclusiva, sus aspectos más técnicos como son su duración, su alcance espacial o su concepción, sin embargo ambas están interconectadas en la búsqueda eficaz del desarrollo. Tanto los límites como las deficiencias son las causas de que la planeación no haya alcanzado el desarrollo.
- Los límites de la planeación se unen indisolublemente con las características todas del subdesarrollo como son la insuficiencia de los mercados, la transferencia de recursos a los países capitalistas más avanzados, la falta de una burguesía visionaria y competitiva, así como la escasez de ahorro e inversión productiva, etcétera. No se debe interpretar esto como un círculo vicioso en el que la planeación no logra el desarrollo (objetivo) por las características (límites) de subdesarrollo que enfrenta, pero sí se tienen que ubicar a estas últimas como tales en aras de intentar darles una salida coherente con las necesidades y prioridades de la estrategia adoptada.
- El proceso de planeación en el país, como se puede ver a partir de sus antecedentes, objetivos y análisis de logros, deficiencias y pendientes, no responde exclusivamente a las aspiraciones de algunos grupos por muy poderosos que estos sean, ni a elaboraciones teóricas que pretenden orientarla en diversas direcciones, sino que respondió, se adecua y responde tanto a las necesidades históricas como a las características propias del país.
- En el proceso para efectuar la planeación no se parte de cero, haciendo necesario ponderar los puntos conflictivos y las oportunidades que le presenta un contexto

Conclusiones

mundial en el que, por sus características y de entrada, no se avizoran condiciones para la intervención estatal en la que se sustenta el proceso de planeación nacional del desarrollo, además de que la incapacidad para alcanzar éste último sigue latente, pero ahora se asume gradualmente su presencia como un problema de alcance global, siendo éstos los desafíos centrales que plantea la globalización a la planeación.

- La respuesta a tal desafío en cuanto a los objetivos y medios de la planeación frente a la globalización es la de reorientar su accionar en un medio más complejo, interdependiente y adverso, hacia la consecución de niveles mínimos de bienestar, así como a temas que funcionen como referentes que la justifiquen pero que paralelamente permitan alcanzar aquellos mediante la utilización de los mecanismos más idóneos que posibiliten generar los acuerdos que le conduzcan a ponerse al servicio de la sociedad, esto es, que tanto sus objetivos como la forma de conseguir los medios se establezcan a partir de la valoración de los intereses sociales, o sea que la sociedad participe activamente el proceso de planeación.
- Lo que aquí se plantea es la necesidad de reorientar a la planeación para que actúe como un instrumento de gestión eficaz frente a las consecuencias de la globalización, de tal manera que dé respuesta, a la vez, a los planteamientos más característicos que resumen como exigencia a ésta última. En este sentido lo que se propone es adoptar los criterios de planeación estratégica y de calidad del servicio público, obedeciendo esto tanto a los escasos márgenes de acción que la globalización deja al gobierno y al Estado, como al hecho de que es indispensable, según los planteamientos de aquel mismo proceso, adoptar dichos criterios.
- Los conceptos propuestos requieren adaptarse tanto a la realidad nacional como a la naturaleza de la función pública, siendo ésta última, por los objetivos que se

persiguen, eminentemente social. En otras palabras, lo que se quiere lograr tiene que ajustarse por la fuerza de los hechos a lo que se puede alcanzar, razón por la cual resulta indispensable asumir la necesidad de un pequeño número de reformas que resulten a la vez lo suficientemente contundentes como para que representen un referente en la búsqueda del desarrollo, pero limitados inicialmente por las exigencias propias del impacto de la globalización en el ejercicio público, convirtiéndose en virtud de éstas dos razones en una alternativa prioritaria.

