



PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

## **TESIS**

# **LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

PRESENTA:

MIGUEL HUMBERTO MANZO GODÍNEZ

ASESOR: Dr. Roberto Moreno Espinosa

Ciudad Universitaria, Agosto de 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## DEDICATORIAS

*Enrique Manzo Saribay y  
Abigail Godínez Amezcua. . . .*

*Ma. Elizabeth Escamilla López y  
Miguel Humberto y Anuar Enrique. . . .*

*Enrique, Luis Mario, Guillermo, Blanca Eugenia, Ma. de  
la Luz, Imelda Elizabeth, Abigail, Víctor Hugo, Rosa  
Georgina, Sergio Fernando, Martha Marisela y Marco  
Antonio.*

*Zaira, Musmé; Luis A., Diego A. y Leonardo; Gina, Guillermo, Diana;  
Alejandra y Mariana, Liliana, Abigail; Yunuén y André y Karol, César  
A., Carlos A., Gerardo E.; Luis Enrique, Karen Y.; Diego A., Melisa,  
Rodrigo; Paulina, Yahaira, Víctor H.; Fernando, Sergio; Marco  
Antonio, Ma. Fernanda, Ricardo; y Landi J. . . .*

A todos los TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO y  
en particular a los trabajadores del ISSSTE y su sindicato.

A la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO** Orgullo de México y también mió.

A la *Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales* de la UNAM y a la propia Facultad.

A **ROBERTO MORENO ESPINOSA** profesor y asesor de este trabajo de tesis. Su estímulo y constante apoyo, son invaluable.

A **EDUARDO GUERRERO DEL CASTILLO, MORGAN QUERO, JUAN CARLOS LEON Y JULIO BRACHO**, revisores del trabajo de tesis y Jurado. Sus observaciones críticas y sugerencias cordiales, le dieron elementos valiosos, no previstos, que sin duda alguna lo mejoraron.

A los profesores que durante el período de etapa de aula y asesoría compartieron sus experiencias y academia: **CARMEN EVELIA HERNANDEZ, MA. DE JESUS LOPEZ, EDGAR ORTIZ, RAUL OLMEDO, RICARDO UVALLE, PEDRO ZORRILLA, RICARDO NAVARRO, LUIS IGNACIO ARBEZU.**

## RECONOCIMIENTOS

### INSTITUCIONALES:

*Al INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO*, donde ingresé a laborar un 16 de julio de 1968, en Cuernavaca, Morelos.

*Al SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ISSSTE*, donde me formé sindicalmente, primero como dirigente de la sección XXII en el Estado de Morelos y posteriormente en el Comité Ejecutivo Nacional.

*A LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO*, que me dió un aprendizaje y un panorama más amplio de la Administración Pública, y me permitió conocer y participar directamente en los esquemas de negociación salarial y en los programas gubernamentales de respuestas institucionales.

**La relación que viene a continuación, intenta ser casi una semblanza histórica, pero más una expresión de enorme gratitud:**

Están quienes impulsaron y ayudaron a mi formación como servidor y como dirigente sindical; quienes me ofrecieron la oportunidad de aprender y me distinguieron con su confianza y apoyo en los cargos más relevantes del sendero sindical de los servidores públicos.

Se encuentran igualmente miembros que fueron del gabinete presidencial, como Directores Generales del ISSSTE y funcionarios mayores de la Administración Pública: todos compartimos responsabilidades en una gran institución.

La historia del SNTISSSTE perdura en la presencia de sus respetables exdirigentes nacionales.

Cercanos consultores personales, con su amistad y su juicio crítico

Hago presentes, sin poderlo hacer con todos los soportes administrativos, técnicos y de servicios que participaron, los nombres del grupo humano que me correspondió coordinar en el trienio 1993-1996 y antes. De este trabajo que presento, mucho les corresponde.

## **PERSONALES:**

Dr. Julio Cortazar Terrazas, Dr. Carlos Rivapalacio Velazco,  
Dr. Hugo Domenzain Guzmán, Lic. Carlos Jiménez Macías,  
Lic. Héctor Valdés Romo.

**Ing. Gonzalo Martínez Corbalá** y el **Lic. Manuel Aguilera G.**,  
Gral. Orlando Carrillo Olea y el Lic. Felipe Rivapalacio Guerrero.

P. Francisco Valencia A., P. Ramiro Vargas C., Rafael Briseño G.,  
Octavio Córdova H., Fernando Palacio V., Raúl Ventura N.,  
Héctor Dávila G., Dr. Gustavo Garibay O., Carlos G. Pontones

**Consejo Consultivo:** Dr. Justino Rivera, Lic. Ismael Santana,  
Lic. Ernesto Quiñones, Dr. Francisco Vázquez, Dr. Julio  
Cortazar, Dr. Carlos Rivapalacio, Dr. Hugo Domenzain, Lic.  
Carlos Jiménez, Dr. Rodolfo M. Campos, Lic. Juan Díaz, Dr.  
Trinidad Reyes.

**Secretarios Generales de las 48 secciones en el país:** José Luis  
Amézquita, Héctor Lomelí, Carlos Cigarroa, Georgina Bolio,  
Cathy Gochi, Salvador Díaz Castro, José Tenorio, Alfonso  
Arciga, Antonio Fonseca, Benigno Cervera, Antonio Escobedo,  
José Juan Rodríguez, Gilberto González, Rafael Basaldúa, Luis  
M. Romo, Juan Fco. Reyes, Diocelina Rebollar, Guillermina  
Gallegos, Florinda Llamas, Francisco J. Cabrera, Gerardo Orozco,  
Erick Esteves, Roberto Fierros, Rocío Pelcastre, Miguel A.  
Cossío, Salvador Díaz Campos, Laura Olvera, Juan Manuel  
Christi, Javier Centeno, Martha A. Salazar, Ma. Luisa Ordaz, Luis  
A. Correa, Juan Manuel Narváez, Silvino Rojas, Zoila Flores, Ma.  
Guadalupe Sánchez, Gerardo Félix Domínguez, Rubén de la  
Fuente, José Manuel Luna, Raúl Arellano, Angelita Reyes, Arturo  
Serna, Alejandro Hernández, Angélica Tovar, Arturo Fuentes,  
Juan C. Ramos, Teresa Méndez, Josefina Gutiérrez.

**Integrantes del Comité Ejecutivo Nacional del SNTISSSTE en el período 1993-1996:** Alfredo Figueroa, Ricardo Pontigo, Concepción Castañeda, José Luis Rodríguez, José Luis Cejudo, Carlos G. Pontones, José Luis Acosta, Marcelino Miranda, Aurora Alejo, Enrique Raya, Fermín Aguirre, Héctor Salazar, Jaime Zamudio, Francisco García, Felipe Gómez, Lucrecia Soto, Carlos Reséndiz, Agustín Rivero, Maricela Peticholi, Alejandro Cabrera, Víctor Montoya, Socorro Guevara, Fernando Guerrero, Ma.Luisa Ventura, Hugo Alavez, Antonio Mercado, Alejandro Monsalvo, Jose Luis Leal, Leonor Sánchez de T., Lydia Infante, L.Miguel Victoria, Lilia López, Rubén Flores, Alfredo Enríquez, Alejandra Castañeda, Víctor Acuña, Angel Cabrera, Daniel Castro, Samuel Gómez, José Luis Saucedo, Octavio Romero, Felipe Guzmán, Roberto Pacheco, Alfredo Erives, Norma Soto, José Hidalgo, Nelson Cruz, Juan Fco. Salazar, Francisco Molina, Leopoldo Riviello, Ernesto Pacheco, Fabiola Acevedo, Ma. Jesús Herros, Rubén Navarrete, Elí Ramírez, Gumaro Ledesma, Héctor Arrieta, Rubén López, Roberto Ruvalcaba, Felipe Uriza, Alfredo Miranda, Juan Ramos, Fernando Estrada, Verónica Arias, Angel Cruz,, Porfirio Soriano, Carmen Montúfar, Jesús Olvera, José Olivares, Mélida Soto, Ma. Trinidad Alfaro, José Figueroa, Roberto Alfaro, Fernando Palma, Hugo Pérez, Samuel González, Lázaro Ruiz, Hugo García, Victoria León, Roger Gómez, Roberto Alvarez, Gregorio Monroy, Jorge Tejada, Ana Ma. Jaime, Hilario Ramírez, Alejandro Paredes, José Mendoza, David Carranza, Lucina Sánchez, María García, Macedonio Reyes, Guadalupe Cochisse, Blanca Pérez, Rebeca Lara, Sebastián Chávez, Zenorina Chávez, Jorge C. Patrón, María Estrada, Rafael Bracamontes, Saúl Estrada, Claudia Barrera, Jaime Estrada, Beatriz Calderón, Lourdes Lozano, Antonia Montes, Georgina Rodríguez, Hilda Ortiz, Ana Bertha Martínez, Ma. Elena García, Carmen Barrera, Lourdes Plata, Martha Schiaffino, Rebeca Montes, Alberto Beltrán, Miguel Franco, Juana Deloya, Susana Muñoz, José Avelino, Carmen Solís, Ross Vileva, Hugo de Santiago, Juan de la Cabada, Eloína Mora, Georgina Tobón, Ramón Hernández, Ramón Barbosa, Narciso Gallegos, Sergio Espinoza de los M., Joel Onofre, Roberto Lozano, Dolores Hernández, Mco. Antonio Hernández, José Luis Aragón M, Jesús L. Camacho, Jorge Casas, Raquel y Jose, Roberto Lozano, Dolores Hernández.

# ÍNDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>  | <b>8</b>   |
| <b>CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA...13</b>  |            |
| 1. El Estado Mexicano.....  | 13         |
| 1.1 El Concepto de Estado.....  | 13         |
| 1.2 Consideraciones generales sobre la formación histórica del Estado Mexicano ....   | 16         |
| 1.3 La Reforma del Estado.....  | 23         |
| 1.3.1 La Reforma del Estado y la Globalización.....   | 23         |
| 1.3.2 Manifestaciones y Alcances de la Reforma del Estado.....  | 27         |
| 1.3.3 La Reforma Del Estado: Tema Pendiente y Urgente.....  | 44         |
| <b>CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA.....</b>  | <b>48</b>  |
| 2.1 Surgimiento de la Administración Pública.....   | 48         |
| 2.2 Antecedentes de la Administración Pública en México.....  | 51         |
| 2.3 Proyectos de Reforma de la Administración Pública.....  | 64         |
| 2.4 Cambios Económicos y Modernización Administrativa (1970–1982).....  | 68         |
| 2.5 El Estado, la Economía y la Administración Pública de 1982 a 2000.....  | 74         |
| 2.6 El Gobierno 2000-2006 y la Administración Pública.....  | 90         |
| 2.7 Los Retos del Estado y la Administración Pública.....   | 107        |
| <b>CAPÍTULO 3. LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....</b>   | <b>117</b> |
| 3.1 Antecedentes Gremiales.....   | 122        |
| 3.2 El Corporativismo en México.....  | 133        |
| 3.3 Bosquejo Histórico de los Sindicatos de Servidores Públicos.....  | 148        |
| 3.4 Los Sindicatos al Servicio del Estado en la Administración Pública.....   | 153        |
| 3.5 La Crisis de las Organizaciones Sindicales.....   | 158        |
| 3.5.1 La Crisis Económica.....  | 158        |
| 3.5.2 La Crisis Laboral.....  | 165        |
| 3.5.3 Los Dirigentes Sindicales.....  | 169        |
| 3.5.4 Retos, Alcances y Limitaciones.....   | 180        |
| <b>CAPÍTULO 4. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....</b>       | <b>185</b> |
| 4.1. Implicaciones de la Modernización de la Administración Pública para los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado..... | 186        |
| 4.1.1. Perfil de los Sindicatos.....  | 188        |
| 4.1.2 Perfil de los Dirigentes Sindicales.....  | 197        |
| 4.2 Nueva relación Sindicato–Institución. ¿Un Nuevo Corporativismo?.....  | 203        |



|  |            |
|--|------------|
| 4.2.1 Objetivos comunes.....   | 209        |
| 4.2.2. Los Sindicatos y las Instituciones Públicas: Alternativas Sindicales e<br>Institucionales en la Modernización de la Administración Pública..... | 217        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>   | <b>248</b> |
| Sobre el Gobierno y las Autoridades.....   | 249        |
| Sobre los Sindicatos y los Dirigentes.....   | 252        |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>   | <b>259</b> |
| <b>REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS.....</b>   | <b>263</b> |

## INTRODUCCIÓN

Las características globalizadoras en que actualmente se desenvuelve la vida humana, en sus ámbitos, social, político, religioso, familiar, etcétera, han generado muchas inquietudes por reformar y actualizar los marcos y condiciones en que se desarrolla la comunidad, así surgieron los impulsos para realizar una reforma del Estado que permita adecuar los instrumentos a través de los cuales se da la dinámica ciudadana.

En esta reforma se encuentra la que tiene que ver con la administración de los intereses públicos, que ha sido un objetivo por mucho tiempo anhelado y pretendido, sin embargo, ha habido muchas las dificultades y los obstáculos para lograrlo, sobretodo cuando convergen varios actores que no coinciden en intereses, ya sea por falta de información o toma de conciencia, o incluso intencionalmente.

En este trabajo se pretende analizar el camino que ha seguido la Administración Pública en busca de una actualización que le permita tener la aprobación de la sociedad y primordialmente, cumplir el cometido de servir con eficiencia a la comunidad. Se toca también un aspecto importante que al parecer, no sólo no se ha trabajado lo suficiente, sino que tal vez ni siquiera se ha trabajado, éste es el que se refiere a los factores que influyen en los procesos de la administración pública: el gobierno y las autoridades de sus dependencias, por una parte, y, por la otra, las organizaciones sindicales y los dirigentes o representantes de los trabajadores del Estado.

El desarrollo de la Administración Pública ha tenido lugar paralelamente al del país y de la estructuración que se ha venido dando del Estado mexicano, evolución que no ha sido fácil si se atiende y se aprecia el devenir mismo del país como nación. Las luchas –en ocasiones pactadas y en otras a sangre y fuego– por obtener independencia y libertad, y posteriormente los enfrentamientos y luchas internas se prolongaron más tiempo del necesario, y del que muchos habrían considerado deseable para arribar en menos tiempo a condiciones de vida más estables y provechosas para todos los mexicanos.

En esta etapa de las luchas internas por imponer modos de pensar e ideologías, también hubo intromisiones extranjeras, no sólo en el plano de las ideas sino en el mismo campo de batalla. Ya en la época post revolucionaria e institucional, la lucha por llegar y mantener el poder adquirió matices propios del modelo y sistema que se adoptaron por consensos pactados, para vivir en concordia y en paz.

Posteriormente sucedieron varias fases de desarrollo institucional y el progreso del país se fue dando de acuerdo a la participación que lo caracterizaba en el entorno mundial. Asimismo, la Administración Pública fue también evolucionando al mismo tiempo del desarrollo de las instituciones así, cuando éstas se creaban, se transformaban o desaparecían, ya fuera por necesidad de mantener la cadena productiva o porque en el inicio de cada ejercicio gubernamental las autoridades en turno buscaran imprimir su sello particular y personal al ejercicio del poder y al modo de administrar lo público.

Este trabajo tiene un interés especial y por tanto un acento muy marcado en el aspecto sindical que analiza el rol de las organizaciones y plantea la necesidad de que los sindicatos, los dirigentes y los agremiados participen activamente y con una conciencia clara de que el éxito de las instituciones públicas se convierte en beneficio propio y dichas organizaciones no tienen semejanza alguna con una fábrica o empresa en las cuales predominan, por su naturaleza, las ganancias, las utilidades y el lucro.

En lo fundamental, los sindicatos de servidores públicos no han tenido participación ni de manera formal ni en los hechos en los proyectos y en los momentos de reformas administrativas y de modificación de las estructuras del aparato de gobierno, no sólo no se ha dado de manera formal, simplemente no se ha dado. Ni las organizaciones sindicales como tales ni sus dirigentes, han participado en programas de actualización y mejoramiento de los servicios públicos. Los motivos y razones se analizan en este trabajo.

Lo que ha sucedido es que los esfuerzos de elaboración de programas para un mejor desarrollo de los servicios públicos, no han incorporado la participación de quienes los ejecutan, circunstancia que ha sido recurrente

en el desarrollo de la administración pública, es decir que los proyectos y los cambios instrumentados en la administración pública, sólo se llevan a cabo con la intervención del gobierno y las autoridades de las dependencias. Así se generan las normas y los cambios que regulan el funcionamiento de las actividades laborales públicas, sin tomar en cuenta a los sindicatos, porque a éstos tampoco les ha interesado participar con propuestas propias para el mejoramiento de los procesos de trabajo, que consecuentemente se relacionarán con sus intereses sindicales.

En el sexenio recientemente concluido (2000–2006), este panorama se ha modificado muy poco; incluso se ha acentuado la ausencia sindical. En el Programa Estratégico del gobierno federal se plantea la pretensión de que haya presencia y aportación sindical en la elaboración y en la ejecución, pero no se manifiesta con claridad el momento y hasta dónde los dirigentes y los sindicatos podrían participar; al menos eso se desprende de su enunciado general.

Este tema, con todos los relieves que tiene, adquiere interés central en el presente trabajo, porque para los sindicatos, el panorama nacional que se ha presentado les ofreció, sin que la tomaran, una gran oportunidad de trascender y de ubicarse en la sociedad y ante el mundo laboral en su conjunto, como un factor de propuesta, de innovación, de compromiso social con la comunidad y con los servicios públicos que recibe.

Los planteamientos de los sindicatos, por tradición, nunca han trascendido los intereses directos y cercanos que tienen como gremios, esto es, no han ido más allá de las reivindicaciones salariales y de prestaciones; se han preocupado, en demasía, por permanecer vigentes en su organización o incursionar en las esferas de la política, desviándose de la primordial responsabilidad que es la sindical y generando un cúmulo de conflictos al interior de sus organizaciones. Esta conducta inercial y muy conocida por común, es la que ha conformado la opinión tan negativa y de desprestigio que se tiene de los sindicatos y de sus dirigentes.

En esta investigación se pretende enfatizar que el trabajo sindical debe profesionalizarse, pues los dirigentes y las organizaciones sindicales, además de ser confiables, objetivas, eficientes y respetables, deben ser

consecuentes y responsables con los nuevos tiempos que se viven en la realidad laboral mexicana, es decir que sus actividades deben ser más congruentes y convincentes ante sus representantes, las instituciones públicas, el gobierno y la sociedad, porque sólo así serán capaces de reivindicar sus acciones de lucha y de trabajo, con una renovada forma de pensar y de entender el sindicalismo.

Asimismo es indispensable que el gobierno y las autoridades acepten que no deben ser los únicos participantes en la Administración Pública ni en la formulación de proyectos y programas, mucho menos en la operación de los mismos.

Deben entender y aceptar que las organizaciones sindicales pueden tener y, en muchos casos tienen, representantes preparados y capacitados profesionalmente, en las áreas de conocimiento, de la naturaleza y los procesos del servicio público. Y en ese campo deben caminar juntos, deben anteponer el bienestar común, a cualquier otro interés de grupo o distinto al de otorgar un servicio público, eficiente, eficaz y humano.

Muchas de las dificultades que ha encontrado en sus diversas etapas la reforma administrativa, tienen que ver con el hecho de que las partes involucradas en esta actividad no caminan hacia el mismo objetivo, ni a la misma velocidad, ni con el mismo entusiasmo, ni con la misma información y metas.

Ambas han preferido los aspectos políticos y de grupo y postergaron el verdadero interés de la administración pública, que es organizar y ordenar las cosas públicas para que le sirvan al público, esto es, al pueblo. Si lo analizaran con seriedad, se darían cuenta y se convencerían tal vez, que eso es lo primordial, quizá entonces, la satisfacción social sería diferente y el trabajo del servidor público estaría encaminado a alcanzar su meta que es la de servir y servir bien.

El objetivo primordial de este trabajo es llamar la atención en este aspecto, reflexionar en algunos puntos de vista relacionados con este tema y proponer algunas formas de lograr esta participación conjunta para beneficio de los que realizan la Administración Pública y de quienes son su objetivo.

Para efectos de exposición, se ha estructurado la investigación en cuatro capítulos: en el primero se tratan los conceptos que tienen que ver con el Estado Mexicano, algunas consideraciones sobre la formación histórica y los esfuerzos por llegar a una reforma que se plantea urgente, finalizando con las expectativas que debería tener una reforma modernizadora.

En el segundo capítulo se habla de la Administración pública mexicana desde los inicios, revisando los antecedentes y los esfuerzos en su modernización, en este aspecto se mencionan los avances logrados a partir de 1970 hasta el panorama actual que se presenta en el primer sexenio del siglo veintiuno. Se cierra el capítulo señalando los retos a enfrentar por el Estado y Administración pública.

En el capítulo tercero se aborda el tema de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado tocando el corporativismo en México y haciendo un bosquejo histórico de los sindicatos al Servicio de Estado y refiriéndose al papel que han desempeñado en el desarrollo de la administración pública. Se tocan aspectos referentes a los cuestionamientos actuales del CORPORATIVISMO y lo que se denomina las crisis de las organizaciones sindicales, tanto en el aspecto económico como en el laboral, e inmersa en los dos, una creciente crisis de credibilidad. Se analiza la actuación e influencia de los dirigentes sindicales, así como los retos, los alcances y las limitaciones que enfrentan.

En el capítulo cuarto, se presenta la propuesta de este trabajo, esto es, el contexto de una nueva relación entre las instituciones públicas y los sindicatos de los servidores públicos en el proceso de modernización de la administración pública; se hace referencia a un nuevo corporativismo, se habla de las implicaciones y de los implicados, se habla también de los nuevos perfiles de los sindicatos y los dirigentes sindicales, que se necesitan en los tiempos modernos.

Finalmente, se exponen algunas conclusiones que se derivan del trabajo y se relacionan las referencias bibliográficas.

# CAPÍTULO 1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

## 1. El Estado Mexicano

### 1.1 *El Concepto de Estado*

Es oportuno recordar que el Estado–Nación surgió como una organización político–jurídica, capaz de regular y controlar las interacciones sociales y económicas que se presentaban en diversas comunidades europeas del siglo XVI. Así, del Estado–Nación se derivó el concepto actual de Estado–nacional de derecho, con una naturaleza de carácter jurídico, que permite regular conductas individuales y colectivas, con el objetivo de garantizar mayor armonía entre quienes conviven cotidianamente dentro de una comunidad social.

Para comprender el significado teórico del concepto de Estado, es conveniente referir algunas aportaciones como la que hace el sociólogo e investigador de la Universidad Veracruzana Juan Schuster Fonseca en el ensayo “La Reforma del Estado y las nuevas formas de Gestión Pública en México (1983–1993)”.<sup>1</sup> Él afirma que es necesario recordar que Nicolás Maquiavelo, autor de la obra política *El Príncipe*, es a quien se le atribuye haber utilizado el término de “Estado” en la acepción moderna, esto es como la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio, en virtud de un poder de mando. Este concepto retomaba algunos elementos de lo que para los griegos era la Polis y para los romanos la Civitas y la Res Pública, términos con los que se designaba al conjunto de instituciones políticas, y es utilizado por Maquiavelo para designar las formaciones políticas que surgen a raíz de la crisis de la sociedad medieval.

---

<sup>1</sup> Schuster Fonseca, Juan, “La Reforma del Estado y las nuevas formas de Gestión Pública en México (1983–1993)”, en: *Ciencia Administrativa*, Xalapa, Veracruz, Volumen especial, número único, 1995–1996, pp 85–94.

Hay muchos estudios en torno al estudio de la objetividad científica del concepto de Estado. En México, por ejemplo, Francisco Porrúa Pérez, en su libro *Teoría del Estado*, lo define como la sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para la obtención del bien común.<sup>2</sup> Esta definición, que retoma la tradición formalista de la doctrina jurídica del estado, permitió distinguir los elementos constitutivos atribuidos al Estado: la población, el territorio, el orden jurídico, la soberanía y la obtención del bien común, considerado como fin último del Estado.

En un plano nacional, el papel que se le asignó al Estado fue proporcionar un marco de ley y orden en el que su población pudiera vivir de manera segura, y administrar todos los aspectos que considerara de su responsabilidad. Por ello, para cumplir con sus responsabilidades, todos los Estados han tenido, entre otros requerimientos, la necesidad de contar con instituciones legislativas, ejecutivas, judiciales y administrativas, además de fuerzas armadas para su seguridad interna y externa.

Norberto Bobbio, afirmó que el concepto de Estado no es un concepto universal, pero que nos ayuda para indicar y describir “una forma de ordenamiento político”, que se desarrolló principalmente en Europa a partir del siglo XIII y que se ha extendido hasta nuestros días a todo el mundo civilizado.<sup>3</sup>

Es importante destacar que una definición de Estado, que ha caracterizado con mayor objetividad científica a las naciones modernas, es la de Max Weber, fundador de la Sociología Jurídica, quien estableció que al Estado más que por sus fines hay que definirlo por sus medios específicos, es decir, por la fuerza física legitimada. Así, él define al Estado como una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso de la fuerza

---

<sup>2</sup> Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. México, Editorial Porrúa, 1984, pp 26–27.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. *Diccionario de Política*. México, Editorial, Siglo XXI, 1995, pp 563.



física en un territorio determinado; mencionando que el territorio es una característica del Estado, y que la política es un esfuerzo por compartir el poder, o por influir en su distribución. Considera que en el Estado se da una relación de hombres que dominan a otros, apoyada en la violencia legítima y que esto es posible por la obediencia. El hombre, dice Weber, obedece a la autoridad, ya sea por el hábito inveterado, por la devoción personal al jefe o porque así lo establece la ley.<sup>4</sup>

Considerando las diferentes definiciones teóricas que se han desarrollado sobre el Estado, es necesario mencionar la concepción teórica que considera al gobierno como una parte del Estado. En esta parte se concentra el poder, se asume la responsabilidad de lo público, se garantiza la convivencia dentro de un orden constituido, se hacen cumplir las leyes, se reprime y sanciona, se representa internacionalmente a los ciudadanos y se dan las orientaciones de las actividades técnicas y administrativas: en suma, el gobierno actúa en nombre del Estado y es la expresión más tangible de la organización estatal. Y aunque no agota en sí todo lo que es el Estado, ni éste puede reducirse a mecanismos específicos de gobierno, lo gubernamental posee capacidad para inducir importantes cambios en lo estatal.