- La planeación estratégica responderá como uno de sus instrumentos a los fines de desarrollo debido a la naturaleza social de la administración pública, haciendo frente a las condiciones que le impone como país su categoría de subdesarrollado. En síntesis, debe concebirse como un proceso que posibilita hacer frente a los problemas de desarrollo que en la materia misma de la planeación como instrumento de aquel le impone la globalización, esto en razón de que:
 - Acentúa la necesidad de ponderar la complejidad que supone dicho proceso.
 - Tiene como prioridad la necesidad de emerger de la realidad a partir del tratamiento y la inclusión de una multiplicidad de intereses y su confrontación, las cuales se agudizan con la globalización.
 - Propone atender y considerar a los afectados y beneficiados por el proceso de globalización, debido a que, según este modelo, la participación es indispensable para establecer las estrategias a seguir.
 - Por dar cabida a un objetivo último, entendiendo a éste como una misión sustentada en un proyecto político, el cual contiene conceptos abstractos e ideales como el de desarrollo, obliga a no soslayar puntos pendientes y urgentes como son la pobreza y la miseria.

Conclusiones

- Establece una ruta en la que se han de ir ajustando los ideales tanto a las necesidades como a las posibilidades, permitiendo de esta manera identificar y establecer prioridades como son los temas relativos a la salud, la educación o la investigación y la tecnología, pero al mismo tiempo sin caer en promesas irrealizables, asimismo permite identificar algunos de los problemas críticos que la globalización impone en la actualidad.
- Redimensiona a la planeación como uno sólo de los instrumentos del desarrollo, aceptando de esta manera sus límites y deficiencias, así como sus desafíos y oportunidades.
- En la búsqueda del logro de la misión no excluye a otros modelos de gestión como son las gerencias social y pública así como el de las políticas públicas, compartiendo con éstos conceptos y prácticas en aras de aprehender la complejidad que reporta la dinámica actual, apoyándose en ellos y sirviéndoles simultáneamente.
- Por el modelo que contiene para su elaboración, permite mayor flexibilidad en cuanto al establecimiento de las tácticas.
- Debido a que sustenta como un principio básico la participación de los ciudadanos, representa una alternativa para hacer más funcional una administración pública al servicio de aquellos, generando con esto acuerdos, compromisos y finalmente credibilidad. En esta medida se puede afirmar que gradualmente apunta hacia la asimilación de los problemas que acentúa y genera la globalización como comunes y compartidos.
- Obedeciendo a su concepción original proveniente de la gestión privada, permite asimilar, previa adopción, conceptos de ésta tales como los de gestión, gerencia, misión o calidad que es válido explorar para la asunción de los retos que la globalización impone, de lo general a lo particular, al Estado, al gobierno y a la administración pública.

- Asimismo, y como parte integrante de la propuesta de ésta investigación, se tiene que la calidad del servicio público es, por el papel que le toca asumir en la actualidad, uno de los temas estratégicos que funcionan como propiciadores de la misión propia de la gestión pública mexicana frente a la dinámica de los cambios contemporáneos.
- La calidad no es un concepto y práctica privativo de algunas décadas, sino que se fue perfilando y estructurando a partir de las necesidades tanto productivas como organizacionales. En virtud de su evolución y contenido se puede decir que la gestión de calidad es una tendencia más que un planteamiento o una moda.
- La globalización no establece los caminos para lograr la calidad, si acaso lo que representa es un mayor cúmulo de información al respecto, sino que más bien obliga a repensar los modelos de gestión tradicionales arraigados en la cultura mexicana. Con el fin de alcanzar su implantación duradera se tienen que tomar en cuenta las condiciones más generales que para lograr la calidad en la actividad productiva nacional se presentan.
- La apuesta por la calidad como estrategia competitiva en el ámbito nacional obliga a establecer puntos críticos para lograrla; en primer lugar resulta imprescindible adaptar el concepto y su práctica a la realidad nacional en por lo menos dos aspectos que resultan trascendentales y complejos:
 - a) el factor cultural que subyace en toda organización social, y
 - b) la posibilidad real de lograr tal cometido ante la situación económica actual que la globalización, entendida como profundización y extensión del capitalismo, ha

establecido pero al mismo tiempo pensándola como una exigencia que aquella impone en la búsqueda de mayores índices de competitividad.

- Además de la necesidad gubernamental de responder a las demandas crecientes de la sociedad en un contexto complejo como el de la globalización, otros factores que influyeron en la adopción de conceptos originados en el ámbito privado como es el de calidad fueron los efectos que aquella tiene con respecto al gobierno, es decir, reducir su alcance y tamaño, así como el auge de la gestión de las empresas privadas, además del hecho de que los profesionistas ubicados como gerentes se fueron enrolando en la actividad pública; también obedeció a la amplia difusión que se le dio a los planteamientos teóricos que la tenían en cuenta o aquellos que critican como ineficaz a toda intervención gubernamental, así como la apertura del mercado nacional.
- Adaptar el concepto y la práctica de calidad tanto a la realidad nacional como a la gestión pública no es fácil porque implica un cambio en la cultura organizacional propia de la administración pública, lo cual lleva tiempo y, por supuesto, mucho trabajo. Con dicha adopción se privilegian el compromiso de la administración pública con la sociedad, así como su receptividad ante las demandas ciudadanas y la eficacia con que responde a los usuarios de los servicios que presta.
- La calidad del servicio público está orientada, como fin último, a la idea de desarrollo en cuanto pretende mejorar los niveles de vida y coadyuvar al establecimiento de una sociedad más plena. Cabe aclarar que si la calidad del servicio público esta referida al desarrollo, aquella se tiene que corresponder con la realidad nacional, razón por la cual además de la pretensión de mejora continua resulta conducente resaltar la necesidad de extender paralelamente los servicios que ofrece hacia los marginados.

- Resulta necesario ser cuidadoso en la adaptación de la gestión de calidad al servicio público mexicano porque la administración pública, sin pretender dejar en ningún momento de lado su compromiso con el objetivo último del desarrollo, ofrece diversos servicios específicos que requieren de un tratamiento concreto para que puedan ser considerados de calidad, obligando de esta manera a repensar éste último concepto como el logro de una mejora continua, cifrada, sí, en el desarrollo por su carácter de pública, pero que al mismo tiempo atienda la problemática derivada de su operación diaria, tanto por su carácter de administración como por las materias pendientes y urgentes que ha de atender.

- En la relación entre oferta y demanda de calidad del servicio público existe siempre una brecha en razón de la cual no existe el grado final de satisfacción, esto puede traducirse como el hecho de que para el oferente los recursos son limitados, mientras que el solicitante plantea diversas y aún contrapuestas necesidades, demandas e intereses, razón por la cual evidentemente no se pueden satisfacer todas y cada una de ellas por muy legítimas que como demandas ciudadanas puedan resultar; pero también, y no menos importantes, son las condicionantes propias del estado general en lo concerniente al grado de desarrollo del país. En este sentido, y ante la imposibilidad de hallar el punto medio o la perfección, lo conducente es establecer, a través de la negociación y el convencimiento, el óptimo alcanzable.

- Respecto de la administración pública mexicana, el concepto relativo a la calidad de los servicios públicos se fue extendiendo, profundizándose paralelamente a la presentación de los programas de reforma y modernización administrativa que se

fueron aplicando a la gestión pública con la pretensión de que mejorar el accionar de ésta.

- A partir de su análisis, se puede decir que resulta indispensable repensar los programas gubernamentales para mejorar los servicios públicos, pues representan los esfuerzos que para alcanzar la calidad de los servicios públicos se han planteado y llevado a cabo aunque sea parcialmente, ya que, como se desprende de su lectura, sus planteamientos, si bien resultan progresivos entre ellos, pueden interpretarse como insuficientes toda vez que no apuestan plenamente por tal concepto y práctica.
- Para poder dirigir la orientación de la gestión pública hacia la búsqueda de la calidad es indispensable proyectarla mediante una visión de planeación estratégica debido a los escasos márgenes de acción que el contexto abre, pero también por las características inherentes a éste último concepto, partiendo de lo que ya se ha ideado y hecho, de tal modo que se le dé una línea de continuidad y estabilidad. Lo que se propone entonces es asumir los límites, perspectivas y planteamientos que impone el proceso de globalización a la administración pública para que ésta pueda salir adelante frente a las condiciones azarosas que aquel implica.
- La planeación estratégica para la calidad del servicio público representa una opción que pondera, además de los elementos de viabilidad inherentes a cualquier proposición, los grandes desafíos que el proceso de globalización plantea a la función pública, adquiriendo en este sentido también la condición de prioritaria en virtud de las pretensiones y alcances que le son propios a ésta última ante la dinámica contemporánea.