El Gobierno es definido como la organización política que engloba a los individuos y a las instituciones constituidas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado. Así, los gobiernos están autorizados a establecer y regular las interrelaciones de las personas dentro de su territorio, las relaciones de éstas con la comunidad como un todo, y las relaciones de la comunidad con otras entidades políticas. En este sentido, la definición de Gobierno se aplica a los gobiernos de los Estados nacionales.

En consecuencia el Estado, como instrumento conceptual, de tipo jurídico-político, ha adoptado desde su creación formas muy diversas al ejercer la representatividad ciudadana, y como estructuras de gobierno que son, hacia

---

<sup>4</sup> Véase Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, FCE, 1987.

el interior de su ámbito territorial soberano, han existido Estados de tipo imperial, Estados constituidos como monarquías constitucionales y Estados que han adoptado el régimen republicano y federal, de tipo parlamentario o presidencialista.

Los estudiosos de la época contemporánea, en particular del siglo XX, han definido como gobiernos democráticos, a los gobiernos federales, los cuales son uniones de estados en los que la autoridad del Gobierno central o nacional está limitada constitucionalmente por poderes establecidos legalmente en las subdivisiones que los constituyen. Algunos países que tienen sistemas federales de gobierno son: Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Malasia, México, Suiza y Venezuela, aunque cada uno de ellos con características propias, atendiendo a la determinación y extensión de facultades y poderes, según las distintas unidades administrativas que componen el país.

## **1.2 Consideraciones generales sobre la formación histórica del Estado Mexicano**

En la consolidación de la independencia en el año de 1821, los mexicanos aspiraban a tener una vida mejor. Para que esa realidad existiera se hacía necesario que el país tuviera un proyecto de desarrollo nacional en el cual se considerara la existencia de una eficiente organización política, de un Estado capaz de lograr la unidad social y territorial del país.

El antecedente de gran importancia para este proyecto es la Constitución de Apatzingán de 1814.

Y el hecho importante que trascendió en la formación del Estado mexicano, fue la promulgación de la Constitución del 4 de octubre de 1824, ya que ésta fue resultado del debate ideológico-político sostenido por federalistas y centralistas, que culminó con el triunfo de los primeros. Cabe mencionar que en los principios legales de la Constitución Política de 1824 tuvieron una

influencia importante las Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica, de España de 1812 y de la propia de Apatzingán de 1814.

La Constitución Política de 1824 proclamó el establecimiento en la Nación de un gobierno republicano y federal, como el principio de soberanía popular y la existencia de la división de poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, aunque se hizo vigente en el país un Estado con un sistema de gobierno presidencialista. Con la vigencia de este sistema presidencialista, el general Guadalupe Victoria se convirtió en el primer presidente constitucional de México, gobernó del 10 de octubre de 1824 al 1º de abril de 1829.

Sin embargo, el camino para el México independiente, para sus habitantes y para la vigencia de la Constitución de 1824, fue muy difícil y complicado. (por la anarquía y la inestabilidad que prevalecieron en el país). Las principales características de este periodo histórico fueron: las luchas constantes entre progresistas y conservadores, centralistas y federalistas, escoceses y yorkinos; las luchas constantes entre los grupos que querían que el país avanzara y los que lo frenaban por intereses elitistas y mediatizados; las rebeliones y los cuartelazos a cada momento y con cualquier pretexto, eran precedidos por la invocación de la salvación de la patria que exclamaba el caudillo en turno; la hacienda pública en banca rota; la agresión consumada por los Estados Unidos en contra de nuestro país de 1846 y 1847, que provocó la pérdida para México de los estados de Texas, Nuevo México, la Alta California y la extensión situada entre los ríos Nueces y Bravo perteneciente a Tamaulipas y a Coahuila. De 1821 a 1855 en México gobernaron 45 presidentes. Sólo como penosa anécdota, el general Antonio López de Santa Ana gobernó 9 veces.<sup>5</sup>

Con la Constitución de 1857 se consolidó en México un gobierno republicano, federal y representativo, pero también el sistema presidencialista, a pesar de los intentos de los grupos conservadores que

---

<sup>5</sup> Silva Herzog, Jesús. *El Pensamiento Económico, Social y Político de México: 1810–1964*. México, FCE, pp 10–12.

provocaron la guerra de la contrarreforma de 1858 a 1860 y la “Intervención Francesa” de 1862 a 1867.<sup>6</sup>

La Constitución de 1857 promulgó la vigencia de los derechos individuales como la libertad de expresión, el trabajo y la educación.

Por otra parte, hacia el último tercio del siglo XIX, el destino del Estado mexicano, de la Constitución de 1857 y de la vida de la mayor parte de los mexicanos sería impactado por la dictadura de Porfirio Díaz, quien reformó el artículo 78 constitucional para reelegirse en la presidencia y así permaneció en el gobierno del 15 de febrero de 1877 al 25 de mayo de 1911.

Durante el Porfiriato sin embargo se hizo posible una relativa paz social al amparo de la cual progresó la República en casi todos los renglones de su economía: la industria minera en la producción de plata y oro; la industria manufacturera con las fábricas de hilados y tejidos; la del transporte con la construcción y desarrollo de los ferrocarriles y el auge de actividades financieras, comerciales y agrícolas.

El progreso económico logrado durante el Porfiriato propicio por otra parte grandes beneficios a los empresarios ingleses y norteamericanos y a las clases privilegiadas nacionales, conformadas por banqueros, hacendados, comerciantes y gobernantes. Se olvidó al campesino, al indio y al mestizo que extrajeron el oro y la plata de las minas y que laboraron en los campos siendo víctimas de explotación e injusticia. La mayoría de los mexicanos tenía hambre de pan, de tierras, de libertad y de justicia. Esta situación generó que el 20 de noviembre de 1910 estallara la Revolución Mexicana, encabezada por Francisco I. Madero.<sup>7</sup> A la postre, este movimiento dio lugar la Constitución Política de 1917.

---

<sup>6</sup> Véase Díaz, Lilia, “El Liberalismo Militante” en: *Historia General de México*, tomo 2, México, Editorial El Colegio de México, pp 819–896.

<sup>7</sup> Véase Luís González “El Liberalismo Triunfante”, en *Ibid.*, pp 897–1015.

Con la promulgación de la Tercera Constitución Federal de México, se dio un gran paso al reconocerse no sólo los derechos individuales, sino también los derechos sociales, como los plasmados en los artículos 3º, 27 y 123, con los que se generó una alianza entre el Estado Mexicano y los trabajadores del campo y de la ciudad. Es decir que en nuestro país, el Estado surgido de la Revolución de 1910, concilió los objetivos de garantizar las libertades individuales y sociales, con los de una mayor justicia social, estableciendo dentro del concepto de economía mixta la concurrencia de los sectores: público, privado y social. Los rasgos característicos del régimen político fueron un fuerte presidencialismo, un partido hegemónico, la ideología nacionalista y una política social que vivió sus mejores momentos en la etapa del Cardenismo, consolidándose la existencia de un también denominado Estado de Bienestar social que alcanzó las décadas de los ochenta.

Con la vigencia de la Constitución de 1917, México se consolidó como una república federal, con un esquema organizativo de gobierno central, que se sustenta y legitima con 31 estados y el Distrito Federal y con la vigencia de tres Poderes, el Ejecutivo, ejercido por el presidente o el gobernador; el Legislativo, que reside en el Congreso de la Unión –la Cámara de Diputados y la de Senadores o los congresos locales y del Distrito Federal– así como el Judicial, que está representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Superiores.

Al modernizar la estructura jurídica del sistema presidencialista, la citada Constitución de 1917 promovió en el país el desarrollo de un Poder Ejecutivo extraordinariamente fuerte, al grado de subordinar a los Poderes Legislativo y Judicial y para convertirse en el Jefe del poder militar y del control político y en el administrador de la economía.

Así, en el Estado mexicano se desarrolló un sistema presidencialista con hegemonía del Poder Ejecutivo, cuya acción de gobierno ha sido regulada por normas constitucionales pero acotada por la misma sociedad y los grupos sociales, lo que ha impedido los excesos en el ejercicio del poder, y

que se pongan en riesgo tanto las libertades como la estabilidad política y social del país.

Es importante mencionar que las elecciones presidenciales que se han realizado en México han transitado de la influencia violenta al medio pacífico, ya que la presencia y ambición de poder de caciques y caudillos militares ensombrecieron algunas de las elecciones: la de Álvaro Obregón, por el asesinato de Venustiano Carranza; Plutarco Elías Calles superaría los impactos de la rebelión del general Adolfo de la Huerta, y Pascual Ortiz Rubio fue electo a pesar de la rebelión del general Gonzalo Escobar.

El ambiente caracterizado es más por episodios violentos protagonizados por caciques y caudillos militares que ensombrecieron muchos procesos electorales en el México institucionalizado, ya que las elecciones y la transmisión del mando presidencial, desde el ascenso del presidente Lázaro Cárdenas, se han realizado sin ese tipo de confrontación y violencia, aunque haya aparecido a finales del siglo XX y principios del XXI de otra forma como lo corroboran la muerte en accidente automovilístico de Manuel Clouthier, candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN) y seis años después los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) también a la presidencia de la república, y de José Francisco Ruiz Massieu, inminente líder de la 56 legislatura. Sin embargo, el caciquismo de antaño, prologó su presencia hasta nuestros días, a través de su herencia que sería la corrupción, la represión, el influyentismo y el compadrazgo, entre otras lacras.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 en la institucionalización del sistema político mexicano, se fundamenta en: la alianza que el Estado tiene con los grupos sociales organizados del país; la existencia de un Presidente de la República con poderes constitucionales extraordinarios y permanentes; el arbitraje social y político que realizan el Presidente y el Estado; un culto de los ciudadanos y las organizaciones sociales a las autoridades que rayan en actitudes de sometimiento. Debe aceptarse que

afortunadamente estas relaciones de poder entre Estado, Gobierno y Sociedad se están modificando.<sup>8</sup>

El desarrollo del Estado moderno contempla el ejercicio del poder público en sus dos aspectos internos: como poder de Estado, en su función constituyente y de determinación política, y el ejercicio de autoridad en el cumplimiento de la función administrativa, cuya finalidad es la de satisfacer las necesidades públicas, política y legalmente reconocidas de la sociedad civil. Es decir, que para el Estado la Administración Pública tiene que desarrollar un papel político y social muy importante.

En el contexto de la institucionalización del Estado mexicano, en la segunda mitad del siglo XX surgió el concepto y programa de Estado de Bienestar, cuya premisa era que el gobierno del Estado debía ejecutar políticas sociales que garantizaran y aseguraran el bienestar de los ciudadanos en ámbitos como la salud, la educación y la seguridad social. Estos programas gubernamentales eran de carácter gratuito, pues fueron financiados con recursos estatales; en este sentido, se generó un proceso de redistribución de la riqueza, pues, en principio, las clases más necesitadas de la sociedad, fueron las más beneficiadas con una cobertura social que no podían alcanzar con sus propios ingresos. Por eso se afirma que el Estado de Bienestar tuvo el objetivo fundamental de construir una sociedad más justa y solidaria. Fue hasta el gobierno del presidente José López Portillo que el Estado mexicano promovió estas políticas y programas que lo identificaron como un Estado Social.

El Estado social o de Bienestar se vio afectado, desde el principio de los años ochenta, como consecuencia de una severa crisis del modelo económico internacional. Por ello se afirma que el Estado manifestó su incapacidad para resolver los problemas planteados por el modelo de productividad y de crecimiento económico. En consecuencia, el agotamiento de la política gubernamental de sustitución de importaciones, la crisis

---

<sup>8</sup> Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. México, Editorial ERA, p. 57.

internacional del petróleo, la deuda externa, la devaluación en 1982, –que suspendió los créditos revolventes y propició la exigencia del pago al triple de las tasas iniciales de interés– la macro devaluación del peso como consecuencia, constituyeron las condiciones para que los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General Sobre Tarifas y Comercio Exterior –hoy llamado Organización Mundial de Comercio– impusieran las reglas que quisieron al Estado mexicano, entre ellas las del llamado “Consenso de Washington”.

Por ello, a partir de los años ochenta, en México como en los países latinoamericanos, la globalización ha impuesto una reducción de la actividad del Estado en la economía; su objetivo ha sido debilitar y abatir los principios y acciones del Estado de Bienestar y a la vez impulsar una economía social de mercado, ya que postula que el mercado libre es la fórmula aconsejable para garantizar el bienestar individual y social, y la única garantía para salvaguardar la libertad y la democracia. Se afirma que el mercado es el mejor regulador de la convivencia, es el que conduce al equilibrio; sostiene que el Estado intervenga lo menos posible, para dejar actuar en libertad a los individuos. Así defiende, esta iniciativa económica, las libertades individuales, frente a la acción estatal.

La instrumentación de las políticas económicas de los últimos años ha generado un gran problema de legitimidad social del Estado mexicano, porque al reducir el gasto público, se han afectado los ámbitos del desarrollo económico y social, como son educación, cultura, salud, seguridad social, empleo, vivienda, campo y salarios de los trabajadores, lo que ha incidido en el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de los mexicanos.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Véase Calva, José Luis, *México. Más allá del Neoliberalismo: Opciones dentro del cambio global*. segunda edición, México, Editorial Plaza Janés, abril de 2001 y Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*. México, Editorial Fontamara, 1993, pp. 95–96.



Finalmente, nuestro país vive un proceso de transición de un régimen presidencialista con características autoritarias a uno democrático, porque los partidos políticos, las organizaciones sociales y los ciudadanos ya cuestionan y rechazan la concentración de poder y los excesos de gobierno. Por tanto es necesario que el Poder Ejecutivo respete y mantenga el equilibrio con los otros poderes y la sociedad.

Un Estado fuerte y democrático, sólo se logra con el fortalecimiento de la sociedad civil, esta es la disyuntiva; de cómo se resuelva depende el futuro total de México.

### **1.3 La Reforma del Estado**

#### ***1.3.1 La Reforma del Estado y la Globalización***

En México, como en muchos otros países en desarrollo cambiar al Estado, reformar sus estructuras, modificar los mecanismos mediante los cuales se toman las más importantes decisiones políticas y económicas de la nación, es sin duda un asunto trascendente y urgente.

En la actualidad los estados modernos promueven reformas que les permiten adaptarse con puntualidad y eficacia a los retos de los cambios en el mundo. Y consideran a la reforma como una “opción institucional” que asimile los cambios y tenga no sólo transformación sino también sobrevivencia.<sup>10</sup>

Se trata de tener una conciencia generalizada sobre la necesidad de dar una gran y nueva batalla por la libertad y la justicia y que ello significa mayor y mejor democracia ante el poder en todos sus niveles y ámbitos; más claras atribuciones y limitaciones de ese poder; autonomías más sólidas y definidas; una participación social y política efectivas y bien respaldadas, y también significa una Administración Pública flexible y al mismo tiempo eficaz, sensible, sin prepotencia ni paternalismo y en diálogo permanente con los grupos sociales.

---

<sup>10</sup> UVALLE, Berrones Ricardo, “Condiciones, tiempo y procesos de la Reforma del Estado Mexicano”, en: *Revista de Administración Pública (RAP)*, México, INAP, No. 100, 1999, p. 88.

En este proceso de reforma es necesario considerar un hecho que afectó al Estado, a la situación económica, a la Administración Pública y a la mayor parte de los mexicanos. Al iniciar los años ochentas, con el ascenso al poder de gobiernos conservadores (Inglaterra 1979; Estados Unidos 1980; Alemania, Holanda y Bélgica 1982 y Francia 1983), la ideología que ponía énfasis en la intervención plena del Estado –no sólo en países capitalistas, también en los socialistas– fue sustituida por una de carácter liberal, que ha venido impulsando hasta nuestros días la supremacía de la iniciativa individual, de la eficiencia y libertad económicas, y también por otro lado, promueve el debilitamiento del Estado, de los partidos de masas y de los sindicatos.

Las naciones occidentales incorporaron rápidamente a la política pública la reprivatización de las empresas estatales. Esto también ha sucedido en México, y muchos ideólogos omitieron señalar las fallas del mercado, para resaltar sólo los errores económicos derivados de la excesiva intervención del Estado.<sup>11</sup>

A partir de los años ochentas, México gradualmente se fue integrando en los lineamientos de la globalización económica, adoptando procesos de apertura comercial, productiva y tecnológica; aceptando la liberalización de los mercados financieros y el retiro del Estado de sus funciones de regulador, conductor y promotor activo del desarrollo económico y social. La presión de quedar al margen del “progreso” y de no formar parte del primer mundo, como se lo prometían los grupos financieros internacionales a su gobierno, resultó demasiado fuerte para rechazarlo.<sup>12</sup>

Países con gran desarrollo económico, como Estados Unidos, pregonan e imponen a otros el librecambio y la rectoría irrestricta del mercado en los procesos económicos, pero ellos sí conservan amplios márgenes de

---

<sup>11</sup> Rives Sánchez Roberto, “Desarrollo Administrativo del Estado Mexicano”, en: *La Reforma del Estado*, Colección Política y Administración, tomo II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración, A.C., pp.93–111.

<sup>12</sup> Véase Jaime Estay, “La globalización y sus significados”, en: Calva, José Luís. *Globalización y Bloques económicos. Realidades y Mitos*. México, Editorial Juan Pablos, 1995 y Carlos M. Vilas “Seis ideas falsas sobre la Globalización”, en: John Saxe–Fernández. *Globalización: Crítica a un Paradigma*. México, Edit. Plaza Janes, 1999.

intervención estatal en la promoción del desarrollo industrial y agrícola, así como en el bienestar social, opción que les niegan a los demás países.

De tal manera, que mientras los países económicamente poderosos despliegan procesos de reestructuración económica sobre horizontes de planeación a largo plazo y controlados por sus propias corporaciones transnacionales, los países en desarrollo están sometidos a una reestructuración ajena, y quedan supeditados a las señales inmediatas de un mercado altamente distorsionado por las corporaciones transnacionales y por las políticas comerciales e industriales de los países exitosos; sin horizonte estratégico de largo plazo, con creciente desigualdad y desarticulación de sus plantas productivas, creciente vulnerabilidad externa y grave deterioro social y ecológico.<sup>13</sup>

Los impactos generados en México por la globalización, son entre otros: crisis económica, bajos índices de crecimiento económico, incremento de la pobreza, desempleo y desigualdad social; redefinición de las funciones y estructura del Estado; eliminación de la rectoría económica del Estado; disminución de la intervención y el apoyo del Estado en las políticas de desarrollo económico y social; el apoyo y el estímulo del Estado a las inversiones y a las empresas privadas; la transformación de la Administración Pública Mexicana; la eliminación del modelo comercial que era regulado por el Estado, fortaleciendo las prácticas de liberalización comercial, de acuerdo con el modelo internacional; la reforma progresiva de la estructura fiscal y hacendaria mexicana, con la tendencia de beneficiar a los intereses del capital internacional; el aumento del déficit fiscal del Estado; la afectación de la pequeña y la mediana industria nacional; la afectación de la redistribución del ingreso nacional, incrementando la concentración del ingreso y del capital; la diversificación de las relaciones económicas internacionales; la firma de tratados comerciales de México con otros países, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte celebrado con Estados Unidos y Canadá; el incremento de la deuda pública

---

<sup>13</sup> Véase Samir, Amin. *Los desafíos de la mundialización*. México, FCE, 1991; Berenice Ramírez, "América Latina: Los saldos de la reestructuración neoliberal", en: José Luís Calva. *Hacia un nuevo modelo económico*. México, Ed. Juan Pablos, 1988; y María Elena Cordero, "La apertura comercial en América Latina y sus resultados inciertos", en José Luís Calva. *Globalización y bloques económicos*, México.

nacional e internacional del Estado, y la consolidación de una mayor dependencia de los Estados Unidos, países ricos, principalmente los Estados Unidos de América.

Así, en el contexto de la globalización que se desarrolla en nuestro país, la Reforma del Estado no ha tenido avances, ya que la privatización económica y el redimensionamiento del Estado sólo han logrado amputar irracionalmente la estructura y funcionalidad política y social del Estado. Un ejemplo de ello es que en la actualidad el Estado se muestra incapaz de sostener el gasto público, pues una gran proporción de éste sólo sirve para pagar las tasas de intereses de la deuda externa y del crédito interno, es decir que la deuda externa de México en sí misma, no se ha reducido, a pesar de los pagos del servicio de ésta. La única alternativa que ha tenido el gobierno mexicano es renegociar el pago de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras instituciones financieras. Esta situación es difícil de mantener, el Estado tiene que cambiar para mantener su soberanía y para que sea el principal promotor de la justicia social.

En consecuencia, la Reforma del Estado en México enfrenta grandes problemas, porque la globalización de los sistemas financieros y productivos, incorrectamente ha convertido en razones de Estado los motivos económicos; la grave reducción de los programas de protección social, el retroceso de los procesos democráticos y la pérdida del margen de acción del Estado.

Esta situación, representa un serio peligro para el desarrollo democrático de la sociedad mexicana, pues con la consolidación de las potencias económicas y de los procesos de acumulación y concentración, tienden a surgir fuerzas económicas altamente poderosas, que se mueven fuera de todo régimen constitucional, así los ciudadanos pierden sus posibilidades de influencia y participación en las decisiones que asume el gobierno.

Ante los retos planteados por la globalización, así como por la transformación y el crecimiento de la sociedad mexicana en las últimas décadas, se han modificado y ampliado las demandas ciudadanas, por lo que el Estado mexicano tiene que mostrar una mayor capacidad de

responder adecuadamente y de lograr nuevos consensos y equilibrios políticos y sociales; debe saber instrumentar una estrategia de inserción inteligente en la globalidad, porque si la continua teniendo subordinada, incrementará su alejamiento de los intereses sociales de los ciudadanos y con ello, su descrédito político y popular. Esto quiere decir que el Estado mexicano no estaría exento de enfrentar un proceso de ingobernabilidad que afectaría la estabilidad política y la paz social que hasta la fecha ha prevalecido en el país.

A causa de esta realidad política cambiante y la transición democrática que se está viviendo en México, agrupaciones políticas y sociales de la sociedad civil están demandando con urgencia la consolidación de la Reforma y la Modernización del Estado, al tiempo que se incrementa su presencia, participación y su influencia.

### ***1.3.2 Manifestaciones y Alcances de la Reforma del Estado***

El hecho de que México sea un país sin crecimiento económico constante, que carece de un proyecto nacional claro y permanente el nacionalismo perdió vigencia ayuda a entender porqué se debate en el estancamiento y una creciente subordinación económica, en el atraso y la dependencia tecnológica, el desempleo y la generalización de la informalidad, la creciente pobreza, la carencia de infraestructura y servicios públicos esenciales para el crecimiento y el desarrollo social, la ausencia del Estado de derecho, la violación de los derechos humanos y sociales, la violencia asfixiante, la corrupción y la impunidad, y todo ello en medio de una crisis de credibilidad de las instituciones de la República no funcionan congruentemente, los partidos políticos, los órganos legislativos y los gobiernos y que al contrario viven en el desprestigio, la ineficiencia, y la corrupción.

Otra verdad estrujante de la realidad de nuestro país, es la de miles de mexicanos que obligados por las circunstancias nacionales arriesgan o pierden su vida, sufren humillaciones, vejaciones, represiones y torturas al cruzar la frontera norte, para buscar en el vecino país los ingresos que no

pueden obtener en México para su sobrevivencia y la de sus familias. Paradójicamente, las remesas de los emigrantes se han convertido en uno de los factores de mayor activación económica del país y estas divisas ya constituyen más que un elemento de subsistencia de millones de mexicanos.

La alternancia presidencial que las elecciones del año 2000 lograron y el hecho de que el PRI haya perdido el poder después de mantenerlo más de 70 años, fueron acontecimientos cuya importancia no bastó para garantizar el tránsito a la democracia plena, porque no significaron la transformación del viejo régimen político, cuya legalidad sigue en pie, lo mismo que muchas de sus instituciones.

Bastaría hacer algunas referencias a los problemas que actualmente afectan al país, y considerar, como lo afirman críticos y analistas, que México, entre otras debilidades, presenta una institución presidencial en poco tiempo disminuida rápidamente, en contraparte de lo que fue durante muchos años.

México no ha logrado consolidarse plenamente como una república federal, como lo establece la Constitución Política ya que persiste la preeminencia del Poder Ejecutivo aunque con una imagen lastimada y menguada, la carencia de mecanismos de participación de los estados y municipios en la definición de las políticas federales, la inequidad del desarrollo entre regiones, el centralismo fiscal y presupuestal, y la debilidad de los municipios.

Asimismo, la República mexicana está definida constitucionalmente como una democracia representativa, pero funciona con múltiples limitaciones que incluyen la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas de los legisladores y administradores públicos, de exigibilidad de los derechos y de evaluación ciudadana de las políticas. En este marco, los ciudadanos padecen fuertes restricciones en el ejercicio de sus derechos humanos, sociales y políticos, y carecen de instancias y procesos adecuados y suficientes para participar en las decisiones fundamentales que los afectan.

Deben apuntarse los esfuerzos de los tres últimos años para que la sociedad participe más y ejerza los mecanismos creados para ello: su derecho a la información, y la presencia de organismos sociales no gubernamentales que se acercan cada vez más a las áreas de toma de decisiones.

Los últimos gobiernos han creado y desarrollado una Administración Pública que, en muchas de sus áreas, fue penetrada por la corrupción y prácticas encaminadas al enriquecimiento ilícito de muchos de los que detentaban los cargos importantes y de sus cercanos, familiares o no. En lo fundamental, con los gobernados algunos se ha mantenido una relación caracterizada por prácticas burocráticas, autoritarias, patrimonialistas y clientelares, con un costo muy elevado si nos atenemos a sus resultados y a su grado de eficiencia que ha sido mínimo; se han conformado los mandos superiores de gobierno con criterios personalistas y partidistas, mas no de aptitud ni capacidad.

En cuanto al Poder Legislativo, su mayor avance ha sido la conformación política plural que le ha permitido ser contrapeso del Poder Ejecutivo, aunque no cuente con la confianza plena de los ciudadanos, entre otras causas por la débil relación entre electores y elegidos, la ausencia de rendición de cuentas, el corto tiempo de trabajo anual de los órganos legislativos, la falta de iniciativa para legislar autónomamente sobre los problemas nacionales fundamentales y la inexistente capacidad popular, para impulsar iniciativas legislativas.