➤ Para implantar la planeación estratégica para la calidad del servicio público se requieren formalizar, por lo menos, los siguientes puntos:

1. Concebir la misión.
2. Formular las estrategias pertinentes para alcanzar la misión.
3. Analizar los factores restrictivos y las oportunidades que abre el medio ambiente.
4. Análisis de los recursos con que cuenta la organización.
5. A partir de la comparación de los recursos disponibles tanto con las fortalezas como con las debilidades, sigue la elección de las tácticas que permitan sacar adelante las estrategias.
6. Desagregación de los planteamientos sobre calidad del servicio público para la elección de los proyectos y los pasos específicos a seguir.

➤ Frente a los limitados recursos tanto financieros como tecnológicos de la administración pública y considerando los óbices para profesionalizar a su personal, además de su inexperiencia en materia de calidad, así como la que sí se tiene en las materias que a continuación de puntualizan, se propone que la introducción de la gestión de calidad se haga de manera gradual. Las tácticas propuestas para lograr la calidad del servicio público son cuatro:

- Ponderar los criterios de eficiencia y eficacia en la gestión pública.
- La profesionalización de los servidores públicos.
- La descentralización en el ejercicio público.
- La introducción de la ética en el desempeño de cargos públicos.

Conclusiones

- La estrategia que pretende la reorientación de la cultura organizacional en la administración pública hacia otra que pondere la adopción de la calidad de los servicios que presta, expresa claramente la necesidad de establecer una cultura de servicio dirigida hacia la mejora continua.

- Al ser su preocupación básica la mejor manera de hacer las cosas para el máximo aprovechamiento de los recursos, la eficiencia del servicio público queda enmarcada claramente en su calidad. Por otra parte, la adopción de los criterios de eficacia en el servicio público tienen que ver con la plena realización de los objetivos y metas que cada unidad prestadora de éstos tienen encomendadas, asumiendo como referente los efectos deseados, de tal manera que es posible desagregarlos en la evaluación de sus resultados concretos para luego establecer determinados índices de desempeño que en su conjunto representarán, considerando otras variables pertenecientes al sistema más global, la eficacia que tenga el servicio público en su acepción más general. Dicho de otro modo, permitirán ver, entre otras cosas, qué tan satisfechos están los ciudadanos con los servicios que se les prestan.

- Mientras que la profesionalización de los servidores públicos se relaciona íntimamente con la calidad del servicio público, en virtud de que:
 - Permite el establecimiento de un ambiente laboral más propicio para el adecuado desempeño de los servidores públicos.
 - Con él se reconoce y pondera la necesidad de incrementar las cualidades de los servidores públicos, así como de reclutarlos, promoverlos y evaluarlos con base en éstas.

- En virtud de las dos anteriores concede un lugar preponderante a la interacción más estrecha entre aquellos y la ciudadanía para el establecimiento de las prioridades, así como de los mecanismos más adecuados para salir adelante en su resolución.

- Para lograr la calidad del servicio público se requiere indispensablemente que las conductas de los servidores públicos se apeguen a lo correcto y a lo bueno, en el entendido de que la pretensión de desarrollo y de mejora continua no pueden lograrse si antes no se hallan y desarrollan los valores y principios que definan el desempeño de los servidores públicos con el fin de evitar las prácticas concretas que encierra la corrupción, las cuales demeritan el ejercicio público reduciendo sus márgenes de credibilidad y consecuentemente de acción, de tal manera que la ética en el servicio público es indispensable para que éste sea de calidad en virtud de que:
 - Da credibilidad al gobierno, mejorando la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, la cual resulta esencial para las pretensiones de calidad.
 - Los valores y los principios resulta indispensable para configurar una cultura orientada hacia la calidad. Asimismo, estos son fundamentales para las pretensiones de desarrollo, así como para cubrir adecuadamente las obligaciones que trae aparejadas el servicio público.
 - La mejora continua no se puede lograr si no se cuenta con un compromiso por parte de los servidores públicos que esté más allá de sus aspiraciones personales, sean estas económicas o políticas.

Conclusiones

- Por lo que se refiere a la descentralización, se tiene que ésta ayuda a lograr la calidad de los servicios públicos debido a que:
- Aproxima la diversidad de las demandas de la ciudadanía a los organismos de gobierno que mejor entienden la problemática específica en virtud de su cercanía, con la condición de que se mejore paralelamente la capacidad real de gestión de aquellos.
 - Lo anterior contribuye a estimular una relación más estrecha entre ciudadanos y gobernantes, planteamiento central para la pretensión de calidad.
 - Dicha proximidad permitiría agilizar la gestión de las demandas y problemas de la ciudadanía.
 - En la medida en que se les faculta y transfieren más recursos a los niveles de gobierno estatal y municipal, así como de que paralelamente se les dote tanto de la capacidad de gestión suficiente como de las responsabilidades precisas para manejar unas y otros, se les estaría estimulando a mejorar su actuación en la prestación de los servicios, es decir, a incrementar la calidad de los mismos si ésta última es la condición para darles aquellos.
 - Asimismo, este planteamiento, por la necesidad de negociación que requiere y por el grado de elaboración que demanda, obliga, para poder llevarse a cabo con éxito, a que los distintos órdenes de gobiernos involucrados colaboren en aras de ofrecer mejores resultados.
- Las tácticas propuestas representan en sí mismas y por separado un proceso que requiere de un tratamiento específico para poder realizar totalmente todas y cada una de ellas. Sin embargo, como los problemas político-administrativos se concatenan entre sí en virtud de su naturaleza misma, aquellas se constituyen en

una unidad que permitirá, de ser realizadas a cabalidad, alcanzar las estrategias y la misión que aquí se establecen con el fin de mejorar la calidad del servicio público.