Sobre el tema de las ideologías políticas, es importante señalar que los significativos avances que se han obtenido para garantizar elecciones libres y equitativas contrastan con las contradicciones del sistema de partidos políticos. Éstos se encuentran en una profunda crisis que se manifiesta en la burocratización y la falta de democracia interna, en la ausencia de propuestas de solución a los graves problemas que enfrenta el país, así como en el alejamiento de los ciudadanos y la desconfianza que a ellos les merecen.

La crisis de los partidos políticos está presente no sólo en su funcionalidad, sino también en la falta de legitimidad social. Por lo mismo el alto costo de los procesos electorales y de la operación de los partidos, representa un factor de desconfianza para los contribuyentes. De tal manera es necesario considerar que, siendo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales imperfecto e insuficiente, debe impulsarse una pronta actualización.

En la realidad política nacional, se presenta una pérdida de identidad ideológica de los partidos políticos. Su ubicación poco precisa –centro, derecha o izquierda– y su obsesión por reemplazar el análisis y la práctica política por instrumentos propios de la mercadotecnia, la publicidad y la imagen corporativa, han contribuido a esta indefinición. En esta confusión se manifiesta una tendencia general de las sociedades a instaurar el libre comercio como patrón y referente único de los vínculos sociales. Ello no sólo distorsiona la política, sino también otras relaciones humanas como la convivencia, la información, la práctica religiosa, los lazos afectivos, (familiares o amorosos) pues terminan siendo también objeto de compraventa.

Antes de abordar algunas de las estrategias que se pueden instrumentar para avanzar en la reforma del Estado y con el fin de tener una concepción más objetiva sobre la situación política mexicana, valdría la pena considerar algunas opiniones y planteamientos teóricos de actores políticos e intelectuales mexicanos que se han pronunciado públicamente sobre este tema.

Carlos Fuentes, en el evento en que recibió el doctorado "*Honoris Causa*", que le otorgó la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), al referirse al tema de la democracia mexicana mencionó que el Poder Ejecutivo debe dejar de ser autoritario, pero también exigir mayor y mejor ejercicio de la autoridad. Pidió dar a la democracia "algo más que una estrecha definición política" que la reduce "a un evento indispensable, pero meramente electoral". Porque democracia "significa: Estado de Derecho, crecimiento económico y justicia distributiva, pero junto con el pluralismo político y la cultura de la legalidad también implica respeto a la diversidad sexual, religiosa y cultural. Significa cuidar al anciano, una cobertura



universal de salud, educación vitalicia, derechos de la mujer, combate a la corrupción".

En su intervención en el mencionado evento, Carlos Fuentes lamentó que a pesar del avance democrático en América Latina, la mayoría de los ciudadanos no tenga fe en sus mandatarios, porque los beneficios atribuidos a esa forma de gobierno –salud, educación, techo, trabajo, una vida mejor y esperanza– ni se perciben ni se sienten.

Asimismo, afirmó que el mundo se perfila hacia partidos con dos clasificaciones ideológicas: los de centroderecha y los de centroizquierda, y que ojalá América Latina termine ya por identificarse en esas corrientes, pero sin detrimento de la sociedad y de aquellos sectores que no se sienten representados en los grupos mayoritarios.

Carlos Fuentes también manifestó que una peligrosa crisis política amenaza a México y que podría conducir a un "vacío de poder" muy grave –si no es que ya está–, producto del escándalo y el descrédito de "todos" los partidos políticos. Es necesaria una reestructuración de los partidos políticos, la cual pasaría por la existencia de un bipartidismo: un partido de centroderecha de democracia cristiana y otro partido de centroizquierda de socialismo democrático.

También señaló que de presentarse ese "vacío de poder" lo ocuparían los gobernadores, porque habría una falta de ejercicio del Poder Ejecutivo y del Congreso, por lo que opinó que en México debería establecerse la figura de un primer ministro que sería un enlace entre el presidente y el Poder Legislativo, aunque consideró que esta figura podría llegar a abrigar unas ansias terribles de quitarse al presidente de encima y ocupar la silla del águila.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Fuentes, Carlos: entrega del doctorado Honoris Causa, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, evento consignado en la prensa nacional y regional poblana, 12 febrero y 16 de marzo de 2004.

Por su parte, José Luis Soberanes, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), considera que la política es el medio natural de la sociedad para resolver sus conflictos, pero ha sido tal su desprestigio que poca ayuda representa a la sociedad, de tal suerte que, distanciarse tanto de la ley orilla con facilidad a la anarquía. Hay graves problemas y un gran desgaste en muchas instituciones y en la política nacional.<sup>15</sup>

Luis Javier Garrido, investigador de la U.N.A.M experto en sistemas políticos y autor del libro “La intransición Mexicana”., al referirse a la situación política que se vive en México, declaró que contribuir a la demolición de las instituciones políticas nacionales, en una situación que conduce a una forma de gobierno autoritaria, caudillista y al margen de cualquier control. Consideró que el proceso político que ha vivido México en los últimos 15 años no está sustentado en un proyecto de transición a la democracia –no hay cristalización de ninguna de las aspiraciones de la democracia que se plantearon en el país después de 1968, de las luchas sociales de los años setenta y de las luchas democráticas de los ochenta– por el contrario, existe un mayor control sobre la ciudadanía a partir de los medios masivos de comunicación y de las viejas estructuras corporativas. Los protagonistas de un supuesto cambio, sólo crearon expectativas que no se han concretado y por lo mismo, no han podido satisfacer las demandas ciudadanas. Esto ha provocado una frustración política en los mexicanos y su desinterés para participar en los asuntos nacionales; es muy significativo que en las elecciones federales del año 2003, el abstencionismo electoral haya sido del 59 por ciento.<sup>16</sup>

El periodista y analista político Carlos Ramírez considera que en el país existe una situación de inestabilidad política e ingobernabilidad, ya que la alternancia partidista en la Presidencia de la República y en diversas regiones del país, no ha generado prácticas políticas nuevas ni acuerdos de gobernabilidad, por el contrario ha profundizado las pugnas políticas entre instituciones y grupos. De aquí que todo proceso de alternancia implique, no

---

<sup>15</sup> Información difundida en los medios de comunicación social a nivel nacional en el mes de marzo de 2004.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

sólo el agotamiento de instituciones y protocolos viejos, sino la exigencia de un replanteamiento de instituciones, protocolos y acuerdos nuevos.<sup>17</sup>

Lorenzo Meyer, politólogo e historiador, afirma que en México hay una descomposición política, falta de acuerdos y de un proyecto de nación, lo que ha provocado que toda la clase política esté desprestigiada; advierte la posibilidad de que surja la idea creciente de que los políticos, ya sean de izquierda, derecha o de centro, son iguales y no se ven estadistas que puedan cambiar la situación, asumiendo los altos costos en el futuro inmediato, para ganar el de largo plazo.<sup>18</sup>

Pablo González Casanova, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, afirma que hay una crisis que abarca los centros vitales de la Nación: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus tres poderes, partidos, empresas públicas y privadas, grandes y, sobre todo, medianas y pequeñas; banca, moneda, sistema fiscal, planta industrial, transportes, mercados, seguridad pública y privada, organizaciones de la sociedad civil y de la sociedad política, escuelas, universidades y centros de investigación científica, medios de comunicación de masas; clases medias, trabajadores industriales y agrícolas, campesinos, pequeños propietarios y comuneros; las poblaciones indígenas.

Continúa diciendo que la crisis golpea, sobre todo, al creciente número de desempleados, a los viejos jubilados que no reciben la pensión o ésta es indigna; a una juventud que no ve cuál es su futuro en un desarrollo neoliberal y globalizador. La crisis golpea a un México pobre que ve cómo se deteriora, suprime, destruye o privatiza la infraestructura de caminos, presas, hospitales, escuelas y servicios públicos (antes eran públicos), sin que se destinen nuevas inversiones para repararlos o reponerlos, y menos para ampliarlos; y a la par, las empresas privatizadas continúan recibiendo subsidios públicos de "salvación"; también manifiesta que los ciudadanos ven cómo son violados abierta y sistemáticamente la Constitución, los programas sociales y políticos o los acuerdos por el propio gobierno de la República y sus poderes.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> *Ibidem.*

Finalmente, menciona que la corrupción legalizada está acabando con los proyectos nacional y social, y está dando un golpe tras otro a la Constitución y al régimen de derecho. Por ello la realidad del proceso que vivimos lleva a pensar que la "transición democrática" no se ha dado ni se está dando, que la "Reforma del Estado" se detuvo desde que el gobierno y todos los partidos políticos no respetan o traicionan sus acuerdos, como el de San Andrés, con lo cual les quitaron y negaron sus derechos a los pueblos indios.<sup>19</sup>

En este escenario nacional sembrado de tantas adversidades, se plantea la urgencia de la Reforma del Estado como alternativa a los problemas de la Nación.

Reformar al Estado mexicano implica aceptar que la forma como éste se encuentra estructurado no es la mejor, ya que la eficacia y funcionalidad que tuvo no las tiene más, puesto que han sido rebasadas por las modificaciones que se han generado en las estructuras estatales y en la realidad política mexicana. Esto hace necesaria su transformación.

Debemos entender que la Reforma del Estado es un concepto muy amplio que no se circunscribe solamente a lo político electoral ni a la consolidación de la democracia, aun cuando se constituye en el factor de mayor impacto para la sociedad. No obstante, abarca otros aspectos de igual importancia como son el económico, fiscal y financiero; el jurídico, normativo y constitucional; el administrativo y el laboral; el cultural y el educativo; el de la salud y la seguridad social.

La Reforma del Estado plantea llevar a cabo modificaciones constitucionales, legales y prácticas, que tiendan a la construcción de un proyecto nacional y de un Estado suficiente, eficaz y con capacidad para procesar institucionalmente el bienestar (conflicto) social. Por eso en México es necesario avanzar en una reforma que promueva el equilibrio de poderes; la distribución de responsabilidades y recursos entre los diferentes órdenes de gobierno; la recuperación de la responsabilidad social del Estado; una reforma del poder judicial que garantice un verdadero Estado

---

<sup>19</sup> González Casanova, Pablo, "México en crisis: ¿qué hacer?", artículo periodístico publicado en *La Jornada*. México, 9 de marzo de 2004.

de Derecho; y el establecimiento de mecanismos claros y expeditos de participación y consulta ciudadana. Es decir una reforma orientada a avanzar hacia una sociedad cohesionada, solidaria y justa, que reconozca sus diversidades y su complejidad.

Una de las propuestas recientes en el tema de la Reforma del Estado, fue presentada en un documento denominado “México, alternancia sin transición: desinterés del gobierno foxista por la Reforma del Estado”.<sup>20</sup>

Este documento; afirma que el sistema político mexicano está débil y enfermo, porque lo han agotado los excesos del autoritarismo y los desaciertos gubernamentales al no poder o no saber actuar adecuadamente. El actual gobierno no ha podido hacer la Reforma del Estado, porque no tiene la mayoría en las Cámaras de Diputados y Senadores, ni en las legislaturas de los estados, y tampoco gobierna gran parte del territorio, incluyendo el Distrito Federal.

Considera este documento que la Reforma del Estado no plantea la exigencia de una nueva Constitución, pero sí de una nueva constitucionalidad. Porque en nuestro país no existen las condiciones para impulsar un proyecto exitoso de nueva Constitución. En las condiciones actuales y previsibles, la idea tendría tres grandes obstáculos: primero, es muy improbable que se pudiera convocar a un constituyente que tuviera la grandeza necesaria como para ofrecer a la nación un proyecto ajeno a los objetivos de corto plazo de los partidos, jefes políticos e intereses que estarían en juego. Segundo, ese proyecto no tiene tras de sí una coalición que lo hiciera posible; no lo quieren la mayor parte de las fuerzas políticas.

Tercero, abriría un debate sobre las decisiones fundamentales que, en vez de conciliar al país en torno a nuevas reglas para dirimir conflictos, reabriría heridas históricas y pondría en evidencia los profundos disensos existentes.

---

<sup>20</sup> Camacho Solís, Manuel, “México Alternancia sin transición: desinterés del gobierno foxista por la reforma del Estado”, Conferencia magistral en la Universidad Pontificia de México, 16 de enero de 2003.

Si no hay camino para una nueva Constitución, sería un gran error no hacer una completa revisión de las relaciones entre los Poderes de gobierno, pues es indispensable establecer los nuevos equilibrios y simetrías entre éstos. No basta una lista de ideas novedosas, se requiere de una nueva constitucionalidad que ordene el régimen de gobierno y lo haga compatible con el régimen de partidos; que ponga fin al presidencialismo autoritario y que fortalezca el pacto federal sin reproducir, en el ámbito local, el patrimonialismo y la cultura autoritaria.

De acuerdo a los planteamientos referidos anteriormente y otros más no mencionados sobre la crítica situación política que enfrenta México, se puede aseverar que importantes estudiosos del sistema político mexicano coinciden en afirmar que es urgente llevar a cabo una profunda Reforma de Estado, porque de no realizarse se corre el riesgo de que México sufra un colapso político y social.

Es decir que el reto es construir y respaldar con determinación la democracia, lo cual supone una profunda transformación del viejo régimen político, y será altamente costoso lograrlo en el marco de la actual Constitución Política.

En la realidad mexicana actual es urgente lograr avances importantes en la Reforma del Estado, por ello, coincidiendo con estudiosos del tema en algunos planteamientos, se presentan a continuación algunas propuestas que tienen que ver con la Reforma del Estado:

- a. Debe transformarse el carácter autoritario del Poder Ejecutivo, ya que el presidente de la República no tiene porqué conservar exclusivamente el nivel de decisión del que disfruta actualmente. Si bien es cierto que en algunos aspectos esa vestidura omnipotente y artificial con que se ha cubierto por décadas a la figura presidencial ha cambiado y se ha presentado menos solemne y más cercana a la de cualquier ciudadano, hay inercias que no terminan por desaparecer.

El gobierno se presentaría diferente con una figura de gabinete corresponsable en la toma de decisiones, que éstas fueran discutidas y compartidas, que no quedara toda la responsabilidad en el presidente,

salvo casos excepcionales; de igual forma sería otra corresponsabilidad que el Congreso ratificara el nombramiento de los secretarios de Estado y ellos informarían de manera periódica acerca de los asuntos de su responsabilidad. Quizá fuera conveniente una figura de coordinador, diferente al secretario de gobernación, que fuera el encargado de los enlaces legislativos y políticos dentro y fuera del Congreso.

- b. Fortalecer el Congreso de la Unión. Reformando los órganos legislativos federales y estatales para: 1) ordenar y ampliar los periodos de sesiones, 2) lograr la reelección de los integrantes del poder legislativo como consecuencia de su buen desempeño; 3) brindar preparación técnica de alto nivel a los legisladores, para que a través de un desempeño profesional de su labor parlamentaria, sean mejores representantes despueblo; 4) propiciar un acercamiento entre los legisladores y sus representados mediante recursos legales que permitan incrementar la participación ciudadana en las actividades legislativas federales y locales; 5). establecer que periódicamente los legisladores consulten y rindan cuentas a sus electores; 6) acotar y aclarar el fuero de los legisladores; 7) facilitar la construcción y la formación de consensos entre el gobierno y los legisladores y de sus comisiones de trabajo.

La reforma del Poder Legislativo debe estar encaminada a lograr el objetivo fundamental de que los legisladores y el gobierno federal tengan una estrecha relación entre ellos y con la sociedad, para que se atiendan y solucionen oportunamente los problemas nacionales y las demandas ciudadanas.

Finalmente también tienen la responsabilidad de mantener los espacios y el clima que evite que los gobiernos atropellen a las oposiciones y que éstas socaven las acciones de gobierno. Lo que realmente es importante es el bienestar común y la convivencia gratificante de la sociedad.

- c. Apoyar y respaldar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para consolidar su papel de tribunal constitucional y encauzar adecuadamente una profunda reforma judicial. Reconociendo que principalmente en los

últimos años este poder es el que ha ganado más prestigio y autoridad, es indispensable consolidar y reforzar sus avances y para ello es preciso que cuente con suficiencia que requiere en recursos de toda índole para alcanzar las metas que se pretenden en la modernización, transparencia y funcionalidad del sistema de justicia mexicano.

Finalmente, es importante que se consolide la reforma de la Suprema Corte de Justicia, porque esta institución sustentará la existencia de un gobierno que le proporcionará a la sociedad mexicana la confianza y seguridad que está demandando; y de un gobierno de leyes, en el que el argumento de la ley no sirva de escudo para ir en contra de la justicia, ni el poder ni la riqueza determinen el resultado de los juicios.

- d. Fortalecer el Federalismo, clarificando atributos y alcances y a la vez limitando la posibilidad de que los gobiernos estatales se conviertan también, en su dimensión, en cotos autoritarios y patrimonialistas. Actualmente el país enfrenta el grave riesgo de generar condiciones que propicien poco control de los gobernadores y presidentes municipales, así como legislaturas locales, tribunales y cabildos, con lo cual, los objetivos y programas para gobernar quedarían sin rumbo claro y definido, o al contrario puede suceder que cada uno de ellos tome su camino propio sin tomar en cuenta a los demás y sobretodo al país; esto sería un grave deterioro del federalismo.

Deben existir lineamientos que siendo generales porque se acuerden, también tengan como norma de respeto la autonomía de los estados, pero sobretodo, tengan muy presente la sociedad a la que se deben. En la esencia del Federalismo se encuentra también el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, y no tienen cabida los privilegios de quienes gobiernan.

- e. Es una condición necesaria e inevitable para la reforma del Estado Impulsar una profunda reestructuración de sus instituciones . Esto implica una verdadera refundación para algunas de ellas, que les permita revalorar y rediseñar sus objetivos, destacando y renovando los ideales y



principios que las inspiraron. En un marco con estas características, se fomentarán e impondrán en las instituciones prácticas y programas eficientes y transparentes que por sí mismas combatirán las desviaciones que con frecuencia aparecen en el otorgamiento de bienes y servicios públicos; se reglamentará y exigirá la rendición de cuentas, la transparencia en la información y las contralorías y auditorías ciudadanas.

- f. Transparencia en la asignación y gasto de los recursos públicos. Considerando el origen y el destino de los recursos públicos captados, debe ser muy clara la necesidad de establecer con precisión los mecanismos de la aplicación y el gasto, ya que con ellos se constituye el erario público y éste, como tal, pertenece a la sociedad y debe usarse para mejorar el nivel de vida de todos, a través de la procuración del equilibrio de las instituciones, del replanteamiento de nuevas prioridades de la Administración Pública y del acercamiento a mecanismos actualizados de servicio a los ciudadanos que son el objetivo final de ella.

Los recursos públicos no deben ser utilizados arbitrariamente por las instituciones de gobierno y sus funcionarios para montar costosos aparatos de publicidad y difusión que pretendan fines personales de proyección de imagen o mediciones de popularidad; con frecuencia la difusión de obras adquiere características de campañas preelectorales, no sólo fuera del tiempo sino de la normatividad vigente o sirven para formalizar acuerdos de políticos interesados con los dueños o concesionarios de los medios de comunicación.

- g. Consolidación de la reforma electoral. En el Congreso de la Unión deben superarse los desencuentros y diferencias coyunturales naturales en un proceso de cambio como se vive en la actualidad, para impulsar la consolidación de la reforma electoral, incorporando las propuestas de los partidos políticos, para lograr las adecuaciones legales que la situación política del país y la sociedad civil están demandando.

Algunos sostienen que a partir de la reforma electoral se debería fortalecer y consolidar un sistema multipartidista, capaz de adecuar el régimen de partidos con el régimen de gobierno, lo cual generaría una mayor gobernabilidad en el país.

Con una reforma electoral completa se evitaría el proteccionismo selectivo y los partidos políticos tendrían un nivel electoral real; se generaría un multipartidismo depurado.

Una reforma de la legislación electoral del país debería regular la vida de los partidos políticos y garantizar la equidad en la competencia; valorar las restricciones a las alianzas y coaliciones; incorporar las candidaturas ciudadanas y poner normas a las precampañas; reducir los costos de operación de los partidos y de la realización de los procesos electorales; prohibir la venta libre de tiempos para propaganda política en los medios electrónicos de comunicación, confiriendo al Estado la facultad de asignar tiempos equitativos para todos –partidos y candidatos– y los procedimientos para ejercerlos; facilitar el registro de partidos políticos nacionales, estatales y municipales, precisando en la ley los requisitos para tener acceso al financiamiento público, que debería concederse no al obtener un registro, sino cuando el nuevo partido obtenga el porcentaje requerido por la ley para conservarlo.

Finalmente, la reforma a la legislación electoral debe: cuidar que no se propicie la intromisión del Gobierno en los procesos electorales ni en la vida de los partidos políticos; garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos; contemplar la posibilidad legal de que se establezca la segunda vuelta para la elección de presidente, para abatir así el gran riesgo social y político de que el resultado de una elección presidencial se sustente en una minoría electoral, con ello se lograría una mayor participación social en los procesos electorales y disminuir el abstencionismo electoral, lo que; consecuentemente el presidente electo tendría mayor consenso y la legitimidad social que se requiere para gobernar.

- h. Debatir la definición de un proyecto económico para la nación, ya que los saldos que ha generado las últimas décadas no han sido favorables para el país y para la mayor parte de las familias mexicanas. Lo anterior, en virtud de que la política económica ha favorecido sólo a los capitales y empresas extranjeras y mexicanas, las que también se han apoderado de la infraestructura, los servicios, las empresas públicas y los recursos naturales del país.

Asimismo, la política económica aplicada ha impactado gravemente la base financiera del Estado mexicano, pues le ha impuesto una menor participación en el desarrollo económico y social nacional y lo ha obligado a que apoye un sistema de libre comercio y a rescatar con recursos multimillonarios, a empresas particulares o privadas como la bancaria, carretera o azucarera.

Las propuestas anteriores, tienen que ver con aspectos que deben impulsarse y tenerse muy presentes en la Reforma del Estado, reforma que incluye el ámbito de la política, de lo electoral, de la economía y de lo social y que habrá que enfocar a enriquecer nuestra vida democrática, concretando cambios trascendentes tanto en la funcionalidad del Estado y sus instituciones, como en los ámbitos de la libertad, la justicia y el bienestar de la sociedad mexicana.

Hasta ahora los gobiernos han sido incapaces de avanzar y obtener los resultados anhelados de la Reforma del Estado. Tampoco el “Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional”, que los partidos políticos y el Ejecutivo federal suscribieron el 7 de octubre del año de 2001, sirvió para lograr los consensos y los acuerdos que se pretendían. Algunos estudiosos y analistas de la realidad política nacional, han afirmado que los trabajos de la Reforma del Estado se encuentran paralizados por las incomprensibles confrontaciones suscitadas entre el gobierno de la república y el congreso de la Unión.

Lamentablemente este ambiente se ha prolongado más de lo que cualquier juicio razonable pronosticara. Ello ha obstaculizado retomar y

pasar de la buena voluntad de acuerdos a la realidad de tomarlos y formalizarlos para darle estructura y fundamentos a esa reforma tan necesaria que todos esperamos.

Adicionalmente, en los últimos meses ha sucedido una serie de acontecimientos que hacen pensar en vacíos de poder y dificultades de gobernabilidad, como han sido los actos políticos de corrupción que se han hecho públicos en los medios de comunicación y que han desencadenado enfrentamientos entre gobiernos –sus diferentes niveles –culpándose mutuamente de los hechos delictivos que se han apoderado de la sociedad y han trastornado la tranquilidad y la seguridad de su vida.

El impacto en la sociedad ha sido no de asombro, sino de enojo, irritación, indignación y vergüenza que se convierten fácilmente en desconfianza y aversión hacia los políticos y la política, al menos como se manifiesta en esos hechos.

Por todo esto se resalta que lo más importante es un pacto nacional entre todas las fuerzas; los ciudadanos demandan exigen instituciones que generen un ambiente de confianza y civilidad, incluso de pronto pareciera que pierden la paciencia.

En el acto de inauguración del período ordinario de sesiones del Senado de la República, el 15 de marzo de 2004, el presidente de esta cámara señaló que en un escenario de tiempos difíciles para nuestra democracia, para la función pública y para los mexicanos que esperaban la atención y solución de los asuntos relacionados con su progreso y con su futuro, los legisladores del Congreso de la Unión, como los grupos parlamentarios, tenían la obligación de desarrollar sus mejores ideas y su mayor esfuerzo, un trabajo intenso y una actitud constructiva, el diálogo civilizado y el compromiso responsable en el quehacer legislativo. Que el Poder Legislativo, es el espacio natural para el debate, para la lucha y para la disputa ideológica, pero es también el espacio

privilegiado para el acuerdo, para el encuentro, para las coincidencias y para alcanzar la armonía entre las fuerzas políticas diversas.

En consecuencia, los legisladores federales mexicanos tienen la responsabilidad de lograr una democracia participativa, basada en el estricto respeto al derecho, dotada de una constitucionalidad renovada, sustentada en un Estado socialmente responsable, promotor y regulador del desarrollo, donde no tengan cabida la corrupción ni la impunidad; con procesos electorales transparentes y un sistema democrático de partidos políticos arraigados en la sociedad, que le rindan cuentas, y cuyo instrumento de competencia sea la propuesta de alternativas de solución a los problemas nacionales.

El Congreso de la Unión tiene la posibilidad de consolidar un federalismo equitativo, sustentado desde el municipio libre, que permita y promueva la reversión de las desigualdades y desequilibrios regionales, y un territorio integrado, ordenado y ambientalmente sustentable con ciudades incluyentes y habitables para las generaciones de mexicanos de hoy y de mañana.

La consolidación de la Reforma del Estado en México propiciará un Estado en el que se identifiquen los intereses sociales, económicos y políticos de los mexicanos, porque sólo así tendrá legitimidad ante éstos; solamente un Estado cercano a los ciudadanos podrá contribuir a un proyecto económico, político y social como el país lo requiere.

Asimismo, con dicha reforma se consolidará en México un Estado que, con el sustento de la legalidad constitucional, será capaz de defender con éxito la soberanía nacional, de promover y darle vigencia y respeto al ejercicio de nuestras libertades y nuestros derechos.

Finalmente, es necesario insistir en la urgencia de que exista un Estado fuerte que garantice crecimiento económico, paz social, estabilidad política, armonía y bienestar social con todo lo que esto implica, salud, alimentación, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio

ambiente sano y servicios básicos. La Reforma y Modernización del Estado tienen sus fundamentos en las razones y las necesidades internas de la población mexicana, ya que sólo en ellas se encuentra la posibilidad de construir una Nación soberana, justa, libre y democrática.