- El papel de la administración pública referido a la prestación del servicio público de calidad se da en dos momentos: a) como prestadora de servicios y, b) como impulsora de una política orientada a introducir y desarrollar la calidad de los bienes que produzcan las empresas mexicanas. Asimismo, es de destacarse el hecho de que ambos puntos están íntimamente relacionados y son interdependientes.
- Por la exigencia de ser realistas resulta conveniente precisar que el impacto que en su conjunto tenga el servicio público de calidad para alcanzar el desarrollo se ha de evaluar en el contexto de la dinámica tanto nacional como internacional con todas sus contradicciones y limitaciones inherentes, así como en referencia a sus problemas estructurales.
- La planeación estratégica para la calidad del servicio público no alcanza por sí misma para obtener el desarrollo pero sí representa, considerando la orientación, más los matices que de ella se han hallado y propuesto aquí, un hito para enfrentar los problemas del desarrollo nacional en el contexto de la dinámica de los cambios contemporáneos. En otras palabras, es un referente que sirve para poder afrontar la complejidad de la dinámica de los cambios contemporáneos, de tal manera que permitirá, de ser dimensionada adecuadamente dentro de los escasos márgenes de acción que deja la globalización, colocar al país en una mejor posición para afrontar los grandes desafíos que aquel proceso le opone.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. La Teoría General del Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa, 1990.
- Aguilar Camín, Héctor. Después del Milagro. México. Ed. Cal y Arena, 1989
- Aguilar Villanueva, Luis. Política y Racionalidad Administrativa. México. Ed. INAP, 1982.
- Alonso, Jorge (compilador). El nuevo Estado Mexicano. T.I. Estado y Economía. México. Coed. Universidad de Guadalajara–Nueva Imagen- CIESAS, 1994.
- Amin, Samir. Los Desafíos de la Mundialización. México. Coed. UNAM– S.XXI, 1997.
- ----- El futuro de la polarización global en, González Casanova, Pablo y Saxe Fernández, John. El mundo actual: situación y perspectiva. México. Coed. UNAM-S.XXI, 1996. pp. 7-16.
- Anaya, Vicente. Diccionario de política, gobierno y administración pública municipal. México. Coed. Colegio nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1997.
- Ander Egg, Ezequiel. Introducción a la Planificación. Madrid. Ed. S. XXI, 1991.
- Argüelles, Antonio, ed.. El Servicio Público. México. Ed. Fundación mexicana cambio XXI, 1994.
- Ayala Espino, José Luis. Mercado, elección pública e instituciones. México. Coed. UNAM-M. A. Porrúa, 1996.
- Banco Mundial. Informe sobre desarrollo mundial 2000-2001. Madrid, Ed. mundi-prensa, 2001.
- Bettelheim, Charles. Planificación y crecimiento acelerado. México. Ed. FCE, 1984.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (directores). Diccionario de política. 2 tomos, México. Ed. S.XXI, 2000.
- Bozemman, Barry (coordinador). La Gestión Pública. Su Situación Actual. México. Coed. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública- Universidad Autónoma de Tlaxcala-FCE, 1998.
- Breton, Victor y Roca, Albert. Los límites del desarrollo. Barcelona. Ed. Romanya-Valls, 1999.
- Brunel, Sylvic. El subdesarrollo. España. Ed. el mensajero, 2000.
- Calva, José (coordinador). El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas. México. Ed. Juan Pablos, 1997.
- Campos, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres?. México. Ed. Aguilar, 1995.
- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. México. Ed. Porrúa, 1998.
- Centro para el Desarrollo Económico y Social en América Latina. La Alianza para el Progreso y el Desarrollo Social en América Latina. Chile. Ed. DESAL, 1963.

Bibliografía

- Cibboti, Ricardo y Sierra, Enrique. *El Sector Público en la planificación del desarrollo*. México. Ed. S.XXI, 1981.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Ed. Porrúa, 2000.
- Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado Moderno*. México. Ed. FCE, 1989.
- Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz. *La Sociedad Global*. México. Ed. Joaquín Mortiz, 1995.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México. Ed. SPP, 1983.
- Del Villar de la Peña, Gustavo. *Sistema de Planeación del desarrollo del Distrito Federal*. Tesis de Licenciatura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1986.
- Diego Bautista, Oscar. *Revalidación de la ética y los valores en los servidores públicos de México*. México, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales -UNAM, 2001.
- Donahue, John. *La decisión de privatizar*. Buenos Aires. Ed. Paidós, 1991.
- Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar*. México. Ed. FCE, 1996.
- El Colegio de México. *Historia General de México*. 2 Tomos, México. Ed. Harla, 1987.
- Esteve, Hugo. *El sector social de la economía en México*. México. Ed. Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1991.
- Flores, Edmundo. *Dentro y fuera del desarrollo*. México. Ed. FCF, 1973.
- Fossart, Robert. *El Mundo en el siglo XXI. Una teoría de los sistemas mundiales*. México. Ed. S. XXI, 1994.
- Fox Quezada, Vicente. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Ed. Presidencia de la República, 2001.
- Galarza, Mario. *Documentos básicos de la Reforma. 1854-1875*. T.I, México. Ed. Humberto Hiriart, 1982.
- García Canclini, Néstor. *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multinacionales de la globalización*. México. Ed. Grijalbo, 1995.
- Gilly, Adolfo. *La revolución interrumpida*. México. Ed. Era, 1994.
- Ginebra, Joan. *La trampa Global*. México. Ed. Panorama, 1995.
- Girón, Alicia. *Cincuenta años de deuda externa*. México. Ed. UNAM, 1991.
- González Souza, Luis. *Soberanía Herida*. Tomos I y II, México. Ed. Nuestro Tiempo, 1994.
- Goodstein Leonard, David. *Planeación Estratégica Aplicada*. Colombia. Ed. McGraw-Hill, 1998.
- Guillén Romo, Arturo. *Planificación económica a la mexicana*. México. Ed. Nuestro Tiempo, 1985.
- Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio Público de carrera*. México. Coed. INAP-M.A. Porrúa, 2000.
- Ianni, Octavio. *Teorías de la globalización*. México. Coed. UNAM-S. XXI, 1996.
- Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. México. Ed. Limusa, 1987.

Bibliografía

- Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México. Coed. INAP-FCE, 1994.
- Labra, Armando (coordinador). *El sector social de la economía*. México. Coed. S.XXI-UNAM, 1998.
- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México. Ed. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.
- Lloréns, Francisco y Fuentes, María. *Calidad Total. Fundamentos e implantación*. España, Ed. Pirámide, 2000.
- López Villafañe, Víctor. *Globalización y regionalización desigual*. México. Ed. S. XXI, 1997.
- López Portillo, José. *Plan Básico de Gobierno 1976-1982* en, Antología de la Planeación en México, 1917-1985. T. 6. Reforma Administrativa y Planeación, 1976-1978, México. Coed. SPP-FCE, 1985. pp. 11-58.
- Martínez, Ángel. *Economía política de la globalización*. España. Ed. Ariel, 2000.
- Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado*. México. Ed. FCE, 1996.
- Méndez Morales, José. *Problemas económicos de México*. México. Ed. McGraw-Hill, 1994.
- Mintzberg, Henry. *El proceso estratégico*. México. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, 1997.
- Montemayor Seguy, Rogelio. *Reflexiones sobre la planeación en México* en, México. Setenta y cinco años de Revolución. T. I vol. I Desarrollo Económico, pp. 77-146, México. Ed. FCE, 1998.
- Osborne, David y Tacgler, Ted. *La reinención del gobierno*. España. Ed. Paidós, 1997.
- Pérez Iñigo, Carlos (editor). *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*. Madrid. Coed. Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundación Formación y Tecnología, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México. Ed. Diario Oficial de la Federación, 22 de abril de 2002.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Barcelona. Ed. mundi-prensa, 2000.
- Reyes Heróles, Federico. *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*. México. Ed. FCE, 1986..
- Robbins, Stephen. *Comportamiento Organizacional*. México. Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, 1994.
- Rogozinsky, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México. Ed. FCE, 1998.
- Ruiz Dueñas, Jorge. *Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana*. México. Coed. Trillas-UAM, 1982.
- Sachse, Mathías. *Planeación estratégica en empresas públicas*. México. Ed. Trillas, 1990.