### ***1.3.3 La Reforma Del Estado: Tema Pendiente y Urgente***

La Reforma del Estado es un asunto pendiente y urgente de atender por parte de los mexicanos y de sus instancias de gobierno y de representación. Esta preocupación y necesidad por volver a formar o rehacer, corrigiendo, transformando las instituciones existentes y poniendo otra vez en orden a todos los elementos que integran una sociedad, se ha intentado en varias ocasiones y en diferentes períodos legislativos.

Hay que tener presente que la reforma del Estado, no es un hecho acabado sino un proceso dinámico y constante; de igual forma hay que tomar en cuenta que es una cuestión que todos los países del mundo enfrentan, aunque de diferente manera dependiendo de su grado de independencia o de formación.

Tampoco debe perderse de vista, y esto es un punto total que siendo las necesidades económicas un asunto medular en el desarrollo de los países, los satisfactores de esta naturaleza van a influir y determinar en gran medida las decisiones que se tomen y que quienes detentan ese poder económico y poseen esos recursos para ofrecerlos en préstamo y apoyo, por esas mismas razones, van a influir e imponer condiciones y lineamientos que van, en la mayoría de los casos, a cuidar los intereses de los organismos financieros internacionales y no los del desarrollo social de los países que con ellos se endeudan. Esta es una realidad que no puede ignorarse y de la que no se puede escapar. Sin embargo debe encontrarse en esas condiciones el equilibrio sano –si es posible- para lograr ambos propósitos.

Esto no deja de ser la ancestral lucha de los humanos que se aprecia en esos intentos de la transformación de los Estados, porque las reformas no

dejan de ser eso, una lucha y una posición de poder que por un lado nos presenta Estados fuertes o débiles y por el otro la capacidad de mayores o menores intervenciones en la vida cotidiana de los que se encuentran en condiciones de inferioridad. Algunos autores consideran que desde esta perspectiva lo que sucede es que se produce un debilitamiento del Estado y se adquiere una mayor capacidad, y sobre estos dos rieles se camina.<sup>21</sup>

Asimismo no hay que perder de vista que los movimientos revolucionarios de los países están directamente relacionados con la incapacidad de los gobiernos para efectuar una adecuada y oportuna reforma del Estado. La falta de análisis para prevenir o encontrar las circunstancias que tornaron inoperante al viejo Estado y la débil aplicación para encontrar los canales de reconsolidación de las estructuras sociales, económicas y políticas del Estado.

Teniendo en cuenta que las “recomendaciones” de los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo monetario internacional, constituyen en la práctica ordenamientos que van a tener que aceptarse y desarrollarse bajo los esquemas que ellos determinen, los documentos que estos organismos financieros producen, apoyados en los informes permanentes que reciben de las diferentes regiones del mundo, establecen las reformas necesarias que los gobiernos deben poner en práctica “en la medida en que requieran ayuda” debido a sus incapacidades económicas.

Las orientaciones o sugerencias en el caso de países de Latinoamérica, tienen rasgos comunes: restaurar el prestigio y la autoridad de las instituciones públicas, enfrentar los problemas económicos con el impulso a la mayor participación del sector privado en ese renglón; una reorganización de las fuerzas políticas - los partidos – y una reforma electoral; son parte en estas sugerencias la desconcentración y descentralización administrativas, reforzando a los municipios y a los estados.

También se contempla una reforma administrativa respecto al Poder Ejecutivo y los programas que realiza incluyendo un régimen de responsabilidades de los servidores públicos, venta y privatización de

---

<sup>21</sup> En Pérez Fernández del Castillo, Germán, Reforma del Estado,( John Hall y John Ikemberry: El Estado, Nueva Era. 1991), Léxico de la Política, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2004México, p.623

empresas públicas, y congruente con el referido pensamiento económico-financiero de estos organismos se establece la urgencia de una modificación en las relaciones tradicionales obrero - patronales, para aumentar la productividad de los trabajadores bajo el sistema de estímulos y una “flexibilización sindical”.<sup>22</sup>

Es claro que una pretensión de estas políticas económicas es la disminución de la intervención estatal en los programas sociales, o de éstos mismos aunque, en la argumentación que presentan, los objetivos sociales y humanitarios siempre se expresan como el motor que las inspira pero deben ejecutarse con la óptica que ellos establecen y determinan. Sin embargo, en la práctica, se ha demostrado la inconveniencia de estos esquemas y de su implantación sin tomar en cuenta las opiniones y sin incorporar los objetivos de los grupos sociales y de la sociedad en general.

Como consecuencia y opuesto a lo que pregonan, se ha visto por decir lo menos, una insignificante disminución en los niveles de pobreza extrema en las regiones del mundo - cuando no un aumento - que constituye una contradicción pública y una exhibición de la inoperancia de esas decisiones con características solamente económicas o monetaristas. Esto ha provocado que en algunos casos los organismos internacionales se hayan visto obligados a dar un poco marcha atrás, pero sólo un poco, como para tomar impulso y volver a acometer esta empresa de forma paulatina y más oportunamente.

En México, parece ser que finalmente los diferentes niveles de poder, el gobierno, las fuerzas políticas han tomado la decisión, de enfrentar este reto de la reforma del Estado y parecen estar dispuestos a no dejar pasar más el tiempo de esta necesaria actualización de los marcos legales y de las estructuras sociales.

Al menos se ha consensado ya un primer documento para iniciar los trabajos, según se ha dado a conocer a la opinión pública. Un proyecto de Reforma del Estado que contempla cinco temas principales que deben abordarse: Régimen del Estado y Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Reforma del Poder Judicial y Garantías Sociales.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ib. p. 627

<sup>23</sup> Ley para la reforma del Estado, Diario Oficial de la Federación, 13 de Abril del 2007, P8



Aceptando que una reforma implica un cambio y una transformación de las estructuras sociales, que al paso del tiempo han dado de sí y requieren revitalizarse, transformarse o sustituirse y coincidiendo que el bienestar común es la prioridad pretendida, tendrá que seguir a este consenso la convocatoria a la participación de todos.

En el mundo la reforma de los Estados ha sido y es un asunto de vital importancia y casi siempre presente en los países que deben revalorar su actividad y ajustar las estructuras y los mecanismos a través de los cuales se le da viabilidad a la vida ciudadana e institucional. Se trata de hacer coherente nuevamente al Estado con sus estructuras sociales

## CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

### 2.1 Surgimiento de la Administración Pública

Algunos investigadores y estudiosos de la materia reconocen que existen antecedentes históricos de la Administración Pública en la época del “Renacimiento”, con el surgimiento de estructuras político–administrativas en el desarrollo de un nuevo Estado en países de Europa como Italia, Francia, Inglaterra, Alemania y España.

Así, el investigador Ricardo Uvalle Berrones en su estudio “Nuevos Derroteros de la Razón de Estado”, al analizar la razón de Estado no sólo en su génesis, sino en el desenvolvimiento que ha tenido en diferentes épocas, señala que esta acepción –“razón de estado”– se inscribe en el contexto histórico que corresponde al proceso de formación, acrecentamiento y consolidación del poder estatal. Ricardo Uvalle refiere la aportación tan importante de Nicolás Maquiavelo con su obra denominada “El Príncipe” (1531), que tiene un valor político y cultural que le confiere, como tratado del poder, un lugar significativo en la historia de las instituciones políticas, ya que en “El Príncipe” se encuentra una concepción del poder propia de la necesidad de establecer un Estado con orientación moderna. En esa obra, el poder y la política son secularizados y ello coadyuva a secularizar el proyecto de lo que significa una sociedad donde los individuos son emancipados para ejercer su libertad. El libro es una cosmovisión del poder que muestra cómo el Estado debe organizarse para contar con los medios defensivos y ofensivos que le permitan gobernar. Finalmente, es también una obra que demuestra qué es el poder, de qué modo se práctica, qué medios son inherentes a él, cuál es su responsabilidad a favor del Estado y cuál la conducta del gobernante para asegurar la eficacia de la dirección política.<sup>24</sup>

Respecto al mismo ámbito histórico del surgimiento de la Administración Pública Moderna, en la obra “La teoría de la Administración Pública” de Omar Guerrero, se hace un planteamiento en que se reconocen como trascendentes, las aportaciones administrativas de los cameralistas en

---

<sup>24</sup> UVALLE Berrones, Ricardo “Nuevos Derroteros de la Razón del Estado”, en *La Reforma del Estado*, Colección: Política y Administración, Tomo II, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., marzo de 1992, pp. 23–25.

Alemania, en los siglos XVII y XVIII, que se dedicaban al estudio del Estado, desde la perspectiva de ciencia de la administración y que se distinguieron por haber sido ante todo administradores teóricos y prácticos.

Guerrero dice que el tránsito de las ciencias camerales a la ciencia de la administración tuvo como marco histórico el reemplazo del Estado absolutista por el Estado burgués de derecho, proceso en el que la administración pública, antaño sujeta a la voluntad real, fue sometida a una Constitución Política. Este hecho generó el desarrollo del derecho administrativo como disciplina académica, considerándose al italiano Domingo Romagnosi como el fundador del derecho administrativo.

En esta obra también se afirma que la ciencia de la administración nace en el año de 1808, cuando Carlos Juan Bonin publicó el libro “Principios de la Administración Pública”, en él se estableció que la ciencia de la administración es la disciplina que estudia las materias relativas a esta actividad y se definió el significado de la categoría “administración pública”, a la que liga el estudio de las leyes administrativas y el personal en el que se encarna esta administración, que son los funcionarios públicos.<sup>25</sup>

Desde luego que los estudios sobre la ciencia de la administración, con sus consecuentes impactos en la Administración Pública de los Estados, se siguieron desarrollando principalmente en países como Francia, España, Alemania, Italia, Inglaterra, la Unión Soviética y los Estados Unidos.

En consecuencia, se puede sostener que el surgimiento y el estudio de la Administración Pública están relacionados con la propia evolución del Estado, proceso en el que la Administración Pública se manifiesta como una expresión del modo de ser o existir de la misma sociedad. Por ello, en México, como en otros países, la Administración Pública ha evolucionado con el propio desarrollo del Estado y de la sociedad.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, México, Editorial HARLA, 1986, pp. 23, 24, 35 y 61.

<sup>26</sup> Sánchez, José Juan “Los nudos históricos de la Administración Pública”, en: RAP, México, INAP, No. 100, México, 1999, pp. 118–119.

En otras palabras, la Administración Pública se desarrolla con el surgimiento de las necesidades de una sociedad, que para satisfacerlas adoptan el binomio común de obligaciones y derechos entre las autoridades estatales y los ciudadanos.

La relación de reciprocidad entre Estado y ciudadanos, obligó a la creación de instituciones públicas, que asumieron las siguientes responsabilidades:

- a) Organizar y proporcionar los servicios de carácter social, obligación del Estado, como son los servicios de defensa, que incluyen no sólo el militar sino también el diplomático, las policías, la administración de la justicia; los servicios asistenciales que prevengan y curen las enfermedades, de apoyo y cuidado en la vejez; los servicios de garantía, por ejemplo la acuñación de moneda, el registro civil y el registro público de la propiedad; los servicios de promoción de la prosperidad pública material, entre los que se encuentran, caminos, carreteras, transporte público, obras de irrigación, sanidad y puertos, y los servicios de impulso a la prosperidad pública intelectual, como es la creación de instituciones educativas y culturales, para la formación y superación de los ciudadanos.
- b) La captación de los recursos necesarios para el Estado, por parte de los ciudadanos, a través del cobro de impuestos.
- c) La aplicación de los recursos económicos del Estado aportados por los ciudadanos, se traduce en la ejecución de los programas y políticas de gobierno, que deben responder a los servicios que el ciudadano demanda y necesita. En la proporción que el Estado ha logrado evolucionar, su organización administrativa se ha ido transformando, con una creciente complejidad, y también con una perfectibilidad constante en su funcionamiento, al propio tiempo que ha extendido el ámbito de sus funciones.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio, "La Administración Pública en México", en: *México, Cincuenta Años de Revolución*, México, FCE, 1963, p. 270

## 2.2 Antecedentes de la Administración Pública en México

No es propósito de esta investigación, realizar un estudio profundo sobre el desarrollo histórico de la Administración Pública mexicana, pero sí es necesario abordar, de manera general, algunas características de su evolución.

Durante la época colonial, los órganos de gobierno con jurisdicción sobre el extenso territorio que se llamó la Nueva España fueron: los reyes españoles, el Consejo Real de Indias, las Audiencias Reales, el Virrey, los Gobernadores, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos.

En esta época la Administración Pública se configuró en función de los intereses de los reyes de España defendidos por el Virrey, quien como gobernante tenía injerencia en la administración de la hacienda pública, tenía también el mando supremo del ejército y estaba a cargo de las obras públicas. La administración de justicia era muy compleja, los Ayuntamientos conocían de los asuntos civiles y penales de poca importancia, había jueces letrados para el fuero común y una multitud de jueces y tribunales. La iglesia tenía el control de la educación y la cultura.<sup>28</sup>

Desde 1821 se realizaron serios esfuerzos para mejorar y adaptar la Administración Pública mexicana, a las exigencias cambiantes de los programas gubernamentales, así como de los acontecimientos en la realidad social mexicana, de donde se obliga a reconocer la idea de que una reforma administrativa es un proceso permanente, que está estrechamente ligado al nacimiento y desarrollo del ejercicio del poder.<sup>29</sup>

El desarrollo de la Administración Pública mexicana durante sus primeros cien años, se vio afectado por la turbulencia política, económica y social que se vivió en el México independiente, ya que en esa época el objetivo fundamental era consolidar el proyecto de independencia de nuestra nación, causa por la que lucharon incansablemente los federalistas y los liberales.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 271–272.

<sup>29</sup> Véase Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. México, editorial Porrúa, 1980, pp. 39.

Una vez consolidado el movimiento de independencia de nuestro país, el 8 de noviembre de 1821, se establece el Reglamento para el Gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal, que serían el órgano regulador de las funciones de las primeras Secretarías que conformaron la Administración Pública mexicana; recibieron el nombre de Secretarías de Estado y del Despacho Universal. De esta manera, la primera administración central estuvo integrada por: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, así como Hacienda.

Un antecedente importante de la Administración Pública de México se presenta en 1836, ya que con el triunfo del partido conservador se crea el Supremo Poder y se elaboran *las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, las cuales cambian el nombre de las secretarías por el de ministerios y se añaden nuevas funciones a dos de las Secretarías, ahora Ministerios ya existentes. Al de Relaciones Exteriores, se añade la función de Policía y el concepto de Relaciones Interiores se modifica por el de Gobernación; al de Justicia se le agregan las funciones de Instrucción Pública e Industria.

Resulta de interés hacer notar que justamente cuando el gobierno estuvo en manos del grupo conservador que pugnó por una organización administrativa centralizada, fue cuando recibió mayor impulso la administración pública, cuando la estructura se hizo más compleja y cuando más se diferenciaron sus funciones.

En 1853, el presidente Antonio López de Santa Anna lanza el decreto Bases para la Administración de la República, por medio del cual los ministerios vuelven a recibir el nombre de secretarías y la estructura administrativa aumenta y diferencia aún más sus funciones. Así, los cambios en la estructura adoptada en 1853 pueden sintetizarse de la siguiente manera: se da una separación de las Relaciones Exteriores y los Asuntos de Gobierno Interno en dos dependencias diferentes; se crea una Secretaría encargada del Fomento, la Colonización, la Industria y el Comercio, y se incluye el ramo correspondiente al Crédito Público dentro de la Secretaría de

Hacienda. De acuerdo con lo anterior, para esa fecha la Administración Pública (el sector central) estaba compuesta ya por 6 secretarías.<sup>30</sup>

Posteriormente, en 1861, el 6 de abril se reducen las Secretarías de Estado a cuatro, el 12 de junio vuelve a aumentarse el número de Secretarías de Estado a seis, aunque el 16 de diciembre se reduce nuevamente a cuatro; y el 13 de marzo de 1890, se reorganizan las Secretarías de Estado y se crea la de Comunicaciones y Obras Públicas, que se encargó especialmente de los servicios antes asignados a la Secretaría de Fomento.<sup>31</sup>

Sin embargo, durante la época del Porfiriato, se promovió una infraestructura de obra pública que propició la incursión de capitales extranjeros, que en mucho contribuirían a lograr el desarrollo y la modernización económica del país. Es decir que durante los años que fue presidente Porfirio Díaz el país progresó en casi todos los renglones de su economía. El desarrollo logrado se manifestó, entre otros aspectos, en la prosperidad de la industria minera, al incrementarse la producción de plata y oro; los adelantos tecnológicos e incrementos productivos de la industria manufacturera, de las fábricas de hilados y tejidos; impactos favorables en el transporte y en la infraestructura de vías de comunicación con la construcción de carreteras y el desarrollo de los ferrocarriles; la construcción de plantas eléctricas, y el incremento de actividades financieras, comerciales y agrícolas.

El progreso económico logrado durante el Porfiriato, como es sabido, benefició preferencialmente a los empresarios extranjeros –ingleses y norteamericanos– a los banqueros, hacendados, comerciantes y gobernantes. Sin embargo, paralelamente durante este período se incrementó la injusticia y la desigualdad social, ya que la mayor parte de la población mexicana quedó relegada de los beneficios de este progreso.

---

<sup>30</sup> Véase Doring, Erika y Hernández, Carmen Evelia, “La Administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del Poder Federal”, en: *Revista Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana “Azcapotzalco”, México.

<sup>31</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio... *Op cit.*, pp. 272 – 273.

Hay que señalar que durante el largo período de la dictadura porfirista, la estructura de la Administración Pública central tiene básicamente dos cambios de importancia: la inclusión, en 1891, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y en 1905, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con lo cual el número de secretarías se incrementó a ocho.

Muchos de los intentos de “reorganización” o “reestructuración” administrativa se diluyeron por falta de apoyo al pretenderse modificaciones legales que afectaban los intereses de los grupos sociales privilegiados, como la iglesia, los hacendados, los comerciantes, los caciques, los militares y los políticos.

A causa de la creciente injusticia social que imperó en el país la dictadura porfirista llegó a su fin y se desencadenó el movimiento revolucionario de 1910 que culminó victorioso y desterró al dictador. En este movimiento participaron, Francisco I. Madero, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Venustiano Carranza, Doroteo Arango (Pancho Villa) y Emiliano Zapata.

Al triunfo de la Revolución, la Administración Pública continuó organizada en los mismos tres niveles que ofrecía bajo la Constitución de 1857: la Administración Pública Federal, la Administración Pública del Distrito y Territorios Federales y la Administración Pública de los Estados. Sin embargo, la Constitución de 1917 estableció importantes innovaciones, las cuales fortalecieron al Estado y al Poder Ejecutivo, lo que favoreció una instrumentación de la organización administrativa más acorde a la demanda social. De esta manera, la reglamentación sobre la Administración Pública se incorporó en la Ley fundamental, la Constitución de 1917. En ella se estableció que el Congreso sería el encargado de determinar el número y las funciones de las diversas secretarías de Estado.

En consecuencia, la Revolución Mexicana logró otorgarle a los mexicanos y al país un orden normativo nuevo, la Constitución Política de 1917. Con ella se dio un gran avance, al hacer vigentes no sólo los derechos individuales, sino también los derechos sociales, como se afirma en el artículo 3º, que estableció el derecho a la educación laica, libre, gratuita y obligatoria; en el artículo 27 que estableció el dominio de la nación sobre los recursos



naturales del subsuelo en el territorio nacional y el derecho de dotación de tierra para los campesinos, y en el artículo 123 que estableció los derechos laborales para los trabajadores mexicanos.

El Estado, para mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, creó las instituciones que caracterizaron a la Administración Pública y emitió las normas jurídicas que le permitieron regular su funcionamiento.

Así, con la vigencia de la nueva Constitución, el 13 de abril de 1917, el presidente Venustiano Carranza expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública (la Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado), por medio de la cual se establecieron cinco secretarías y se introdujo el concepto de Departamentos de Estado, como dependencias auxiliares del presidente en los asuntos de carácter técnico.

La estructura de la Administración Pública quedó conformada con la Secretaría de Estado (responsable de los asuntos relacionados con el exterior y el gobierno interno del país), Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, Industria y Comercio, y los Departamentos Judicial, Universitario y de Bellas Artes y de Salubridad Pública. Asimismo, la Ley estableció la creación de la Secretaría de Comunicaciones y la desaparición de la Secretaría de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública así como la de la función de colonización de la Secretaría de Fomento.

El 25 de diciembre de 1917 se deroga la ley y se decreta la segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por medio de la cual se hizo una nueva distribución, estableciéndose siete Secretarías para el sector central y cinco Departamentos: las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Industria, de Comercio y Trabajo, y los Departamentos Universitario y de Bellas Artes, de Salubridad Pública y el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. El Departamento Universitario y de Bellas Artes fue transformado en Secretaría de Educación Pública el 28 de septiembre de 1921.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp.273.

En el gobierno de Álvaro Obregón se llevó a cabo la desaparición del Departamento de Aprovechamientos Generales y la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Departamento de Estadística Nacional.

Durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924–1928) no se presentaron cambios importantes en la estructura de la Administración Pública central, aunque el 25 de agosto de 1925, la administración del presidente Calles hizo vigente la Ley que creó el Banco de México (BANXICO). La Ley Orgánica le otorgó facultades en cinco diferentes áreas: 1) emisión monetaria; 2) regulación sobre circulación monetaria, tasas de interés y tipo de cambio, lo que representó un avance pues antes la circulación monetaria era controlada por instituciones financieras, con participación de capital extranjero; 3) redescuento de documentos mercantiles; 4) control de la tesorería gubernamental y 5) funciones de banca comercial.

Hay opiniones que afirman que justamente durante el gobierno callista es donde se asientan las bases del sistema político con las características que hasta la fecha conocemos.

Conforme se fueron dando cambios económicos, políticos o sociales en el país, la Administración Pública también sufrió modificaciones en su estructura y organización, por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado la creación de nuevas dependencias y entidades, o por la supresión de alguna Unidad Administrativa ya existente, Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Autónomos y Empresas Públicas.

El 2 de julio de 1930, se creó la Primera Ley sobre Planeación General de la República, con los objetivos de hacer que toda medida administrativa trascendental obedeciera a un programa definitivo y de asociar progresivamente a la administración, todas las fuerzas sociales, a fin de alcanzar una unificación de la conciencia nacional, el acrecentamiento de la riqueza y su equitativa distribución. Asimismo, la Ley creó la Comisión Nacional de Planeación como un cuerpo consultivo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El 4 de abril de 1934, durante el gobierno del presidente Abelardo Rodríguez, considerando los impactos que la economía mexicana enfrentaba por la gran crisis económica que afectó al mundo entero, se promulgó la Ley que creó: la Secretaría de la Economía Nacional, que vendría a sustituir a la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; la Secretaría de Agricultura y Fomento; la Ley Orgánica del Ministerio Público; los Departamentos de Trabajo y Agrario, y la Comisión Intersecretarial, para el mejoramiento de la organización de la administración pública.

Durante la administración del General Lázaro Cárdenas (1934–1940), se decretan la nacionalización de los ferrocarriles (junio de 1937); la creación de la Comisión Federal de Electricidad (agosto de 1937), para la consolidación de la base energética; la expropiación petrolera (marzo de 1938) y la creación de Nacional Financiera y del Banco de Crédito Ejidal, para el apoyo a núcleos campesinos.

Durante el periodo cardenista también se promulgan otros decretos. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sufre dos modificaciones, la primera se hizo el 30 de diciembre de 1935 para dar lugar a la creación de tres nuevos departamentos, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, el Departamento de Educación Física y el Departamento Forestal de Caza y Pesca; y la segunda modificación a la Ley se llevó a cabo el 30 de diciembre de 1939, con el objeto de separar las funciones de Guerra y Marina en dos distintas dependencias: Secretaría de la Defensa Nacional y Departamento Autónomo de la Marina Nacional. Asimismo, en 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública.

En consecuencia, con las modificaciones realizadas por el gobierno de Cárdenas, la Administración Pública central quedó integrada por 9 Secretarías y 6 Departamentos. Las Secretarías eran: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y Asistencia Pública. Mientras que los Departamentos fueron: Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Asuntos Indígenas, Marina y el del Distrito Federal.

Al inicio de cada periodo presidencial continuaron generándose cambios en la Administración Pública, sin que éstos reflejaran necesariamente mayor eficiencia y continuidad en el desarrollo de nuestro sistema político-administrativo.

De esta manera, durante 1943, el gobierno de Manuel Ávila Camacho creó el Departamento de Contraloría y la Comisión Intersecretarial. A la Comisión Intersecretarial se le encomendó elaborar y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento en la organización de la administración pública, para suprimir servicios no indispensables, para mejorar el rendimiento del personal, para hacer los trámites más expeditos, con el menor costo, y para lograr un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

Como resultado de los trabajos de la Comisión, el Departamento del Trabajo se convirtió en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desapareció el Departamento de Salubridad Pública y sus funciones se sumaron a las de la Secretaría de Asistencia Pública, la que cambió su nombre por el de Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, y el Departamento de Marina se convirtió en Secretaría.

Por su parte, el 7 de diciembre de 1946 el presidente Miguel Alemán Valdés, expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa dentro de la cual se creó la Dirección de Organización Administrativa. Esta nueva Ley originó cambios en el sector central: (transformó el Departamento de Marina en Secretaría); cambió la denominación de la Secretaría de Agricultura y Fomento por la de Agricultura y Ganadería; creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos; incorporó el Departamento de Salubridad Pública a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y agregó a la Secretaría del Trabajo “y de Previsión Social”.

Como consecuencia de esta modificación, el número de Secretarías ascendió a 13 y el de Departamentos se redujo a sólo 2, el Departamento Agrario y el del Distrito Federal. Asimismo, durante la administración del presidente Alemán, en el año de 1947, el Gobierno Federal creó la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortínez (1952–1958), no se dieron cambios relevantes en la estructura organizativa de la administración pública.