Bibliografía

- Salinas de Gortari, Carlos. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* en, Antología de la Planeación en México. T. 22. México. Coed. SHCP-FCE, 1992. pp.7-184.
- Sánchez González, José Juan. *Empresas públicas y privatización en México*. (Documento de trabajo para la materia Empresas Públicas). México, Coordinación de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales -UNAM, Ed. del autor, 2000.
- Sartori, Giovanni. *El mercado, el capitalismo, la planificación y la tecnocracia*. en, Teoría de la Democracia. Los Problemas Clásicos. T. II, cap. XIV. México. Ed. Patria , 1991. pp. 480-537.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000* en, Antología de la Planeación en México. T. 29, México. Coed. SHCP-FCE, 1998. pp. 197-254.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. *El Sistema Nacional de Planeación Democrática*. México. Ed. Talleres gráficos de la Nación, 1983.
- Subsecretaría de Egresos (Unidad de Política y Control Presupuestal) de la SHCP-SECODAM-SEDESOL. *Reforma al Sistema Presupuestario. Implantación*. Tomos I y II, Material de Apoyo. México, Ed. Centro de Profesionalización del Servicio Público y Privado A. C., 1999.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. *Los Conceptos de Desarrollo y Subdesarrollo* en, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, pp. 13-40, México. Ed. S.XXI, 1980.
- Székely, Miguel. *La desigualdad en México: una perspectiva internacional* en, Memoria del foro 'Superación de la pobreza, diálogos nacionales'. México. Ed. BID, 2000, pp. 45-73.
- Udaondo, Miguel. *Gestión de calidad*. Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1992.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México. Coed. Instituto de Administración Pública del Estado de México Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela (coordinadores). *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. México. Coed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Plaza y Valdés, 1999.
- Villamil, José (compilador). *Capitalismo transnacional y desarrollo nacional*. México. Ed. FCE, 1981.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* en, Antología de la Planeación en México. T. 29. México. Coed. SHCP-FCE, 1998. pp. 15-85.

HEMEROGRAFÍA

- Boltvinik, Julio. "De la autodeterminación a la globalobediencia." *La Jornada*, 22.03.01, p. 17.
- ----- "Dos años después: más pobres." *La Jornada*, 22.07.02, p. 23
- Cabrero, Enrique (coordinador). "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local." *Gestión y política pública*, vol. VI, número 2, segundo semestre de 1997. México, CIDE, pp. 329-387.
- Caiden, Gerald. "Tendencias actuales de la ética del servicio público." *Gestión y política pública*; vol. X, número 2, segundo semestre de 2001, México, CIDE, pp. 233-252.
- Del Castillo, Arturo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción." *Gestión y política pública*; vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, México, CIDE, pp. 375-401.
- DPA/AP. "La UE aprueba financiar la llegada de los diez países." *Milenio*, 13.12.02. p. 29.
- Gómez, Arnulfo. "El comercio exterior de México en el año 2001." *El Financiero*. 05.04.02. p. 26.
- Iribarne, d' Philippe. "Una gestión moderna arraigada en la cultura mexicana." *Gestión y política pública*, vol. XI, núm. 1, primer semestre de 2002, México, CIDE, pp. 187-213.
- López, Alma. "Desecha la CFC denuncia por prácticas monopólicas." *El Financiero*. 06.12.02. p. 24.
- Mejía, Angelina. "Obtendrá Fox más que EZP por ventas." *El Universal*, 26.06.02. p. D1.
- Notimex. "SHCP devolverá el restante 50% del recorte al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas." *El Financiero*, 28.08.02. p. 5.
- Ojeda, Olga. "Colocan a México como a la 11 economía mundial." *El Financiero*, 18.06.01. p. 25.
- Ramírez, Fernando. "En la décima economía del mundo, 53.7% de la población vive en la pobreza." *El Financiero*, 14.08.01. pp. 44-45.
- Reyes, Martín. "El PND, otro parto de los montes." *El Universal*, 04.06.01. p. A28.
- Rodríguez, Francisco. "Reflexiones en torno al pensamiento económico latinoamericano." *Teoría y Política*, México, Juan Pablos Editor, año IV. núm. 9, enero-marzo 1983. pp. 35-83.
- Salgado, Arturo. "Pierde el país 91 empleos cada hora." *El Financiero*, 26.06.01. p. 14.

Hemerografía

- Uvalle Berrones, Ricardo. "*La Calidad de la Administración Pública Moderna.*" Estudios Políticos, núm. 2, enero-marzo de 1994. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales -UNAM, pp. 101-115.
- ----- "*La Gerencia Pública: Una Opción para Mejorar la Acción del Buen Gobierno.*" Estudios Políticos, núm. 5, octubre-diciembre de 1994, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, pp. 95-112.
- Villasana Rivero, Edgardo. "*La calidad de los servicios públicos*". Estudios Políticos, núm. 9, octubre-diciembre de 1995, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, pp. 177-184.