Esta situación fue diferente durante el periodo presidencial de Adolfo López Mateos, ya que el 23 de diciembre de 1958 se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, estableciéndose que el Poder Ejecutivo de la Federación tendría, para el estudio, planeación y despacho de los negocios de las diversas ramas de la Administración, las siguientes dependencias: Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional (que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa), de Industria y Comercio (que sustituyó a la Secretaría de Economía), de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, de Obras Públicas (cuyas funciones estaban anteriormente ligadas a la de Comunicaciones), de Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de la Presidencia de la República, y los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo (de nueva creación) y del Distrito Federal.<sup>33</sup>

Esa misma ley estableció que los servicios de defensa estuvieran encomendados a las Secretarías de la Defensa, de Marina, de Relaciones Exteriores y de Gobernación, aunque la Secretaría de Salubridad y Asistencia participó también de estos servicios, pues defendía a la sociedad de enfermedades y epidemias; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se encargaría de defender los derechos de los trabajadores; los servicios de promoción de la prosperidad pública material se cumplirían a través de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, responsable de lograr la vigencia de una sana política hacendaría, de Comunicaciones, de Obras Públicas, de Recursos Hidráulicos, de Agricultura y Ganadería, del Patrimonio Nacional y los Departamentos Agrario y de Turismo, y los servicios de promoción de la prosperidad pública intelectual y moral, quedaron bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública. Cada secretaría quedó bajo la responsabilidad de un secretario, auxiliado por subsecretarios, un oficial mayor, directores generales y funcionarios

---

<sup>33</sup> Doring, Erika y Hernández Carmen Evelia... *Op cit.*

públicos menores, y cada Departamento bajo la dirección de un jefe, auxiliado por otros funcionarios públicos menores.<sup>34</sup>

Es importante destacar un avance, trascendente por su concepción, que se dio en la Administración Pública mexicana con la Ley del 23 de diciembre de 1958, que creó la Secretaría de la Presidencia de la República, concebida como la instancia responsable de coordinar la política económica, con atribuciones planificadoras; este hecho constituyó el principio de una nueva orientación, de enorme proyección, en materia administrativa y en la vida pública de México, porque con la creación de esta Secretaría se cristalizó una de las experiencias más serias para México en el ámbito de la planeación, en virtud de que correspondió a esta dependencia la elaboración del Plan General del Gasto y la Inversión Pública del Poder Ejecutivo; la planeación de obras; el fomento del desarrollo de regiones y localidades, y la planeación y coordinación del sector paraestatal. En consecuencia, a partir del año de 1959 la inversión se subordinó explícitamente a objetivos globales mediante la selección y jerarquización de los proyectos de inversión del sector público en función de los fines propuestos.

Otro hecho trascendente en la Administración Pública mexicana, es que el Estado, en su afán de consolidar en el país un modelo de desarrollo económico capitalista y ante la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial, incrementó su intervención en la economía mexicana a través de la creación de empresas públicas, con diversas formas de organización jurídica como organismos desconcentrados, descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, las que se convirtieron en verdaderos auxiliares de la administración pública. Los organismos descentralizados más importantes que se crearon, entre muchos otros, fueron: Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Lotería Nacional, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional Bancaria, el Patronato del Ahorro, el Banco Nacional de Crédito Ganadero, el Banco Nacional de

---

<sup>34</sup>Mendieta y Nuñez, Lucio... *Op cit.*, pp. 273 – 275.

Fomento Cooperativo, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Nacional Financiera, Altos Hornos de México y el Banco de México.

También, es importante destacar que el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Este mismo ordenamiento establece que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.<sup>35</sup>

Con este marco jurídico, la exigencia que planteó el desarrollo económico en el país, no sólo el sector central fue creciendo sino también el sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos y el número de empresas públicas creció aceleradamente al grado de que hasta el año de 1982 existían 1,150 empresas paraestatales, éstas se dedicaron fundamentalmente a la producción y distribución tanto de bienes de consumo de primera necesidad como a la elaboración de materias primas y de bienes intermedios.

La producción pública de bienes e insumos intermedios fue importante para apoyar de manera directa los procesos productivos y de capitalización de las empresas, pero también se le utilizó para la reducción de costos de las mismas, ya que a través de una política de precios públicos reducidos se lograba bajar los costos de la industria en su conjunto. Por ejemplo, empresas paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México, se convirtieron en proveedoras importantes de energía y transporte barato, recursos que permitieron a las empresas privadas realizar importantes economías externas.

---

<sup>35</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Al crecimiento de la estructura de la Administración Pública contribuyeron, por una parte, las necesidades del mercado interno y la creciente demanda de bienes y servicios y por otra, la incapacidad económica, técnica y de vocación capitalista de la iniciativa privada mexicana. Esto se manifestó de manera muy clara en la escasez de recursos privados para realizar proyectos de inversión de largo plazo.

Tal situación provocó que, en muchos casos, el Estado Mexicano tuviera que encargarse de la realización financiera y técnica de los proyectos productivos que involucraron la movilización de grandes montos de capital, la adquisición de empresas con problemas financieros y el desarrollo de innovaciones productivas.

Así, en los años cincuenta se inició un cambio en el destino sectorial de la inversión pública. Las actividades industriales comenzaron a absorber montos crecientes de la inversión total, reflejados en que más de la cuarta parte del gasto de inversión pública fue realizado por la industria paraestatal. Para los años sesenta esta participación creció a más del 33%. Las actividades petrolera y eléctrica y, en menor medida, la siderúrgica y otras industrias, fueron las principales destinatarias de la inversión industrial.

En la década de los años setenta prácticamente la mitad de la inversión pública se destinó al sector industrial, continuándose la tendencia que comenzó tres décadas antes.<sup>36</sup>

Al respecto, Roger Hansen afirma que durante los años comprendidos entre 1939 y 1960, el sector público financió más de las tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios ahorros, esto es, con el ingreso gubernamental neto, deducidos los gastos de cuenta corriente, y el superávit de las empresas y organismos estatales descentralizados.

Asimismo, señala que en un principio el préstamo interno cubrió gran parte del déficit, pero durante la década de 1950 el gobierno mexicano empezó a acudir cada vez más a los préstamos extranjeros.

---

<sup>36</sup> Tamayo, Jorge "Las Entidades Paraestatales en México", en: *México, 75 años de Revolución*, Colección Desarrollo Económico, tomo II, México, FCE, 1988. pp. 659.



Igualmente indica que durante el periodo de 1940–1950 los salarios reales descendieron, tanto en las actividades agrícolas como en las no agrícolas, mientras que el ingreso real de los empresarios se elevó rápidamente<sup>37</sup>.

Leopoldo Solís afirma<sup>38</sup> que desde los últimos años de la década de los años cincuenta hasta finales de los sesenta, la economía mexicana se caracterizó por un rápido crecimiento del Producto Interno Bruto y la estabilidad, tanto en el tipo de cambio como en el nivel de precios, por ejemplo en el año de 1965 se dio un crecimiento de los precios de 2.33 %.

Este periodo de la economía mexicana fue denominado “Desarrollo Estabilizador” y representó la instrumentación práctica de un modelo de desarrollo en el que la política económica giró alrededor de estímulos a la iniciativa privada y a una participación conservadora del sector público en la economía. Es decir que durante el “Desarrollo Estabilizador”, fue el sector industrial el que imprimió mayor dinamismo al resto de la economía: su tasa media anual de crecimiento de 9% fue superior a la registrada por la economía en su conjunto de 6.5%..

El proceso de sustitución de importaciones fue desplazándose, en el transcurso de la década de los años sesenta, de los bienes de consumo final hacia los bienes intermedios y de capital. La misma formulación de política económica orientó el crecimiento de la economía “hacia adentro”, mediante la utilización de una política comercial proteccionista: cuotas de importación como formas de estímulo a la sustitución de importaciones, aranceles elevados, exenciones fiscales para el fomento de nuevas industrias, tasas de interés preferenciales para la promoción industrial y, en fin, todo un concierto de estímulos a la industrialización, con lo cual se logró que el mercado interno se convirtiera en el principal motor de crecimiento económico.

Se puede afirmar que, durante la época del “Desarrollo Estabilizador”, el Estado Mexicano se convirtió en un Estado altamente interventor en la

---

<sup>37</sup> Roger, Hansen. *La Política del Desarrollo Mexicano*. México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 63 y 69.

<sup>38</sup> Solís, Leopoldo, “Comportamiento de la Economía mexicana a partir de 1910: Fases y características”, en: *México, 75 años de Revolución*, Tomo II, Primera Edición, México, FCE, 1988, pp. 881–882.

economía mexicana y que, por las condiciones del desarrollo económico, tuvo que llevar a cabo la ampliación de la estructura de la gestión pública, en virtud de que la Administración Pública era importante no sólo por su papel en el ejercicio del control del Estado sobre la sociedad o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también, y de manera fundamental, porque logró constituir el espacio de incidencia, en términos económicos, de la acción estatal y el interés individual y colectivo.

Posteriormente, durante el “Desarrollo Compartido”, el Estado tuvo que realizar la adecuación jurídica de la normatividad destinada a regular las acciones públicas, al mismo tiempo que legitimó, desde el ámbito del Derecho Público, la acción y el creciente intervencionismo estatal, lo que permitió la adaptación de la Administración Pública a las características de concentración del ingreso que se desprendían del modelo de crecimiento económico nacional.

### **2.3 Proyectos de Reforma de la Administración Pública**

En la década de los años sesenta, la planeación de la Administración Pública se enfrentó al reto de superar los obstáculos y problemas estructurales que enfrentaban los diferentes países de América Latina; en estos años la planeación en la región recibió un impulso enorme de los organismos internacionales, especialmente bajo las políticas de la Alianza para el Progreso (Carta de Punta del este, 1961).

En México, en marzo de 1962 se constituyó la Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social, encargada de formular el Plan de Acción Inmediata 1961–1964 y más tarde el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966–1970.

Con el Plan de Acción Inmediata (1961–1964) se integraron las necesidades de inversión del Sector Público y por primera vez también las del sector privado, desagregando sus montos respectivos por sector productivo y con proyecciones a 1976. Con el Plan de Desarrollo Económico y Social de México (1966–1970) se planteó alcanzar un rápido crecimiento económico, asegurando su estabilidad y apoyándose en el sector

agropecuario, sin postergar el impulso a la industria; mantener la estabilidad en precios y en tipos de cambio; lograr un desarrollo regional y sectorial equilibrado; mejorar la distribución del ingreso y modernizar la Administración Pública federal.

La aceptación progresiva de la planeación económica por parte del Estado, dio vigencia a la normatividad constitucional que sobre la planeación existía; en la actualidad la planeación tiene sustento en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política.

Este cambio en la Administración Pública dio lugar a que la elaboración de los planes de gobierno empezara a considerarse como punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y mejorar resultados. Asimismo, durante este periodo se gesta la necesidad de racionalizar el funcionamiento de la administración pública, intensificándose la delimitación de competencias en cada dependencia. Así, bajo estas dos grandes orientaciones se dieron enormes avances en la programación de la inversión pública y en las reformas administrativas del Sector público, y se impulsó la participación de los gobiernos estatales en la planeación.<sup>39</sup>

En este contexto, a finales de la década de los años sesenta, y en circunstancias económicas e ideológicas diferentes, se empezó a manifestar una percepción negativa acerca del "tamaño" y de la forma en que se cumplían las "funciones" de la administración pública.

Esta situación obligó al Estado a realizar un diagnóstico organizativo de la misma. Con ese fin se crearon organismos como la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus operaciones el 1o. de febrero de 1971, en sustitución de la Comisión de Administración Pública

En virtud de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia. Con esta normatividad jurídica, en 1965 ésta Secretaría estableció la Comisión

---

<sup>39</sup> Montemayor Seguy, Armando, "Reflexiones sobre la Planeación en México", en: *México, 75 años de Revolución.*, Tomo I, México, FCE, 1988, pp. 97-98.

de Administración Pública (CAP), integrada por las direcciones de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica.

Esta Comisión se dedicó a realizar el diagnóstico de la Administración Pública y emitió , el denominado “Informe sobre la Administración Pública”; sus resultados y recomendaciones fueron presentados a todos los funcionarios (secretarios, jefes de departamento, directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal). Asimismo, en 1968 se constituyó un Secretariado Técnico que tenía como misión promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo y debía mantener un contacto permanente con todos los organismos públicos.

En consecuencia, de 1968 a 1970, la Comisión de Administración Pública (CAP) y su Secretariado Técnico llevaron a cabo estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, bases jurídicas que regían las acciones del gobierno federal, y de otras áreas administrativas, cuyas funciones eran comunes a todas las dependencias públicas.

Este intento de reforma administrativa tuvo sus limitaciones, pues era muy difícil resolver todos los problemas de la Administración Pública desde un organismo central, por lo que la Comisión propuso que cada dependencia contara con una Unidad Interna de Asesoría Técnica, llamada de Organización y Métodos, la cual se encargaría de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia.

Sin embargo, estas Unidades carecían de un instrumento legal que respaldara su operación, por lo que se volvieron inoperantes, fracasando también el proyecto de reforma de la CAP.<sup>40</sup>

La Secretaría de la Presidencia llevaría a cabo otro intento de reforma de la administración pública, pues el 1º de febrero de 1971 inició operaciones la Dirección General de Estudios Administrativos, la que procedió a elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la Administración Pública y un programa operativo de reforma administrativa. Así estableció los

---

<sup>40</sup> Carrillo Castro, Alejandro... *Op cit.*, pp. 45–46.

mecanismos de coordinación y las medidas para lograr el incremento de la productividad de un aparato burocrático público, compuesto por un gran número de organismos (secretarías de estado y departamentos de estado, empresas públicas, de participación mayoritaria y minoritaria, fideicomisos públicos, organismos públicos descentralizados, etc.), con estructuras diferentes y funciones diversas, que iban desde la prestación directa de servicios y la producción de bienes, hasta actividades relacionadas con la coacción y el control social.

Es importante señalar que la forma de organizar internamente a cada componente de la Administración Pública varía dependiendo de sus funciones particulares. Así, por ejemplo, tenemos que las Secretarías de Estado y los Departamentos rigen sus funciones, en su área de competencia por leyes, reglamentos, decretos y acuerdos tomados por el Presidente de la República. En tanto que los organismos públicos descentralizados desarrollan sus actividades a partir del estatuto orgánico – bases de organización, facultades y funciones– que su órgano de gobierno expida. En este caso, los integrantes del órgano de gobierno, equivalente al consejo de administración, son designados a través de la coordinación de sector por el titular del Poder Ejecutivo.

Finalmente, cuando concluyó el diagnóstico de la administración pública, la Dirección General de Estudios Administrativos propuso el programa “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971–1976”, en el que quedaron contempladas las medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo que permitirían, bajo un proceso de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los cometidos de la administración pública.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Véase Huerta Moreno, Ma. Guadalupe, “La Reforma del Estado y la transformación de la Administración Pública”, en: *Revista Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana “Azcapotzalco”, México.

## **2.4 Cambios Económicos y Modernización Administrativa (1970–1982)**

Al iniciarse la década de los años setenta, la fisonomía del país era muy distinta a la de los años cuarenta, pues treinta años de crecimiento económico sostenido habían hecho posible esa transformación. La sociedad rural había cedido su lugar a la sociedad urbana; la economía predominantemente agrícola cambió a una economía crecientemente industrial. Sin embargo, aún persistían en el país las desigualdades sociales; la inequitativa distribución de la riqueza, y una estructura industrial y productiva que no tenía la eficiencia que se necesitaba. Asimismo, la estabilidad de precios, mantenida durante los catorce años anteriores, era amenazada por presiones inflacionarias y el crecimiento económico peligraba debido a la fuerte contracción de la inversión privada. Esta situación planteó necesariamente la modernización de la Administración Pública y de la política del Estado.

En consecuencia, el gobierno de Luís Echeverría (1970–1976), considerando el “Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971–1976”, instrumentó una estrategia de desarrollo denominada “Desarrollo Compartido”, la cual pretendió orientar la economía mexicana hacia un nuevo modelo económico, que enmendara las deficiencias y desequilibrios económicos que generó el “Desarrollo Estabilizador”.

El “Desarrollo Compartido” se sustentó en mantener crecimiento económico y empleo; mejorar la distribución del ingreso y la calidad de vida de los sectores populares; mantener la estabilidad de precios y el tipo de cambio, de 12.50 pesos por un dólar; fortalecer la independencia económica, mediante la reducción del desequilibrio del comercio exterior, y aprovechar los recursos naturales. Política de gobierno que también impulsó el gobierno de José López Portillo con su programa de “Alianza para la Producción”.

Con la política de “Desarrollo Compartido”, se adoptó como principal instrumento de política económica el Gasto Público, ya que se utilizaron en forma intensiva los subsidios a las actividades productivas. Esta política propició, durante los años setenta, una intervención mayor del Estado en las diferentes ramas de la actividad económica y en el impulso a obras de infraestructura; las empresas públicas y paraestatales aportaron el 100% de

la producción de petróleo, petroquímica básica, electricidad, azufre y servicios telefónicos; el 95% de la elaboración de fertilizantes y el 50% de acero; el 80% de la producción de tabaco y henequén; el 40% de la producción azucarera y 28% de la de algodón; en la industria automotriz, el sector paraestatal participaba con el 90% del mercado de autobuses.

De 1970 a 1980, el Estado continuó apoyando a los empresarios mediante la política fiscal, los bajos precios y tarifas de las empresas públicas; manteniendo aranceles que siguieron protegiendo indiscriminadamente a la industria nacional, y el otorgamiento de estímulos a las exportaciones.<sup>42</sup>

Sin embargo, una condición necesaria para poder ejercer el Gasto Público, autónomo e independiente, la constituía el saneamiento de las finanzas públicas, lo que no se logró a pesar del intento de Reforma Fiscal que se llevó a cabo en 1972, lo que obligó al gobierno a recurrir al endeudamiento interno y externo, entorpeciendo el esquema de “Desarrollo Compartido”. Es decir, que introducir un objetivo adicional –la distribución del ingreso– en la política económica sin incluir un nuevo instrumento para lograrlo –la Reforma Fiscal– determinó en buena medida los cada vez mayores problemas que enfrentó el Desarrollo Compartido, pues hubo que financiar el Gasto Público mediante el endeudamiento externo, y en la medida en que este recurso se tornó insuficiente, se financió mediante el endeudamiento interno, en cierto grado vía emisión primaria, con las consecuentes presiones inflacionarias y poniendo en entredicho el objetivo de la distribución del ingreso.

En el contexto de la instrumentación de la política del “Desarrollo Compartido”, el gobierno de Luis Echeverría llevó a cabo la expansión del sector paraestatal, transformó en Secretarías a los antiguos Departamentos de Asuntos Agrarios y de Turismo, para lo cual no se emitió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos, sino que sólo se modificaron algunos de sus artículos para dar cabida a los cambios.<sup>43</sup>

Durante el gobierno de José López Portillo, el Estado tuvo que enfrentar un contexto internacional y nacional adverso. Se caracterizó externamente por

---

<sup>42</sup> Granados Roldan, Otto, “Estado y Rectoría del Desarrollo en México; una perspectiva política”, en: *México, 75 años de Revolución*, tomo II, México, FCE, 1988, pp. 45–47.

<sup>43</sup> Solís, Leopoldo... *Op cit.*, pp. 882 – 883.

la caída de los precios de las materias primas, un sistema financiero en crisis y el creciente proteccionismo que ello provocó.

Internamente en el país se presentaron limitaciones en la estructura productiva, gestadas a lo largo del “Desarrollo Estabilizador” y del “Desarrollo Compartido”, que se expresaron en la disminución del crecimiento económico, altas tasas de inflación, un elevado desempleo, la inestabilidad cambiaria, el deterioro de la producción agrícola y la caída de la inversión pública y privada.

Para enfrentar esta situación, el Estado decidió instrumentar su programa económico de “Alianza para la Producción” para apoyar con recursos al sector agrícola, vía créditos, inversión y una mayor presencia en la cadena de abasto y consumo; impulsar la creación de fondos y fideicomisos de fomento a la producción; adquirir empresas del sector privado en quiebra, y orientar la inversión pública hacia el sector industrial, con una visión de mediano y largo plazos, que permitiera organizar una plataforma exportadora importante y ampliar la producción de productos básicos.

Para llevar a cabo una importante reforma administrativa durante el gobierno de José López Portillo, en el mes de diciembre de 1976, puso en vigor la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la cual sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que había normado, desde su creación en 1917, el comportamiento del sector central de la administración pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estableció que la Administración Pública central quedaría integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y los Departamentos Administrativos, y que la Administración Pública paraestatal se integraría por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Lo novedoso de esta Ley es que en ella se incorpora al sector paraestatal como parte de la Administración Pública Federal, y, por lo tanto, sujeto de ser regulado por la misma. Anteriormente, el sector paraestatal estaba



reglamentado por la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.<sup>44</sup>

A nivel central, los cambios más relevantes durante el gobierno de López Portillo fueron: la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la desaparición de la Secretaría de la Presidencia; la inclusión, en la de Obras Públicas, del problema de los asentamientos humanos, y la creación del Departamento de Pesca. Asimismo, la Ley destaca la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos que sustituyó a la anterior Dirección General, encargada de los estudios conducentes a la reforma administrativa.

De acuerdo con lo anterior, la estructura administrativa del sector central bajo la nueva ley, se constituyó con las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Pesca y el Departamento del Distrito Federal.

Así, el nuevo programa de Reforma de la Administración Pública (1976–1982) se inició en 1977, con la sectorización del área central y del área paraestatal. Se organizó el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines –productivas, económicas, políticas y sociales– bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento.

Las dependencias directas del ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial. Éstas se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la Administración Pública como un todo. La meta era lograr que en todos los niveles de la gestión gubernamental se tuvieran los medios operativos que permitieran aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, en: *Legislación de la Administración Pública Federal*, México, Ediciones Delma, 1994.

<sup>45</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública en México.*, 2 tomos, México, INAP, 1984, p. 223.

Otros objetivos que se sustentaron en el Programa de Reforma Administrativa 1976–1982, fueron: Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa, para administrar la riqueza y para lograr el desarrollo económico y social; adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; establecer un nuevo sistema de administración y desarrollo del personal público federal; contribuir al fortalecimiento de la organización política y del federalismo mexicano, mediante mecanismos e instrumentos de la Administración Pública federal, que robustezcan y coordinen la participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo del país, y mejorar la administración de justicia, para fortalecer las instituciones establecidas en la Constitución.<sup>46</sup>

Los alcances de este proyecto de reforma administrativa planteaban que las acciones de la reforma de la Administración Pública federal se constituyeran en un proceso institucional permanente, articulado y participativo, y que, en un marco global de corresponsabilidad, los titulares y funcionarios, incluyendo a todos los servidores públicos, se encargaran de los procesos específicos que les correspondieran en cada una de sus áreas administrativas, lo cual permitiría al Poder Ejecutivo establecer la programación global y evaluar permanentemente los resultados de los planes nacionales y sectoriales.

La realidad económica mexicana obligó al gobierno de José López Portillo a desarrollar “El Plan Global de Desarrollo”, como el principal instrumento ordenador y previsor de la economía. Por ello, con el objetivo de que con la Reforma Administrativa se adoptara la programación como instrumento fundamental de gobierno, decidió llevar a cabo modificaciones importantes en el aparato administrativo y gubernamental, promulgando leyes que apoyaron las reformas al marco normativo de la Administración Pública Federal, destacando: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, para coordinar los trabajos de planeación; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de la Deuda Pública.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Carrillo, Castro Alejandro... *Op cit.*, pp. 135–136.

<sup>47</sup> Montemayor Seguy... *Op cit.*, pp. 100–101.

Vale la pena destacar que los gobiernos de Echeverría y López Portillo se negaron a imponer una profunda reforma fiscal que gravara, no sólo los ingresos de las empresas, sino las fortunas de los dueños de las mismas, y que los problemas económicos y sociales evidenciaron el desarrollo de una intensa crisis económica en el país, la cual impactó la vigencia del Estado de Bienestar, pues solo en un decenio los indicadores de bienestar se desplomaron y regresaron al nivel de los años sesenta.

En consecuencia, ,a pesar de la instrumentación de diferentes proyectos de reforma administrativa, la Administración Pública del Estado siguió presentando una estructura de funciones confusas, carente de una estrategia de planeación y coordinación integral. Lo anterior, en virtud de que el crecimiento del aparato de gobierno siempre estuvo más relacionado con el objetivo de delinear una estrategia política, que con la intención de contar con organismos administrativos capaces de solucionar los problemas de la sociedad y del país.

Por todo lo anterior se puede afirmar que las reformas administrativas y jurídicas que se instrumentaron durante los gobiernos de Luís Echeverría Álvarez y José López Portillo tuvieron muchas limitaciones, ya que el Estado mexicano no contó con una Administración Pública suficientemente capaz de enfrentar las situaciones de alta incertidumbre, como los cambios acelerados que genera el desarrollo científico y tecnológico, el surgimiento de una hegemonía económica mundial (la globalización neoliberal) y la degradación de los niveles de vida de la mayor parte de los mexicanos, es decir, que el Estado mexicano no tuvo la capacidad de auto-transformarse para enfrentar con éxito los problemas que le planteó la realidad económica, política y social.

## **2.5 El Estado, la Economía y la Administración Pública de 1982 a 2000**

Con la llegada de la crisis económica a principios de los años ochenta, se cuestionó el intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social, mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos, en contraste con la situación que, entre los años de 1934 y 1982, había generado un mejoramiento significativo, de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos.

Como consecuencia del agotamiento de la política gubernamental de sustitución de importaciones, de la crisis internacional del petróleo y de la deuda externa de 1982, que suspendió los créditos revolventes y que exigió su pago al triple de las tasas de interés iniciales, y de la macro devaluación del peso que esto ocasionó, los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) –al que México se incorporó en 1986 y que hoy se denomina Organización Mundial de Comercio–, lograron imponerle al Estado mexicano las reglas del llamado “Consenso de Washington”, identificado después como “Neoliberalismo”, modelo económico vigente.

Las reglas más importantes que impuso el “Consenso de Washington”, es decir el modelo económico neoliberal fueron:

- 1) Eliminación de la rectoría económica del Estado y su inversión pública productiva y de fomento económico;
- 2) Apertura y liberalización comercial, de todo tipo de aranceles, cuotas, proteccionismo, barreras no arancelarias, etc.;
- 3) Libre participación de la inversión extranjera en cualquier actividad del sector agropecuario, industrial y de servicios, incorporando

incluso, a sectores antes vedados como ejidos, costas, industrias estratégicas, etc.;

- 4) Liberalización y privatización del mercado laboral y de las empresas públicas;
- 5) Liberación del tipo de cambio;
- 6) Apertura y liberalización financiera del crédito, bancos, financieras, afianzadoras, aseguradoras, factoraje, fondos de retiro, etc.;
- 7) Reforma fiscal, aumentando los impuestos al consumo y reduciendo los impuestos al ingreso;
- 8) Equilibrio fiscal al máximo (0.5% del PIB);
- 9) Desregulación y desreglamentación económica, y
- 10) Defensa y garantía de los derechos de autor, patentes y propiedad privada.

La crisis económica provocó una importante reducción en los flujos de recursos financieros hacia el país y propició las condiciones políticas e ideológicas para el establecimiento de las estrategias económicas del neoliberalismo. Con ello se inició una de las reformas de Administración Pública más radicales.

En 1982 se empezó a redefinir cuantitativa y cualitativamente tanto la naturaleza del Estado como de la administración pública. Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social se realizaran en función de determinadas políticas públicas, en las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondieran y con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social como un todo. Es decir, en lo sucesivo, la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

En consecuencia, el gobierno de Miguel de la Madrid (1982–1988) decidió instrumentar las políticas neoliberales, con un proyecto de modernización administrativa que se sustentó en dos líneas de acción: el cambio estructural y la reordenación económica, incluyéndose un sistema de planeación en el desarrollo nacional que sería coordinado por el Poder Ejecutivo y apoyado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con ese fin, el gobierno emitió un decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por medio del cual se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y modifica tres Secretarías: la de Patrimonio y Fomento Industrial, se convierte en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio se transforma en la de Comercio y Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para atender las secuelas del desarrollo industrial que amenazaron la conservación del medio natural.

Asimismo, el gobierno indujo la reordenación económica bajo las siguientes acciones:

- 1) Apertura comercial de la economía exterior a través de la liberalización de las importaciones (reforma del 25 de junio de 1985) y modificación de la estructura arancelaria (abril de 1986). En diciembre de 1982, la totalidad del comercio exterior estaba sujeta a restricciones cuantitativas, para 1987 como resultado de que México ingresó al GATT en 1986 sólo el 10% de las fracciones de tarifa y el 30% protegido por permisos previos,.
- 2) Orientación económica hacia afuera a través de una política de apoyo a las exportaciones, diversificándolas a renglones no petroleros; promoción de la inversión extranjera a nuevas áreas de la economía; canalización de créditos a la exportación de productos manufacturados.
- 3) Fortalecimiento de las finanzas públicas, mediante la austeridad en el gasto público, recortes al presupuesto y programas gubernamentales, así como mayor racionalidad y compactación de estructuras

administrativas, para cumplir el pago de la deuda y establecer el equilibrio presupuestal; ajustes a los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas del sector público; reforma tributaria, sobre la base gravable de las empresas y mayor captación de contribuyentes.

- 4) Adelgazamiento del sector paraestatal, mediante la liquidación, fusión, venta y transferencia de empresas, reduciéndose el número de éstas de 1,115 en diciembre de 1982 a 449 en julio de 1988, aunque también estaban en proceso de desincorporación otras más.
- 5) La descentralización administrativa de los servicios de educación y salud.

En medio de este complejo proceso de cambio y reordenación, a lo largo del sexenio una de las preocupaciones fundamentales del gobierno de Miguel de la Madrid fue el problema de la moralidad en el desempeño de la función pública, pues uno de los problemas más graves que caracterizaba a la Administración Pública a lo largo de la historia del país era la corrupción, que estaba presente en los diferentes niveles de gobierno y en diferentes magnitudes, pero siempre impidiendo el buen manejo de los asuntos de gobierno y sobre todo, la relación sana entre éste y la ciudadanía. Por ello, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el fin de llevar a cabo el registro y vigilancia del patrimonio de los servicios públicos, así como el puntual ejercicio del gasto y los recursos públicos.<sup>48</sup>

De igual forma, para superar los impactos de la crisis económica, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid implementó de 1982 a 1988 los siguientes planes: Programa Inmediato de Reordenación Económica, en diciembre de 1982; Programa de Aliento y Crecimiento, en 1987, y Pacto de Solidaridad Económica, 15 de diciembre de 1987–31 de diciembre de 1988. Los tres programas tuvieron como finalidad abatir la inflación que en el año de 1987 fue de 159.2%, combatir los desequilibrios estructurales, hacer

---

<sup>48</sup> Rives, Sánchez Roberto "Desarrollo Administrativo del Estado Mexicano", en: *La Reforma del Estado.*, Colección Política y Administración, tomo II, El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, marzo de 1992, pp. 108–109.

frente al pago de la deuda externa y sanear las finanzas del sector público. De tal manera que alcanzar las metas de los programas económicos implicó cancelar proyectos y partidas presupuestales que se destinaban a la atención de programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, y otros más.<sup>49</sup>

Finalmente, en el último año de gobierno de Miguel de la Madrid, enero de 1988, se estableció el control de precios y salarios; las tarifas y precios del sector público aumentaron 80% pero no así los salarios de los trabajadores. En esta etapa se consumó la desaparición del sistema escalafonario en las dependencias federales, lo cual afectó abiertamente los intereses y las expectativas salariales y laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Por otra parte, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), para enfrentar los retos y problemas de la modernización económica y la reestructuración de las funciones de la administración pública, decidió impulsar una Reforma del Estado y una nueva ideología “El Liberalismo Social”, cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería existir una clara actividad compartida entre el quehacer público y el privado. La versión del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería de la complementariedad entre un Estado reformado y un mercado eficiente.<sup>50</sup>

Así, durante el sexenio de Carlos Salinas se realizan nuevas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante las que se elimina la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones relativas a la planeación y programación del presupuesto público serían absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que además conservaría las tareas de administrar, controlar e inspeccionar la hacienda pública federal, así como de dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública y todas aquellas operaciones relacionadas con el sistema bancario.

---

<sup>49</sup> Huerta, Moreno Ma. Guadalupe... *Op cit.*

<sup>50</sup> Villarreal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo posmoderno*, México, FCE–Nafin, 1993, p.217.



Otra modificación del sector central en este periodo fue la modificación de los nombres de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología que se denominó Desarrollo Social y la de Salubridad y Asistencia que cambió por el de Salud.

La modernización impulsada por el gobierno de Salinas fue diseñada en el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se señaló que modernizar el Estado implicaba ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales, ya que su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo.

Al proyectarse la modernización del Estado se propuso impulsar la Reforma del Estado y su redimensionamiento, con el objeto de readecuar su tamaño mediante la precisa definición de funciones de los órganos de la Administración Pública Federal, con lo cual se justificó la venta, fusión y desincorporación de las entidades del sector paraestatal. Sin embargo, el gobierno de Salinas creó una gran cantidad de organismos desconcentrados y descentralizados, como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, que requirieron recursos públicos para llevar a cabo sus funciones.<sup>51</sup>

El proyecto de una nueva administración quedó establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el mes de mayo de 1989. El diagnóstico del que partió fue el bajo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), índice inflacionario alto, excesiva transferencia de recursos al exterior (6 puntos del PIB), deterioro en el intercambio del comercio exterior, el crédito muy restringido, altas tasas de interés y una infraestructura muy deficiente. En consecuencia, a través del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno se propuso entre otros objetivos: estabilizar la economía, reducir la deuda externa, lograr una mayor apertura al comercio exterior, continuar el proceso de desincorporación de las empresas paraestatales y fortalecer el ahorro interno para lograr inversiones y crecimiento económico. La meta era lograr un crecimiento del Producto Interno Bruto del 6%.

---

<sup>51</sup> Doring, Erika y Hernández, Carmen Evelia... *Op cit.*

Asimismo, el gobierno de Salinas de Gortari, en febrero de 1992, consolidó la denominada “contrarreforma agraria”, al reformar del artículo 27 de la Constitución y promulgar la Ley Agraria, suprimiendo el marco jurídico del programa de Reforma Agraria, con lo que se puso fin al reparto de tierras en México, convirtiendo a los tres millones de ejidatarios en propietarios formales y autorizando a las sociedades con capital privado, la adquisición, reventa o arriendo de los ejidos con determinados límites de superficie. El presidente declaró desde principios de su régimen que el reparto de la tierra había concluido porque ya no había más tierras que repartir, por lo que ahora reforma agraria ya no debía querer decir reparto, sino aumento de la producción.

Otra modificación importante que realizó el gobierno fue el cambio de régimen de los subsidios agrícolas, al establecer el Programa de Apoyo Directo al Campo, PROCAMPO, por el cual se dieron a los campesinos apoyos directos por hectárea, lo que sustituyó gradualmente el subsidio implícito en los precios de garantía, de esta manera se benefició a más de dos millones de campesinos que no gozaban de precios de garantía por producir fundamentalmente para el autoconsumo. Por las mayores inversiones, la seguridad jurídica, los créditos y un buen régimen de lluvias desde 1992 el país fue autosuficiente en maíz y frijol; aun cuando la productividad agrícola siguió siendo muy baja.

Importante para la administración del gobierno fue la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), consistente en una prestación a los asalariados, a cargo de los patrones, del 2% del salario integral, para formar fondos para los casos de jubilación, incapacidad, desempleo o fallecimiento.

La gran innovación del SAR es que los recursos captados van a cuentas individuales con un rendimiento garantizado. Asimismo, se promovió la creación del sistema de AFORES, destinado con el tiempo a convertirse en la principal fuente de ahorro doméstico y de inversiones a largo plazo. En 1994 el SAR contaba con aportaciones para 12 millones de trabajadores por la cantidad de 24,000 millones de nuevos pesos.

Otra reforma constitucional del gobierno de Salinas estableció una nueva relación del Estado con las iglesias. Así, el 29 de enero de 1992 entraron en

vigor las reformas que el Congreso de la Unión aprobó a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130, mismas que sustentaron la promulgación, en el mes de julio del mismo año, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Se estableció como responsable de la administración de esta Ley a la Secretaría de Gobernación. Esta reforma constitucional reconoció, con mayor amplitud, el derecho de los individuos a adoptar la religión de su agrado, así como la de las asociaciones religiosas del país para regirse por sus propios estatutos. Finalmente, en el contexto de la nueva relación entre el Estado y las iglesias, a partir del año de 1993, el gobierno de Carlos Salinas decidió establecer relaciones diplomáticas con el Vaticano. Esta situación generó que el gobierno le otorgara un trato de privilegio a la jerarquía católica, porque para el régimen fue más cómodo negociar con una reducida cúpula eclesial que intentar comprender la creciente complejidad del mundo religioso en México.<sup>52</sup>

El analista Luis Rubio afirmó que la decisión original de México de buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y eventualmente con Canadá fue el resultado de un razonamiento en esencia político, aunque las negociaciones mismas, así como el contenido del acuerdo, tuvo una naturaleza estrictamente económica; lo que el gobierno buscó con el tratado fue credibilidad en la permanencia de las reformas de libre mercado implantadas en la primera parte de los años noventa.<sup>53</sup>

También, como una estrategia gubernamental, orientada a rehacer el apoyo social que requería la instrumentación del programa económico del Liberalismo Social, el Estado tomó la decisión de crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). A la SEDESOL, como parte de la Administración Pública centralizada, se le encomendaron tareas relacionadas con cinco áreas de actividad: desarrollo regional, desarrollo urbano, vivienda, ecología y atención a grupos indígenas. Asimismo, esta dependencia debería encargarse de la promoción de un desarrollo social integral en el que las actividades económicas necesariamente se caracterizaran por el

---

<sup>52</sup> BLANCARTE, Roberto. *Modernidad, secularización y religión en México a fines de siglo*. México, FCE, 1995, p. 174.

<sup>53</sup> RUBIO, Luis, "El TLC.: Sin lágrimas ni risas", artículo publicado, en Revista *NEXOS* núm. 261, septiembre de 1999. México. P. 36.

mantenimiento de los equilibrios ecológicos, y combatir la migración social y la pobreza extrema en las comunidades indígenas y en las colonias populares. Para lograr este último objetivo, el PRONASOL inició operaciones el 2 de diciembre de 1988, convirtiéndose en el programa central de la política de desarrollo social implementada por el gobierno de Salinas.

Durante el gobierno de Carlos Salinas, con el objetivo de consolidar la existencia del pluripartidismo político en la vida democrática nacional, se llevaron a cabo reformas del sistema electoral, en 1989 y 1990 el Congreso de la Unión aprobó diversas enmiendas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que concretaron la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), institución que sería responsable de la organización y supervisión de las elecciones, de la actualización del padrón y la emisión de las credenciales de los electores, y el establecimiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), encargado de resolver las impugnaciones electorales y sancionar las violaciones a la ley electoral. Asimismo, el 24 de agosto de 1993, el Congreso aprobó modificaciones al régimen electoral mexicano, estableciendo la integración de la Cámara de Senadores con 64 senadores electos por el principio de primera minoría, siendo así electos 3 senadores por cada entidad del país, limitándose el máximo de escaños que un partido podía obtener al 65% del total, independientemente del porcentaje de votos. Con ello se impedía que un solo partido pudiera sacar adelante reformas constitucionales. Cabe mencionar que sería hasta el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, en el año de 1996, cuando se establece el Principio de Representación Proporcional en el Senado de la República, para que éste quedara conformado con 128 senadores, de acuerdo a los procedimientos legales que establecen el COFIPE y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre los sucesos zapatistas del 1º de enero de 1994, el investigador José Antonio Aguilar Rivera afirmó que el levantamiento armado aceleró los tiempos nacionales e hizo evidente la necesidad de un proyecto social incluyente, pero al mismo tiempo, el movimiento zapatista reabrió el

expediente revolucionario, con todo y su rechazo a la vida partidista y democrática.<sup>54</sup>

Con respecto al gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994–2000), en su inicio se realizaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se pueden resumir en los siguientes cambios: la Secretaría de Pesca incorpora funciones de administración y cuidado del medio ambiente y de recursos naturales, por lo que se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se denomina Secretaría de Energía; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pasa a ser de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Llama la atención de manera muy especial, la supervivencia del Departamento del Distrito Federal dentro de la estructura federal ya que, de acuerdo con el artículo primero del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, decretado por el Congreso de la Unión el 26 de junio de 1994, se establece que dicho Estatuto constituye la norma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, razón por la que no debería ser una dependencia de la Administración Pública Federal, sino que se convierte en una instancia autónoma de gobierno para el Distrito Federal.

Una atención por separado ameritó la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ya que, desde su creación como Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el año de 1988, bajo la administración de Miguel de la Madrid, hasta la ley vigente, esta dependencia había conservado las funciones de organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Federal, así como la de inspección y auditoría del ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos.

Hay que destacar que la incorporación en la dependencia, de la función de desarrollo administrativo, alude al interés por lograr una síntesis integral en materia de organización y coordinación administrativa en todos los órganos de la Administración Pública Federal, con el objeto de que los recursos con los que cuenta sean aprovechados y utilizados con criterios que permitan

---

<sup>54</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, “La rebelión de los 1,800 días”, en: Revista *NEXOS* núm. 253, enero de 1999, México, pp. 49–50.

promover la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativas; por lo menos es lo que se deriva de la lectura del artículo 37 de la Ley en cuestión.

Otra atribución relevante de esta Secretaría es autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de toda la Administración Pública Federal.

Como se puede observar, esta Secretaría tiene una fuerte responsabilidad en materia de modernización y simplificación administrativa. De hecho, en el sexenio de Salinas, en el año de 1989, se implantó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que a su vez tuvo un antecedente inmediato en un acuerdo presidencial de 1984.<sup>55</sup>

El 6 de mayo de 1996 el presidente Ernesto Zedillo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, presentó la propuesta de reforma administrativa de su gobierno, el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995–2000”, del cual destacaban los siguientes planteamientos:

- 1) El gobierno se comprometió a avanzar en la Reforma del Estado, la cual permitiría fortalecer el estado de Derecho; honrar la división y el equilibrio entre los Poderes de la Unión; alentar un nuevo federalismo; establecer una clara y definitiva equidad en la competencia del poder público; promover la participación social, el despliegue de las libertades y las garantías individuales, y modernizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental.

En consecuencia, considerando que la Administración Pública desempeña un papel esencial para el incremento de la productividad de la economía, para el avance democrático y para el desarrollo del país, el gobierno propuso impulsar la transformación del Estado para avanzar en la reforma del gobierno, con el fin de que la función pública fuera ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para

---

<sup>55</sup> Vázquez Cano, Luis Ignacio, *et. al.*, “La Simplificación Administrativa, en: *La Administración Pública Contemporánea en México*, México. Ed. SECOGEF–FCE, 1993, p. 212.

todos los grupos sociales y para todos los ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre el uso eficiente de los recursos y sobre la observancia de una normatividad más promotora de la actividad productiva.

- 2) El objetivo principal que se planteó con el Programa de Modernización de la Administración Pública fue transformarla en una organización moderna, eficaz, eficiente, accesible y con una firme cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad. Asimismo, ratificó el compromiso de combatir la corrupción y la impunidad, impulsando acciones preventivas y de promoción, pero sin menoscabo de ejercitar acciones correctivas rigurosas, ágiles y efectivas.
- 3) De cara al siglo XXI México requiere una Administración Pública orientada al servicio y cercana a los intereses de la ciudadanía; una Administración Pública capaz de responder con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país; una Administración Pública capaz, también, de promover el más eficaz aprovechamiento de los recursos públicos y de cumplir puntualmente con los programas de gobierno. Esto implica avanzar con rapidez hacia la prestación de servicios integrados, que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos y erradiquen la discrecionalidad y la corrupción; fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer a los servidores públicos, con los medios e instrumentos para aprovechar cabal y plenamente su capacidad productiva y creativa en beneficio de la sociedad.
- 4) Una línea prioritaria en la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre facultades, funciones y estructuras, con objeto de favorecer la descentralización, acercar la gestión gubernamental a las comunidades y estimular que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo. Por ello, en consulta y coordinación con los gobiernos

estatales y municipales, el Gobierno Federal continuó promoviendo una decidida descentralización administrativa para fortalecer el federalismo; en este sentido fue necesario ahondar en la evaluación de las funciones que actualmente realiza la Federación, para determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales, o por lo menos con su participación.

Con ese objetivo, el gobierno Zedillista propuso profundizar en la federalización educativa; impulsar la descentralización definitiva de los servicios de salud, y mantener el impulso a la descentralización de las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y de Comunicaciones y Transportes, así como de aspectos sustantivos de la política ambiental y el manejo del agua.

- 5) Otra línea prioritaria de la estrategia del gobierno era extender e intensificar el esfuerzo de desregulación y simplificación de las disposiciones normativas al interior del gobierno. Este ejercicio requería de la aplicación de un esquema regulatorio, que lograra flexibilidad en el ejercicio y aplicación de recursos, al tiempo que garantizara el debido control sobre las finanzas públicas y la honestidad y claridad con que éstas se manejan. Así también, se planteó cambiar la orientación de la evaluación del sector público, para medir no sólo la utilización de insumos y el cumplimiento de normas, sino el logro real de objetivos.
- 6) Una línea particularmente importante de la estrategia de modernización, estriba en dotar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, con la independencia, capacidad técnica y credibilidad necesarias. Esto implicaba una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública y adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición puntual de cuentas a la ciudadanía. De ahí la trascendencia de la iniciativa de reforma para crear una Auditoría Superior de la Federación, que



garantizara que ese órgano contara con la independencia, autonomía, técnica, oportunidad y capacidad de la acción necesarios.

- 7) A la vez, entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se propuso dar mayor fortaleza y autonomía a los órganos internos de contraloría, a fin de que pudieran desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con la libertad e imparcialidad que su función requiere. Su labor no se limitaría a detectar y castigar a los eventuales infractores, sino que habría de coadyuvar a una administración honesta y eficiente, mediante la detección oportuna de fallas en los sistemas, en los procedimientos o en la normatividad, así como a través de la formulación de propuestas para solucionarlas.
- 8) La sociedad cuenta con un importantísimo activo para avanzar en la modernización de la Administración Pública. Ese activo es el conjunto de servidores públicos que día a día cumplen sus tareas y se esmeran en su trabajo animado por una honda vocación de servicio. Los servidores públicos, son quienes diariamente facilitan la atención directa a una demanda ciudadana. Servidores públicos son los maestros que forman a los niños y jóvenes en los planteles de educación pública; servidores públicos son los médicos y enfermeras que ofrecen las consultas y brindan atención médica en las clínicas y hospitales de nuestro sistema de salud, y servidores públicos, son los técnicos y profesionistas y los miles de hombres y mujeres que en todo el territorio multiplican nuestra infraestructura para el desarrollo, aseguran el funcionamiento de los servicios básicos y dan aplicación a los programas sociales. Ellos merecen el reconocimiento de la sociedad para la que trabajan y también merecen contar con condiciones dignas para llevar a cabo su función.
- 9) El Programa de Modernización de la Administración Pública propuso avanzar en el establecimiento de un servicio profesional de carrera que permitiera garantizar, para quienes sirven desde el sector público, los conocimientos, aptitudes y habilidades para desarrollar mejor sus

funciones. Este esquema de desarrollo de los recursos humanos conjugaría el irrestricto respeto a los derechos laborales y la seguridad en el empleo con claros incentivos a la productividad que estimularan un mejor servicio y una creciente eficiencia. México cuenta con buenos servidores públicos que harán suyo y cumplirán cabalmente este programa.

- 10) Los servidores públicos del país comparten la convicción de que en la misión que les ha encomendado la sociedad, no hay tarea pequeña; el trabajo de todos se une en un gran trabajo de equipo, orientado por un mismo propósito, el de hacer mejor la labor gubernamental en beneficio de los mexicanos. En ese propósito, todos los servidores públicos deben trabajar con decisión, entusiasmo y unidad para cumplir los objetivos del Programa de Modernización de la Administración Pública.<sup>56</sup>

A escasas tres semanas de la toma de posesión del presidente Ernesto Zedillo, ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México, su gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar del 15%. La descomunal devaluación hizo particularmente grave la situación financiera del país.

El gobierno de Zedillo en 1997 estableció el PROGRESA, programa instrumentado como política social para enfrentar la pobreza extrema en las localidades rurales y en comunidades indígenas; también con recursos públicos crecientes se apoyó la producción agrícola mediante programas como el PROCAMPO, la Alianza para el Campo y Apoyos a la Comercialización.

Al finalizar el siglo XX, el modelo económico de “libre mercado”, adoptado por los gobiernos mexicanos desde el año de 1982, no fue capaz de generar una sociedad más justa y sí en cambio generó que de los más de 6 mil millones de habitantes en el mundo en 1998, 1, 300 millones sobrevivieran en la pobreza extrema, con menos de un dólar al día, y otros

---

<sup>56</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995–2000*. México, Presidencia de la República, 6 de mayo de 1996.

3 mil millones existieran en condiciones de pobreza, con menos de dos dólares diarios. Lo más lamentable es que por el modelo económico del "libre mercado", 40 millones de seres humanos, mueran anualmente víctimas del hambre; es el equivalente a los que murieron durante la Segunda Guerra Mundial.

Es preciso señalar que el proyecto de modernización administrativa del presidente Zedillo se propuso impulsar el establecimiento de un "nuevo federalismo", que fue entendido como una mera desconcentración –y hasta descentralización– de recursos hacia los estados y municipios, no como una verdadera descentralización política, que incluyera facultades, recursos, pero sobre todo, transferencia de poder, por lo que al no darse de esta forma, el federalismo continuó siendo sólo una figura decorativa de nuestra Carta Magna.

La explicación de que en este país los gobiernos no hayan obtenido resultados económicos favorables para la mayor parte de la población, es que la política económica del Estado mexicano se ha subordinado a la política económica del libre comercio, lo cual ha propiciado la concentración del ingreso, generando el incremento del número de pobres de 29.7 a 73 millones de personas, un incremento de 145% de 1982 a 1998; es decir, al impulsarse en México el neoliberalismo económico, el Estado tuvo que transformar su papel en la sociedad para insertarse en el mercado mundial y, en consecuencia, abandonó el compromiso social que lo había caracterizado. Así, bajo esta política, el Estado de Bienestar en México se empezó a deteriorar mediante recortes presupuestales que afectaron, entre otros impactos a la calidad en la educación, la prestación de los servicios de salud, la construcción de viviendas y la creación de empleos.<sup>57</sup>

Finalmente, es importante no olvidar un hecho importante que enfrentó la administración de Ernesto Zedillo, último de doce presidentes consecutivos del PRI, y que fue el resultado de la jornada electoral presidencial del 2 de julio de 2000. Al conocerse la derrota del candidato priísta Francisco Labastida Ochoa, que sólo logró el 35.3% de los votos, ante Vicente Fox

---

<sup>57</sup> Munguía Salazar, Alex y Méndez Benítez, José Arturo, "La política social y el crecimiento de la pobreza en México", en: Revista *Quórum* núm., 71 (marzo-abril 2000), Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, pp. 34.

Quesada, candidato del PAN que obtuvo el 42.9% de la votación nacional, el presidente Zedillo, para evitar un conflicto que afectara la estabilidad política del país, reconoció el triunfo electoral del candidato de oposición y llamó a realizar una transición ordenada, ofreciendo su colaboración al presidente electo. Este hecho tuvo una gran repercusión política, ya que con la llegada a la presidencia de un partido de oposición, del Partido Acción Nacional, terminaban 70 años de hegemonía presidencial del Partido Revolucionario Institucional.<sup>58</sup>

## **2.6 El Gobierno 2000-2006 y la Administración Pública**

En el mes de diciembre del año 2000, con la vigencia del modelo económico de “libre comercio”, se inició la administración del presidente Vicente Fox Quesada con la promesa manifiesta de promover un gobierno del cambio, llevar a cabo la transición democrática y lograr durante su gestión de gobierno (2000–2006), la edificación de una nueva República, sin centralismo ni clientelismo; con una sociedad viva, democrática y comprometida con el esfuerzo colectivo; el establecimiento de un buen gobierno, con orden, rendición de cuentas y en el que los ciudadanos colaboren en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas; la consolidación de un régimen de libertades, sin impunidad y sin represión de las instituciones de poder; un crecimiento económico del 7%, abatiendo el desempleo y construyendo una nueva cultura laboral; el impulso de un verdadero equilibrio de poderes, para que el Poder Legislativo y el Poder Judicial desarrollaran sus responsabilidades constitucionales con autonomía; y la solución pronta de otros problemas nacionales, como el conflicto armado en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Cabe mencionar que el presidente Fox conformó su gabinete con un número importante de empresarios, la mayor parte de ellos sin experiencia en la administración pública ni en la política, quedando como responsables de áreas estratégicas del quehacer público del Estado.

---

<sup>58</sup> Moreno Espinosa, Roberto, “Régimen político y democratización de la administración pública”, ensayo publicado en la *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Toluca, Estado de México, núm. 46, mayo–agosto de 20002, p. 131.

A unos meses del inicio de su gobierno, el presidente Fox presentó su plan de gobierno y su programa de reforma administrativa en un documento denominado “Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental”, del cual destacamos los siguientes planteamientos:

- 1) Trabajar para lograr una nación dinámica y plenamente democrática, con liderazgo en el entorno mundial, capaz de generar una alta calidad de vida y de reducir los desequilibrios sociales.
- 2) La misión del Poder Ejecutivo Federal, en el periodo 2000–2006, es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana, y hacia una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en el nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.
- 3) La “innovación del gobierno” para desarrollar un movimiento que se sustente en el trabajo de todos los servidores públicos y que tienda a mejorar la capacidad de gobernar. Todo ello, orientado a la generación de resultados que les otorguen un mayor valor a los gobiernos estatales y a la sociedad mexicana.
- 4) Se presenta como imprescindible un “Código de Ética”, porque en investigaciones sobre los gobiernos que han tenido éxito, queda demostrado que se han conducido por estrictos códigos de ética pública y valores morales, que atañen también a los cuadros con los que gobiernan. Los valores y la cultura que forman el código de ética son: el Bien Común, la Integridad, la Honradez, la Imparcialidad, la Justicia, la Transparencia, la Rendición de Cuentas, el Entorno Cultural y Ecológico, la Generosidad y el Liderazgo.
- 5) Filosofía en Acción. Con ella se pretende lograr un sistema de valores compartidos para crear una nueva cultura, por lo que es necesario un programa de capacitación intensivo sobre los valores consagrados en

el Código de Ética, así como una amplia difusión sobre la Política de Innovación y Calidad.

- 6) Establecer un esquema de “Administración Cruzada”, que sea un instrumento importante y sirva para lograr resultados en entornos de alta complejidad, de crisis, de recursos limitados, de fechas y tiempos fatales, de alto riesgo y altamente cambiantes. Algunas características de este instrumento son: conecta proyectos con procesos; suma recursos de toda índole; parte de una visión global y holística; potencia el trabajo en equipo así como la conectividad y las sinergias dentro y fuera de la organización; requiere que todo proyecto tenga un líder y todo proceso un dueño, y que su enfoque se base en resultados, con tiempos claramente definidos al iniciar y al finalizar.
- 7) En cuanto al “Enfoque Estratégico”, se dice que ningún gobierno puede tener éxito si no cuenta con uno, porque los entornos a los que se enfrenta son cambiantes, caóticos, globales y competidos. Por lo que sólo con un Enfoque Estratégico, compartido por todos, los equipos de trabajo pueden mantenerse unidos y cohesionados durante el trayecto.
- 8) Por lo que se refiere a la Definición de Objetivos, se habla de 4 desafíos: el primero plantea que se debe forjar un buen gobierno de clase mundial, competitivo, transparente, innovador, de calidad, honesto, participativo, proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad; el segundo sustenta el crecimiento económico, a través de crear las condiciones para lograr un desarrollo sustentable y competitivo a un nivel mundial, que impulse el progreso de todos los mexicanos; el tercero establece Orden y Respeto, para lograr que se viva permanentemente en un Estado de derecho, que garantice seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social, y el cuarto define el Desarrollo Humano y Social, como objetivo para lograr un desarrollo equilibrado, equitativo

y participativo, donde sea prioritaria la educación y la salud de los mexicanos.

- 9) Sobre las “Estrategias”, se establece que para realizar los cambios que se necesiten para dar en el blanco de los objetivos planteados, se requieren estrategias globales, innovadoras, de ruptura y futuristas. Toda estrategia, para que pueda ser considerada como tal, debe de contar con conceptos (teoría), técnicas (herramientas) y vehículos (esquemas o estructuras de organización). Así, las estrategias se constituyen en grandes vías de acción para alcanzar metas, con ventajas competitivas y con sustento en el largo plazo, y que todo proceso del cambio necesita ser repensado y planificado.

En este contexto se enumeran estrategias para impulsar la innovación y la calidad en el gobierno, entre otras: Administración por calidad, Federalismo, Municipalismo, Continuidad y Abandono, Gobierno abierto y participativo Y transparente, Reformas jurídicas y normativas, Eliminación de restricciones, Unir la retaguardia con la vanguardia, Mercadotecnia social, Benchmarking, Financiamiento Emprendedor, Informática y telecomunicaciones, Subcontratación de Servicios, Involucramiento Sindical (que finalmente ya no es desarrollado en el documento), Súper-productividad, Conectividad total y Encuesta valorativa.

En suma, el documento “Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental” establece que su operación se llevaría a cabo en fases, con tiempos prefijados; así la fase del Enfoque abarca los primeros 100 días, la fase de la Pasión es de corto plazo y va del año 2001 al 2002; la de Estrategia es de mediano plazo y va del año 2003 al 2004 y la del Buen Gobierno es la terminación del largo plazo y abarca del año 2005 al 2006.<sup>59</sup>

Asimismo, un documento que definía con mayor claridad los criterios del proyecto del primer gobierno de alternancia planeaba llevar a cabo durante su gestión administrativa sexenal, se encuentra en el primer Informe de Gobierno, presentado el primero de septiembre del año 2001 ante el

---

<sup>59</sup> Fox Quesada, Vicente. *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*. Presidencia de la República, México, 2001, pp. 5–85.

Congreso de la Unión, del cual se desprenden algunos de los principales planteamientos:

I. En el tema de la Administración Pública, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Primer Informe de Gobierno habla de ordenar las acciones de la Administración Pública Federal bajo tres grandes bloques: Desarrollo Social y Humano; Crecimiento con Calidad y, Orden y Respeto. Asimismo, reitera el compromiso de que la Administración Pública Federal opere bajo la convicción de que el ciudadano es el origen y destino de las instituciones de gobierno y razón de ser de las acciones emanadas de ellas; es por ello que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, contribuyen a que la ciudadanía esté mejor informada y desarrolle habilidades y destrezas que le permitan promover intereses legítimos e incorporarse a los procesos de definición, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Así, se definen las estrategias administrativas del “Buen Gobierno” que se impulsarán durante la administración sexenal, entre las cuales deben destacarse las siguientes:

1) En el marco de la “Prevención y Abatimiento de la Corrupción e Impunidad, y Mejora de la Calidad en la Gestión Pública”, se definen los programas que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, transformada en Secretaría de la Función Pública, tiene establecidos para desarrollar la revisión de la normatividad con la que opera el sector público, en especial en aquellas acciones en las que se tiene contacto directo con la ciudadanía, a efecto de simplificarla, mejorarla y modernizarla para abatir la discrecionalidad y el abuso de autoridad y, sobre todo, para dar a la ciudadanía certidumbre jurídica en su relación con los servidores públicos.

Esa misma Secretaría tiene como una de sus acciones prioritarias la mejora continua de los procesos, la modernización de las estructuras de organización y el apoyo a las acciones sustantivas de las instituciones de la Administración Pública Federal.



Para lograr los mejores resultados en la administración pública, el gobierno ha instrumentado programas operativos en cada institución de la Administración Pública Federal, orientados a atender siete líneas estratégicas: el desarrollo administrativo y mejora de la gestión pública; los mecanismos de rendición de cuentas; la mejora regulatoria y disminución de los requerimientos de información a la Administración Pública Federal; la tecnología y desarrollo de sistemas; el desarrollo de recursos humanos y de la ética pública; la participación ciudadana, y los mecanismos de supervisión y control.

Con el propósito de promover el mejoramiento de la gestión gubernamental y de prevenir conductas irregulares de los servidores públicos en la prestación de sus servicios, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para sancionar actos indebidos, el Gobierno Federal impulsó la expedición y reformas de los siguientes ordenamientos:

A. Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene el objetivo de permitir el desarrollo y aplicación de valores éticos en la función pública y dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos que le permitan aplicar la ley como un instrumento correctivo de conductas irregulares.

B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo propósito es fomentar la transparencia y permitir una clara rendición de cuentas de la gestión pública.

C. Ley de Coordinación Fiscal, su objetivo es disponer que las responsabilidades fijadas por manejo o la aplicación indebida de los recursos de los fondos de aportaciones federales, sean determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales según corresponda, de conformidad con la legislación respectiva.

D. Nueva Ley Federal de Juicio Político y de Declaración de Procedencia, su finalidad es sistematizar en un ordenamiento legal independiente, los

procedimientos de juicio político y declaración de procedencia de los servidores públicos.

E. Código Federal de Procedimientos Penales, su meta es dar el carácter de graves a los delitos de ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, uso prohibido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

F. El “Programa de Corto Plazo para el Fortalecimiento del Control Interno dentro de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, se instrumentó el 27 de junio de 2001, como una estrategia administrativa que permitirá promover la autonomía de gestión, de las instituciones y reducir la discrecionalidad en el manejo de los recursos dentro de los principales procesos administrativos, reflejándose en una mayor transparencia en el ejercicio del presupuesto.

También, para dar mayor transparencia a la gestión pública, combatir la corrupción e impunidad y crear las condiciones adecuadas para lograr un gobierno más eficiente, a través de disposiciones claras que den certidumbre a la sociedad y a los servidores públicos, la administración del presidente Fox ha emitido los siguientes reglamentos y normas:

- a) Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora de la Función Pública, que tiene por objeto organizar a la Dependencia de acuerdo con sus nuevas prioridades, fortalecer su función preventiva con base en la identificación de áreas de oportunidad con mejora de procesos y efectividad en la Administración Pública Federal (APF), asegurar la legitimidad de los actos que le corresponde realizar en el orden administrativo y precisar diversos aspectos jurídico–procesales para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otros ordenamientos legales que son de su competencia.
- b) Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el que se eliminaron las imprecisiones técnicas y

jurídicas que existían, coadyuvando así a una mayor certeza y seguridad para los proveedores y las dependencias y entidades.

- c) Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, que agrupa y actualiza las disposiciones que normaban a las leyes abrogadas de Obras Públicas de 1980, y de Adquisiciones y Obras Públicas de 1993, y adiciona temas no considerados anteriormente.
- d) La normatividad de Productividad, Ahorro, Transparencia y Desregulación Presupuestaria en la Administración Pública Federal, que establece las disposiciones administrativas de carácter general en materia de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que deben observar las dependencias y entidades.
- e) Norma que determina que las dependencias o entidades cumplan con su obligación de informar sobre las contrataciones de adquisiciones y obra pública, si éstas se divulgan a través del Sistema COMPRANET, en los términos de los acuerdos del 11 de abril de 1997 y del 9 de agosto de 2000, publicados en el Diario Oficial de la Federación, con lo que se da transparencia a las contrataciones de la Administración Pública Federal, elevando así la confianza de la población y evitando posibles actos de corrupción.
- f) Normas que establecen los “Lineamientos de los límites de precios por categoría de vehículos para uso de los servidores públicos” de acuerdo con el nivel jerárquico en dependencias o equivalente en entidades. Sirve para apegarse a los objetivos de racionalidad y austeridad en todos los niveles de gobierno.
- g) Normas para la Administración de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal. Establecen nuevas bases para facilitar a las dependencias y entidades el desalojo masivo de bienes improductivos, con la consecuente obtención de ingresos, recuperación de espacios, reducción de costos por concepto de rentas, seguros, servicios de vigilancia y otros administrativos, producto de la baja de bienes muebles.

Hay que mencionar que, con los Reglamentos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, se busca agilizar y simplificar los trámites y los procedimientos de contratación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así se cumple plenamente con lo dispuesto por el Artículo 134 Constitucional para que las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como obras públicas, se realicen en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes y que los recursos federales se administren con eficiencia, eficacia y honradez.

Por otra parte, el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental se ha promovido para el logro integral de los objetivos, programas y metas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, relacionados con el desarrollo de esquemas modernos de rendición y evaluación del desempeño, que garantizan la adecuada fiscalización de los programas y funciones del Gobierno Federal.

En este marco, el Gobierno Federal suscribió convenios de desempeño con 30 entidades y órganos desconcentrados; en ellos se establecen compromisos en términos de resultados, dándole autonomía de gestión a las entidades mediante la desregulación y el otorgamiento de facultades en materia de administración de recursos humanos, presupuesto, y operación a inversión tendiente a lograr una mayor competitividad y productividad del Gobierno de la República.

2) Sobre el “Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo”, en el Informe – Plan referido de gobierno, se establece que el compromiso de la administración es promover una lucha frontal contra la corrupción, con la definición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de desarrollar una batalla decidida en contra de la delincuencia y el narcotráfico, para lo cual creó la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo objetivo de alcanzar una sociedad segura, es una meta

esencial e indeclinable del gobierno. Para ello, se han establecido programas que permiten detectar áreas, procesos y servicios críticos, susceptibles de prácticas de corrupción e impunidad, con la finalidad de fortalecer los sistemas de control interno. Esto debe permitir a los órganos de control interno en dependencias y entidades, un nuevo enfoque preventivo, para evitar conductas indebidas de los servidores públicos, avanzar en la eliminación de espacios de corrupción y llegar a establecer condiciones que garanticen la eficacia, calidad y transparencia en las actividades de gobierno.

De esta forma, el gobierno Federal ha de llevar al cabo un proceso de simplificación y mejora interna de la Administración Pública Federal para facilitar la acción gubernamental y garantizar la aplicación de controles que inhiban la discrecionalidad y posibles actos de corrupción por parte de los servidores públicos, permitiendo mayor transparencia, oportunidad y efectividad en la acción de la Administración Pública Federal.

Asimismo, el gobierno Federal, en respuesta a las demandas de los ciudadanos, ha hecho de la prevención y combate a la corrupción, la promoción de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas, sus pilares fundamentales para dar claridad y efectividad a los procesos, estableciendo diversos mecanismos y programas de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Entre ellos destacan: la Comisión Intersecretarial y el Programa Nacional, ambos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

En el centro del quehacer gubernamental, la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad es factor fundamental para construir un gobierno de calidad total. Por ello, se ha considerado que la incorporación de tecnologías de la información permitirá facilitar la realización de los trámites y servicios, reducir al mínimo decisiones discrecionales y eliminar oportunidades de corrupción. En consecuencia, el gobierno ha impulsado la operación del “Sistema de Contrataciones Gubernamentales (COMPRANET)”, con la finalidad de prevenir actos de

corrupción e, imprimir mayor claridad y transparencia al proceso de contrataciones gubernamentales de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

Finalmente, se establece en ese Informe de Gobierno que se ha dado especial énfasis a programas mediante los cuales se facilita la participación ciudadana en los actos de gobierno para arraigar una cultura de legalidad y el acceso a la información, los cuales obligan a la Administración Pública Federal a rendir cuentas claras y transparentes de su funcionamiento.

3) En cuanto a los recursos humanos, en el Informe de Gobierno se establece que, en el marco de la estrategia definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, para mejorar la calidad de la gestión pública se ha otorgado especial atención a la capacitación y desarrollo profesional de los servidores públicos, con la finalidad de proveerlos de los conocimientos, habilidades administrativas y destrezas técnicas que les permitan fomentar y aprovechar su capacidad productiva y creativa en el desempeño de sus actividades. En particular, se busca formar especialistas que impulsen el proceso de cambio en materia de calidad, innovación y desarrollo administrativo de las instituciones.

En este sentido se ha trabajado en coordinación con diversas instituciones para diseñar y poner en operación un programa que permita consolidar una cultura de trabajo sustentada en la ética, la transparencia, la efectividad, la calidad, la rendición de cuentas y la legalidad, tanto al nivel interno, es decir, hacia servidores públicos de la Administración Pública Federal, como al de los estados y la ciudadanía.

Con el propósito de llevar al cabo la profesionalización de los servidores públicos, se diseñaron las siguientes estrategias: 1) establecer un plan de capacitación integral en la formación de servidores públicos; 2) diseñar actividades específicas orientadas al personal operativo, mandos medios y superiores, con el fin de promover su profesionalización; 3) difundir la formación e integración de equipos de trabajo; 4) desarrollar cursos y conferencias para fortalecer la nueva cultura de género; 5) impartir talleres

de calidad de vida para todo el personal; y 6) difundir el código de ética en cada uno de los cursos impartidos.

Se sostiene también que una eficiente administración de los recursos humanos, ha demandado la ejecución de las siguientes acciones: la contratación, mediante convocatorias a concurso, de puestos de mando y difusión de concursos por escalafones del personal operativo; la ocupación de plazas vacantes de mandos medios por concurso de oposición, sin discrecionalidad, con personal que cumplió los perfiles requeridos; la conformación de una estructura escalafonaria que determine el ascenso del personal mediante la evaluación de criterios objetivos; evaluación sistemática y objetiva de la actuación del personal de mando con base en su desempeño y competencias; capacitación sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y operación con un Código de Ética.

II. En el tema del “Federalismo”, en este mismo documento se afirma que es una dimensión asociada a la construcción permanente del Estado Social y del Estado de Derecho. Más allá de la formalidad del mandato constitucional, este concepto se asocia a la democracia, se expresa como un gobierno compartido (corresponsable, subsidiario y solidario) y se manifiesta en la reivindicación del valor de la soberanía de los gobiernos de los estados y en la autonomía municipal. El federalismo afirma la democracia en los valores con los que se reivindican las administraciones públicas modernas: la eficiencia y la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas, la corresponsabilidad y la correspondencia. El valor político de emprender una reestructuración del gobierno Federal no está en la descentralización política, sino en la conjugación del federalismo y de la democracia como complementos necesarios.

Para impulsar el programa de descentralización se han impulsado acciones como el diseño de un modelo de descentralización en colaboración con diversas secretarías de estado y representantes de estados y municipios, y

la elaboración de un diagnóstico sobre el potencial descentralizable en secretarías, gobiernos estatales y representantes de los municipios.

III. Sobre el tema del crecimiento económico con calidad, el gobierno se ha propuesto impulsar una conducción responsable de la política económica para facilitar la adaptación ordenada de la economía mexicana al ciclo económico internacional, ya que una economía abierta como la mexicana no puede desvincularse del ritmo de crecimiento mundial. Por ello, la conducción responsable de la economía ha exigido la aplicación de medidas que permitan incrementar la eficiencia y la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, así como iniciar cambios estructurales que amplíen el potencial de crecimiento de la economía nacional y propicien una mayor eficiencia en la operación de los mercados, destacando por su importancia la reforma para modernizar el sistema financiero, que afectará positivamente las tasas de crecimiento de largo plazo del país. Estas acciones han propiciado una fundamentada confianza de los inversionistas extranjeros en las perspectivas de desarrollo del país.

IV. Sobre el tema de la situación financiera del país, el análisis del sector público incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, hace notar que, a pesar de que el déficit público se ha reducido moderadamente en los últimos años, la inclusión de los pasivos contingentes gubernamentales como parte de los requerimientos financieros del sector público revela un déficit mayor, es decir que las finanzas públicas se han visto afectadas por diversos factores, entre los que destacan un menor dinamismo de la actividad económica, la fortaleza del peso, la reducción de la plataforma de exportación de petróleo crudo acordada con otros países productores para estabilizar los precios en el mediano plazo, los mayores recursos entregados a las entidades federativas, el cambio en el procedimiento de la asignación de recursos para el agro y la estructura de la deuda pública.

En consecuencia, en virtud de que el equilibrio entre los ingresos y gastos de las dependencias y entidades públicas constituye la base de la estabilidad macroeconómica y hace posible que la sociedad y la economía



transiten con mayor confianza y certidumbre hacia nuevos estadios de crecimiento con calidad, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Honorable Congreso de la Unión un conjunto de reformas en los ámbitos tributario, presupuestario y financiero que pretende un nuevo enfoque de hacienda pública, el cual constituye una estrategia simultánea de corrección de las finanzas públicas y promoción de un sistema financiero eficiente, para abatir el nivel de la inflación y las tasas de interés e impulsar el crecimiento de la economía.

V. En el tema de la “Promoción de la Inserción de México en el Entorno Internacional”, en el contexto del modelo económico de “libre comercio”, el informe de gobierno de Vicente Fox definió que el objetivo de la política comercial, era contribuir al desarrollo económico y a la creación de empleos para los trabajadores mexicanos, a través de las oportunidades que brinda el comercio internacional.

El éxito en la consecución de este objetivo depende de garantizar un acceso certero y en condiciones de reciprocidad a los principales mercados del mundo, del manejo oportuno y la prevención de disputas comerciales, así como de la creación de un entorno favorable a la inversión nacional y extranjera.

También se establece que en los últimos años, México ha incrementado su presencia en el mercado mundial, lo que ha fortalecido el crecimiento económico y ha favorecido la creación de empleos productivos, principalmente, por la expansión de nuestras exportaciones y por los flujos crecientes de inversión nacional y extranjera, como resultado de un acceso permanente y seguro a los mercados externos y debido, también, a un marco regulatorio transparente, promotor de la competitividad y de la calidad de los productos mexicanos.

A la fecha, México ha puesto en vigor 11 tratados de libre comercio con 32 países en tres continentes, tratados comerciales que permiten a los productores mexicanos contar con un universo de más de 860 millones de consumidores, además de ser el único país que cuenta con acceso

preferencial a los dos principales bloques económicos del mundo que son Norteamérica (Estados Unidos de América y Canadá) y la Unión Europea, además de Latinoamérica.

Finalmente, México ha mantenido una agenda dinámica de negociaciones comerciales orientada a la diversificación e intensificación de vínculos con el exterior.

VI. En el tema del “Desarrollo Social y Humano”, el Plan de Gobierno señala que los últimos años México ha logrado avances significativos en materia económica, sin embargo, los resultados alcanzados no se han traducido en un progreso comparable en el ámbito del desarrollo social y humano, donde se observan desequilibrios y rezagos muy marcados en los renglones de alimentación, educación, salud, vivienda e infraestructura. Por ello, se insiste en considera a las personas como el origen y destino de las políticas públicas para el desarrollo integral e incluyente, que permita mejorar las condiciones de vida de los habitantes de este país y abatir así las causas de la transmisión generacional de la pobreza.

En este plan se afirma que el gobierno busca desarrollar una economía con rostro humano, que no sólo cuide las variables macroeconómicas, sino también los indicadores fundamentales de una economía justa y humana. El compromiso del gobierno es generar resultados en la educación, la salud, la vivienda, el empleo, la calidad de vida y la preservación del medio ambiente. En este sentido, disminuir la pobreza es una prioridad ineludible del gobierno Federal, por lo que a través del diseño y aplicación de programas se ha propuesto atender este problema social. Con programas como los siguientes:

- a. “Contigo, Manos a la Obra”,
- b. El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), los programas educativos y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS),

- c. El Programa de Ampliación de Cobertura (PAC),
- d. El Paquete Básico de Servicios de Salud de PROGRESA,
- e. El Programa de Becas para Comunidades Indígenas,
- f. El Programa Escuelas de Calidad,
- g. El Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva (VIVAH),
- h. El Programa de Empleo Temporal (PET),
- i. Los Programas de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo,
- j. Los Programas de Apoyo Financiero,
- k. El Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, conformado por los programas de Financiamiento: Nacional de Apoyo para Empresas Sociales, de Desarrollo Productivo de la Mujer, de la Mujer Campesina, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario,
- l. El Programa “Crédito a la Palabra”,
- m. El Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural,
- n. Los Programas de Desarrollo Rural Productivo,
- o. El Programa Oportunidades,
- p. El Programa Hábitat.
- q. El Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”, y
- r. El Programa para el Desarrollo Local (Microregiones).

Es oportuno mencionar, que muchos de los planteamientos hechos en el Primer Informe–Programa de Gobierno<sup>60</sup>, que conforman las políticas, criterios y estrategias de gobierno del presidente Vicente Fox, tienen coincidencia y sustento en las experiencias administrativas sexenales de las gestiones de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, es decir que se constata que en muchos de los programas administrativos de gobierno existe continuidad, pues no se perciben grandes novedades en la organización que caracteriza a la Administración Pública y en las políticas que se instrumentan para dar vigencia al Estado y a la economía que demanda el modelo de “libre comercio”.

Asimismo, el gobierno de la alternancia, en el contexto de las actividades orientadas a garantizar la seguridad nacional, creó el Gabinete de Seguridad Nacional, como instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal.

Finalmente, otros proyectos de reforma constitucional se encuentran en los planes del gobierno de este sexenio, como la “Reforma a la Salud y a la Seguridad Social” en el IMSS y el ISSSTE, porque el Estado por presiones del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo ha decidido retirar el financiamiento a programas que durante décadas han protegido a los trabajadores del Estado y a millones de familias mexicanas.

---

<sup>60</sup> Fox Quesada, Vicente, Primer Informe de Gobierno, presentado el 1º de septiembre de 2001 ante el Congreso de la Unión, Presidencia de la República. También se pueden consultar otros documentos sobre el tema, en los que Vicente Fox reafirma los lineamientos, políticas y estrategias de su gobierno sexenal, como son “El Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006” y el “Tercer Informe de Gobierno”.

## **2.7 Los Retos del Estado y la Administración Pública**

Después de habernos referido a las funciones que ha desarrollado el Estado y a la situación que ha caracterizado a la Administración Pública Mexicana (en cuanto a su estructura orgánica y su normatividad legal, su desarrollo y sus problemas, sus avances y limitaciones, así como sus transformaciones, sus alternativas y propuestas de cambio), conviene abordar los desafíos a los que se enfrenta actualmente el Estado y la Administración Pública de nuestro país.

Las singulares circunstancias históricas, económicas, sociales y políticas en las que se ha desarrollado el Estado mexicano, han sido también determinantes en la organización, composición y evolución de la Administración Pública mexicana. Durante muchos años hubo la tendencia a sostener una estructura grande en la administración, que alcanzara a dar respuesta a la regulación e intervención que tenía el Estado en la vida de la sociedad, para cumplir así su responsabilidad de generar el bienestar común, arbitrar el conflicto social y construir un proyecto nacional.

Sin embargo, la función interventora del Estado en la economía fue cuestionada por la corriente globalizadora y neoliberal impulsora del libre mercado; esto ocasionó que la función social y su influencia en la construcción y evolución de la economía mexicana, disminuyeran ostensiblemente. Por ello, desde los años ochenta el Estado mexicano se ha venido desarrollando en un proceso constante de adecuación o de modernización y transformación de sus estructuras.

Bajo el esquema de las políticas de “libre mercado”, se ha venido dando la reestructuración –incluye adelgazamiento y privatización de servicios– y la modernización de la Administración Pública mexicana. Como el Estado debe cumplir con las responsabilidades que tiene encomendadas, requiere una Administración Pública eficiente y de calidad, tanto en los bienes como en los servicios públicos que ofrece; una administración que combata los actos de corrupción, los dispendios, las ineficacias, los incumplimientos y la falta de calidad, es decir, que el Estado necesita consolidar una administración que opere con profesionalismo, capacidad y eficiencia, con estructuras y sistemas técnicamente racionales.

Con todo, en esta vigencia de políticas liberales, el Estado mexicano ha tenido algunos avances significativos en su aparato administrativo, que se reflejan en cierta disminución de ineficiencias administrativas, como resultado de los cambios que se han realizado en su organización, diseño e incorporación de sistemas de eficiencia y calidad, así como en los programas de productividad, comportamiento laboral y estímulos, para quienes son responsables de su funcionamiento. Pero lo que no se ha logrado es que el Estado distribuya entre todos los mexicanos los beneficios alcanzados por el desarrollo económico.

No obstante la alternancia en el gobierno federal y los avances mencionados, la Administración Pública mantiene la mayor parte de los vicios que por decenios ha tenido: respeto incompleto e interesado a la ley, deshonestidad aún presente, falta de transparencia y de rendición periódica de cuentas a la ciudadanía, ineficiencia y carencia de responsabilidad social. Es decir que el marco jurídico general permitió y sigue permitiendo una Administración Pública penetrada desde arriba por la corrupción, que propicia el uso de los recursos públicos con fines políticos y personales, el enriquecimiento ilícito, la manipulación de la ley, el tráfico de información reservada y el comercio de influencias políticas.

El desafío más importante que enfrentan el Estado y nuestra sociedad para hacer frente a una economía crecientemente globalizada, es la decisión de construir instituciones mejores, con responsabilidad social y de una calidad superior a muchas de las que han existido y aún subsisten.

Es comprensible que en un país como el nuestro, agobiado por carencias de bienestar social, así como por crisis económicas recurrentes, los temas de la reforma administrativa, de la modernización de las funciones públicas, se reserven siempre para el final, porque la prioridad se da a otros problemas planteados por la Reforma del Estado, la cual sin dimensionarse adecuadamente se ha dejado absorber por la reforma política, y ésta, a su vez, por la reforma electoral.

Sin embargo, es muy importante tomar en cuenta que los problemas políticos, económicos y sociales se agravan por políticas públicas deficientes, por regulaciones defectuosas e implementaciones mal

planeadas; y que estas políticas se generan en un conjunto de organismos públicos administrados deficientemente, mal estructurados y con funcionarios que carecen de los conocimientos, habilidades y valores necesarios para el desarrollo de sus actividades; con lo anterior, la reforma de la administración se entendería en su justa dimensión e importancia y se explica el porqué debe ser abordada preponderante y responsablemente por el gobierno y sus instituciones.

En este marco, la instauración del Servicio Profesional de Carrera, la promoción de un cambio en la cultura de gestión de los organismos públicos y la creación de mecanismos de evaluación de la acción pública completa, adquieren razón para ser prioridades gubernamentales en materia administrativa, si lo que realmente se pretende reforzar al Estado.

Los servicios civiles o profesionales de carrera son sistemas de personal que diseñan mecanismos de ingreso, formación, evaluación, promoción y sanción dentro de un marco valorativo delimitado por la lealtad institucional, el profesionalismo, la seguridad laboral, la equidad y, sobre todo, el mérito individual. A partir de sus servicios organizacionales, los servicios civiles o públicos de carrera intentan la exigencia, en buena medida, de que los funcionarios públicos posean las capacidades técnicas, las habilidades de gestión y los conocimientos especializados necesarios para el desempeño eficaz de sus labores cotidianas.

La profesionalización de los funcionarios públicos en los servicios civiles se ha vuelto una preocupación continua, creando con ello las condiciones necesarias para que las tareas públicas se cumplan con mayor eficacia y los bienes y servicios públicos se brinden con mayor eficiencia. Los servicios civiles de carrera han demostrado, en otros países, una enorme utilidad para despolitizar la administración, brindar condiciones laborales dignas a los funcionarios públicos, acotar consecuencias indebidas del ejercicio del poder del Ejecutivo o autoridad en turno, controlar los gastos excesivos y, de manera importante, establecer estructuras administrativas sólidas sobre las que se puedan asentar los Estados nacionales.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I., "Tres temas para la necesaria reforma de la Administración Pública mexicana", en: Revista *Este País*, núm. 117, diciembre de 2000, pp. 40–41.

Por eso es muy importante que en el contexto del “Programa de Modernización de la Administración Pública”, en los tres niveles de gobierno se logre avanzar en el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, lo cual generaría una Administración Pública más eficiente y eficaz, es decir que el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera es una alternativa trascendente que coadyuvaría a la creación de la Administración Pública que proporcione los servicios públicos que el país y la sociedad mexicana están demandando.

El analista Aldo Flores Quiroga ha planteado que para mejorar la capacidad de gestión de nuestro Estado empequeñecido, se debe renunciar a la fantasía de gobernar por omisión, es decir que las tres prioridades actuales del país –erradicar la pobreza, eliminar la impunidad y proteger el proceso competitivo (económico y político)– requieren de un Estado activo. Ello significa diseñar un Estado con los incentivos para premiar la gestión pública eficiente, para castigar la incompetencia y la corrupción, y para ayudar a las personas a aprovechar las oportunidades derivadas de las actividades del mercado.<sup>62</sup>

Lo innegable es que en la actualidad la Administración Pública mexicana es un escenario cotidiano de numerosos problemas, poco relacionado con los sistemas de personal y muy relacionado con la organización interna. Mala planeación de actividades, problemas de comunicación, deficiente asignación de responsabilidades y estilos de liderazgo autoritarios, son realidades que cualquier funcionario vive día a día sin importar su ubicación en la escala jerárquica.

Por ello, es impostergable la renovación de las prácticas administrativas, ya que los directivos públicos de cualquier nivel deben aprender nuevas habilidades de gestión que les permitan establecer objetivos comprensibles, describir programas claros de actividades, crear puntos de vista compartidos, aprender de otras experiencias y, fundamentalmente, promover los cambios que sus organismos necesitan para responder a las dinámicas internas o a las exigencias del entorno público. Para lograr todo

---

<sup>62</sup> Flores Quiroga, Aldo, “Gestión Pública: El Estado sin manos”, en: Revista *NEXOS*, núm. 261, septiembre de 1999, p. 20.



esto, los directivos públicos deben convertirse en verdaderos líderes de grupos de trabajo, capaces de desarrollar habilidades de comunicación, por ejemplo al transmitir órdenes con claridad y al mantener el contacto con sus subordinados; habilidades de motivación, en la asignación de tareas variadas, en el otorgamiento de nuevas funciones a su personal y en agradecer la entrega de productos, y habilidades para aprovechar la participación, al escuchar a sus subordinados, al fomentar discusiones previas a la toma de decisiones y al compartir las responsabilidades.<sup>63</sup>

Es importante destacar que un hecho que contribuyó a modernizar la Administración Pública mexicana fue la creación, por parte de la Cámara de Diputados en el año de 1999, de la “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”, la cual tiene una responsabilidad fiscalizadora de la rendición de cuentas de los gobernantes por el uso de los recursos públicos. La nueva institución sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, que había nacido en 1924.

La “Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”, constitucionalmente tiene autonomía técnica y de gestión, lo que le permite realizar su trabajo como órgano fiscalizador libre de cualquier presión u orientación de carácter político que pudiera imprimir sesgos inconvenientes a la selección, planeación y realización de auditorías a los ingresos y egresos públicos que realizan los Poderes de la Unión y las entidades públicas federales. Asimismo, la institución fiscalizadora tiene la facultad de fincar directamente responsabilidades a los servidores públicos, cuando de la revisión o auditoría se desprenda un daño patrimonial que afecte a la Hacienda Pública. Con la creación de dicha Entidad se logró que los medios de comunicación y la sociedad puedan conocer hasta sus últimas consecuencias el proceso de rendición de cuentas de los funcionarios públicos.<sup>64</sup>

Otro elemento fundamental en la reforma de las organizaciones públicas y en la transformación de las prácticas administrativas, es la introducción de diversos mecanismos de evaluación de la acción y los actores públicos. Las

---

<sup>63</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I... *Op cit.*, pp. 42.

<sup>64</sup> Santiago Becerra, Antonio “Corrupción en México: mirando hacia el futuro”, en: Revista *Este País* núm. 113, agosto de 2000, pp. 30–32

evaluaciones suelen ser muy útiles para revisar las actividades realizadas, detectar el grado de cumplimiento de los objetivos, prever necesidades futuras; asimismo, permiten que las organizaciones corrijan su funcionamiento y, por lo mismo, mejoren la provisión de bienes y servicios públicos.

Con base en las evaluaciones, las administraciones públicas pueden detectar con claridad sus problemas de organización de procesos, estilos de liderazgo, relaciones laborales y recursos materiales; pueden aprovechar la información para realizar reestructuraciones, reorganizaciones de procesos, modificaciones de personal directivo y operativo, solicitudes de recursos materiales y proyecciones de objetivos y metas. Las evaluaciones también son de gran utilidad para que las secretarías de Estado, las comisiones intersecretariales, las dependencias descentralizadas y los organismos autónomos de la administración pública, verifiquen si las políticas y los programas implementados cumplieron sus objetivos o bien, realizar las modificaciones necesarias. Finalmente, las evaluaciones permiten verificar el uso eficiente y racional de los presupuestos públicos en el desarrollo de los programas que se llevan a cabo en la Administración Pública del Estado.<sup>65</sup>

En el contexto de concretar una reforma administrativa que redunde en la conformación de la Administración Pública requerida por el país, se encuentra la necesidad del Estado de simplificar y mejorar la recaudación fiscal con equidad y suficiencia, para cubrir de manera adecuada las funciones que tiene encomendadas. Esta situación demanda la consolidación de una “Reforma Fiscal Integral”, que sirva de marco para incentivar el incremento sano de los ingresos públicos, simplificar los esquemas de cobro para fomentar el pago oportuno de las contribuciones, mejorar los instrumentos de combate a la evasión y elusión fiscales, eficientar la calendarización, ejercicio y distribución regional del gasto, mejorar las relaciones fiscales intergubernamentales y, en general, promover un papel más activo de la política fiscal.

Igualmente es indispensable aumentar los ingresos públicos para poder enfrentar el grave rezago social y la pobreza de la mayoría de los

---

<sup>65</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I... *Op cit.*, pp. 42–43.

mexicanos, así como reactivar a la micro, pequeña y mediana empresas y al sector social de la economía e impulsar el programa integral de desarrollo rural. Mientras se logra la concreción de la “Reforma Fiscal Integral”, en una situación de escasez de recursos, el Estado está obligado a tratar por todos los medios el aumento de la efectividad del gasto público, a partir de una jerarquización de las prioridades nacionales.

Por lo pronto, el Estado tiene que darse a la tarea de generar los consensos necesarios con el Congreso de la Unión, los partidos políticos y las organizaciones sociales involucradas, para abordar los temas relacionados con la estabilidad cambiaria, las finanzas públicas sanas, la apertura comercial eficiente, el fomento a la competitividad, la reforma fiscal integral, la protección del ambiente, el combate a la pobreza, la participación del propio Estado en la economía y la conformación de un proyecto nacional de desarrollo.

Esto es una tarea del Estado en virtud de que durante el siglo XX no se logró la conformación de un modelo de desarrollo económico capaz de incluir a todos, no importando su género, raza, edad o “habilidades”; que por el simple hecho de ser un ser humano, un mexicano, tenga la oportunidad de tener un trabajo y un nivel de vida decente. También es tarea del Estado porque en la economía mexicana no se han logrado los equilibrios macroeconómicos y subsiste el bajo crecimiento económico, la insuficiente generación de empleos, las elevadas tasas de interés, el rezago de los salarios reales, además del viejo problema de la fragilidad ante las turbulencias del ámbito externo.

Por lo tanto, es necesario modificar las políticas económicas que se han aplicado en las últimas décadas a fin de poder implementar un modelo de desarrollo incluyente, un modelo que no sea generador de pobreza y de desigualdad como lo demuestra el actual modelo económico.

En consecuencia, se hace necesario reinventar la función del gobierno a efecto de cambiar la forma tradicional en la que ha venido funcionando, el gobierno no tiene que ser necesariamente burocrático, en virtud de que su tarea consiste en definir una nueva forma de pensar o entender su

funcionamiento y su compromiso social. De las consideraciones anteriores surgen las siguientes acciones:

- a. Que el Estado concentre sus acciones en lo realmente estratégico. Para ello, debe tener una gran claridad en sus responsabilidades y ámbitos de competencia, de manera que enfoque sus esfuerzos en las áreas esenciales a su responsabilidad y que son fundamentales para el desarrollo del país, como establecer un ordenamiento jurídico básico, que brinde seguridad; mantener un entorno adecuado para la producción, particularmente a través de una política económica de largo alcance; promover la inversión en servicios sociales básicos, especialmente los que inciden en el desarrollo de las personas, como la salud y la educación, así como la inversión en infraestructura; brindar protección a los grupos marginados y vulnerables a través de una política social eficiente y proteger el medio ambiente.
- b. Considerando que la eficiencia no sólo es resultado de buenas intenciones, sino que involucra por un lado una mejor preparación y, por otro, una base material sólida para su financiamiento, es imprescindible avanzar en una nueva cultura impositiva que permita al Estado acceder de manera más segura y predecible a los recursos para financiar el ejercicio de sus funciones.
- c. Es necesario consolidar la descentralización de la administración pública, ya que el desarrollo económico y político exige la existencia de una Administración Pública con criterios federalistas en la república mexicana. Con ello se daría solución a muchos de los problemas administrativos que generan las políticas que centralizan la toma de decisiones. El resultado de una autonomía administrativa a estados y municipios operaría en una congruencia y eficiencia.

Así, se podría favorecer una Administración Pública con un sentido de responsabilidad e imparcialidad, pues las funciones de los servidores públicos serían desarrolladas en apego al cumplimiento de las

normas y valores que establecen la constitucionalidad y la legalidad existentes en el país.

- d. Es prioritario lograr un mejor sistema de control del gasto público, del que el ciudadano sepa permanentemente con detalle el destino de sus contribuciones. Se debe avanzar en la rendición de cuentas al ciudadano, utilizando las ventajas de la tecnología para establecer el contacto y la comunicación con los ciudadanos.

Se deben evitar gastos burocráticos no prioritarios y duplicidades de funciones que los originan, no sólo en las estructuras de gobierno nacionales, sino también en las representaciones diplomáticas en el extranjero.

Desde hace mucho tiempo ha sido necesario pero en el siglo XXI es impostergable que México cuente con una Administración Pública accesible, moderna y eficiente. orientada al servicio y cercana a los intereses de la ciudadanía, capaz de responder con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, de promover el más eficaz aprovechamiento de los recursos públicos y de cumplir puntualmente con los programas de gobierno.

La prioridad es conformar un desarrollo integral, general e incluyente, sostenido y de largo plazo, acorde a las necesidades que la sociedad y la nación demandan, y que sea capaz de elevar las condiciones de vida de los mexicanos.

En México debe existir un Estado que se identifique con los intereses sociales, económicos y políticos de los ciudadanos, porque sólo así tendrá legitimidad ante ellos y porque sólo un Estado cercano a los ciudadanos tendrá capacidad para convocarlos a que participen activamente en el proyecto nacional.

Finalmente, México necesita un Estado promotor de la justicia y la democracia social, que tenga proyecto nacional, que persiga el bienestar integral de los ciudadanos y en el que el progreso en todos los ámbitos de la

vida, sea una bandera y un objetivo social firme de su acción y su compromiso de servir a los mexicanos.

### **CAPÍTULO 3. LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

El movimiento sindical mexicano se puede clasificar, para su estudio, en tres grandes grupos sindicales: en uno están los sindicatos de los trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, esto es se acogen a la Ley Federal del Trabajo. Aquí están los trabajadores de la iniciativa privada, con sus patrones; estos sindicatos están agrupados en organismos cúpula como el Congreso de Trabajo, el más antiguo, y uno de más reciente creación que es la Unión Nacional de Trabajadores.

En otro grupo, también con la misma relación laboral que la anterior y con patrones que son empresas, compañías o instituciones privadas, pero los trabajadores y sus sindicatos, no están permanentemente agrupados en organismos cúpula, sino que se ostentan y participan como Sindicatos Independientes.

En un tercer grupo, el de los servidores públicos, están los trabajadores dependientes del gobierno federal; en él, las relaciones laborales están reguladas por el apartado B del mismo artículo constitucional, o sea la Ley Federal de trabajadores al servicio del Estado. Estos son los sindicatos agrupados por ley, en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la FSTSE, y en la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, la FEDESSP.

Cabe aquí mencionar que hay otra organización que agrupa a los sindicatos de trabajadores de los gobiernos de los estados y municipios, la Federación de Sindicatos de Trabajadores de los Gobiernos Estatales y Municipales, la FESTESEM, y aun cuando son del ámbito de los servidores públicos, se rigen por la Ley Federal del Trabajo, o sea el apartado A.

En los últimos diez años ha ocurrido una serie de transformaciones en la vida sindical de los trabajadores al servicio del Estado, desde planteamientos que piden desaparecer los apartados A y B por considerarlos lesivos a la libertad y también a la equidad, hasta las

demandas individuales como vía para lograr, a través de jurisprudencias, la posibilidad de tener libertad de sindicalización y de que exista otro o más sindicatos y federaciones de sindicatos, sin tener que ceñirse a la actual Ley, que sólo acepta la existencia de una federación y de un sindicato por dependencia federal.

Ambas inquietudes han tenido éxito en sus anhelos y la Suprema Corte de Justicia, ha determinado la libre sindicalización y ha fallado favorablemente que pueden existir otras centrales sindicales y otros sindicatos. Como consecuencia de esta decisión, han podido conformarse, en algunas dependencias de trabajadores, dos o más sindicatos y la otra central sindical que se menciona en líneas anteriores.

Estas decisiones han traído a la vida del movimiento sindical de la burocracia, posibilidades hasta hace poco tiempo inimaginables, que finalmente han devenido en nuevos cauces, rumbos y objetivos para los sindicatos y para los trabajadores públicos. Se presenta la oportunidad para los sindicatos, sus dirigentes y sus afiliados, de replantear objetivos, métodos y reglas nuevas de convivencia sindical y laboral, y mecanismos de elección abiertos y confiables.

Se presentará una competitividad entre diferentes representaciones o entre las que existen y otras futuras, de manera que habrá alternativas para escoger y precisamente en este escenario, también nuevo de la vida sindical, tendrán que surgir otras formas de hacer sindicalismo, de ejercer una representatividad, de forjar un liderazgo; todo esto no en base a otros valores, sino más bien en base a otras maneras de practicarlos. Esta es la bondad o puede serlo, de los cambios en los marcos legales de la sindicalización, cuya trascendencia aún no se aquilata.

Hace algunos años, a los servidores públicos se les veía, con cierta admiración y respeto, como seres privilegiados y distinguidos y, en honor a la verdad, eso significaba trabajar en el gobierno. Al correr los años, esa imagen del servidor público se fue deteriorando y se convirtió en la que muchos ciudadanos tienen en la actualidad, los consideran elementos ineficientes, impreparados, poco trabajadores, y con los mayores obstáculos e impedimentos para una Administración Pública eficaz.



De la misma manera, los sindicatos y sus dirigentes son vistos como causa de la ineficiencia de los servicios públicos y de la inoperancia de las instituciones públicas, porque lo único que pareciera ser su objetivo es recibir más prestaciones y mayores sueldos con reducción de las jornadas laborales; a los dirigentes sindicales, se les percibe interesados en alcanzar posiciones políticas y prolongar su estadía en cargos sindicales del nivel de mando.

En corto tiempo, los servidores públicos han pasado de ser las personas a las que se admiraba y envidiaba por ser “trabajadores del gobierno”, a los señalados como responsables de la deficiente administración de los servicios públicos.

Es importante señalar que en los últimos años ha sido tema frecuente de discusión el de los trabajadores del gobierno y el propio aparato gubernamental.

Hay aspectos que atañen de manera directa al gobierno, como es la enorme facilidad para desaparecer y modificar o crear estructuras en el aparato administrativo, obedeciendo más a las necesidades personales, “de acomodo”, de los gobernantes en turno.

Igualmente hay que considerar que durante mucho tiempo los requisitos de ingreso a laborar en el gobierno, no fueron lo estrictos y necesarios que debieron ser; y eso al tiempo operó en contra de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, y desde luego en contra de los servicios públicos.

Sin embargo debe realizarse que, si bien es cierto en los ingresos de los trabajadores no existió el rigor deseable tomando en cuenta los elementos de preparación técnica y académica que se necesitaba, sí existió, por lo contrario, una de las cualidades cuya ausencia en la actualidad se añora en el perfil de los que ingresan al servicio público, y es el requisito de la vocación de servicio y la mística de trabajo.

En el ámbito sindical no había interés por capacitarse y superarse; sin embargo, cuando se dio el cambio que paulatinamente dejó a los trabajadores del gobierno relegados salarialmente y con una desaprobación social de su trabajo, algunos sindicatos y dirigentes sindicales junto con

muchos de sus representados, reaccionaron y comenzaron a tomar conciencia de la urgencia de cambiar actitudes y enfocar su actividad sindical a la preparación profesional y la capacitación personal.

Para entonces ya las autoridades y el gobierno les habían tomado la delantera y los habían dejado solos en su estrecho mundo sindical.

Por su importancia, vale la pena constatar y consignar, dentro del marco en que este trabajo se desenvuelve, el siguiente acontecimiento:

En alguna época, la participación de los sindicatos y sus dirigentes, dentro de la Administración Pública, se dio de manera destacada e importante, pues se les encomendó –es el caso más significativo si se ve el nivel de responsabilidad– la dirección y administración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el ISSSTE, que había sido creado precisamente para proporcionar a los servidores públicos y sus familias esa gama de servicios médicos, sociales, de apoyo a la economía, culturales, deportivos, pensiones y jubilaciones.

Sin pretender hacer una evaluación a fondo de esta gestión y del comportamiento de los dirigentes sindicales que recibieron esa encomienda, baste resaltar el hecho de que en el momento en que la reforma administrativa entró en etapas de mayor definición como tal, ese cargo, por muchos considerado como sindical (¿porqué habría de ser considerado así? ¿Lo decidían más las razones políticas que las de capacidad administrativa?), dejó de ser responsabilidad de un dirigente o ex dirigente sindical para asumirla un técnico o político alejado del ambiente sindical y con formación política y/o administrativa.

Pretendiendo hacer un análisis y obtener juicios de valor y un serio panorama del quehacer sindical en nuestra patria, son varios los enfoques que podrían establecerse para hacer ese balance de la participación, la influencia y el desempeño que el movimiento sindical ha tenido en la Administración Pública mexicana. Su papel ha sido preponderante y en ocasiones protagonista importante de decisiones coyunturales en el desarrollo del país. Su importancia no ha sido menor ni siempre ha tenido esa valoración peyorativa que hoy se tiene de los sindicatos y del movimiento sindical.

Constituyeron una fuerza que ha tenido presencia como representantes de los trabajadores al servicio del Estado y que, en sus etapas de lucha por obtener estabilidad laboral y seguridad social, influyeron decididamente en la creación de áreas, departamentos o instituciones que modificaron la estructura de la administración e influyeron en la normatividad del gobierno al ejercer sus responsabilidades

Basta hacer un breve recorrido histórico y se podrán apreciar algunos aspectos en los que el activismo que desplegó el movimiento sindical de los trabajadores del Estado fue notorio y los logros alcanzados fueron aumentando.

Debe señalarse también, –tratando de entender un poco más su rol– la importancia y trascendencia de los sindicatos que se ha manifestado en la participación de muchos dirigentes en las cámaras de diputados y de senadores.

Su presencia casi permanente en esos recintos corresponde a la representación del movimiento sindical para, desde ahí, tener la perspectiva de poder analizar y vigilar las estructuras de la Administración Pública y sus funciones, y en los casos en que se ha requerido, proponer y defender las iniciativas de cambios y transformaciones, las iniciativas de reformas a la ley del ISSSTE y de cualquier otra iniciativa de ley que estuviera relacionada con los objetivos e intereses de la Administración Pública y en particular con las dependencias que tienen que ver con lo que atañe a los servicios públicos, como es la salud, la educación y la seguridad social en general.

Todo lo anterior forma parte del desarrollo y evolución de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y de las centrales en que se agrupan. Pero esta serie de acontecimientos tiene que ver también con la evolución de la administración pública, sobre todo cuando se revisen los temas de la seguridad social y cómo ésta se ha venido desarrollando en nuestro país.

En la historia de México se consignan muchos datos que tienen que ver con la participación y la importancia que el movimiento sindical de los servidores públicos ha tenido en el desarrollo de las instituciones y en la evolución de la Administración Pública.

### 3.1 Antecedentes Gremiales

Como preámbulo de este tema se presentan algunas reflexiones que como tal se encuentran en la obra “De los gremios al Sindicalismo” de Julio Bracho y que permiten un rápido panorama de lo que ha sido el movimiento sindical en México.<sup>66</sup>

Se afirma que desde los gremios hasta la constitución de los sindicatos, pasando por las sociedades mutualistas, en estas organizaciones se ha mantenido una serie de rasgos y características de tipo religioso, social, político o cultural que no se puede decir que haya en algún momento desaparecido, aunque se les denomine de manera distinta. Si bien en diferentes momentos históricos ha habido la preeminencia de alguna forma particular, en el conjunto, con matices, no dejan de estar presentes las características de todas.

El término organización hay que entenderlo como el acto de reunirse para instituir y representar una comunidad de personas, hacerla visible ante los demás, dar motivos y objetivos a su voluntad específica de juntarse.<sup>67</sup>

En su antecedente gremial, el sentido que se le da a esta palabra, está ligado al de un “órgano” que cumple una función determinada, que tiene un oficio específico en el cuerpo de la sociedad; es un “microcosmos”<sup>68</sup> que es un reflejo en su escala peculiar, de las características del universo en el que se encuentra inserto. De tal manera que gracias al oficio, toma lugar en el cuerpo social, se “incorpora” a través de la obra que realiza. Se forma parte de una corporación, por el oficio, y por la obra se formula una definición “material” de los sujetos, se precisa lo que son: no se es trabajador; se es oficial de tal o cual arte. Así como el oficio se expresa a través del cuerpo, el conjunto de artesanos de un oficio cobra cuerpo mediante el gremio.

---

<sup>66</sup> BRACHO, Julio, De los Gremios al Sindicalismo, Genealogía Corporativa. Edit. Instituto de Investigaciones Sociales de UNAM, Sociedad y Política, México, 1990, p.9

<sup>67</sup> Ibidem

<sup>68</sup> Ibidem

En el ámbito gremial, las diferentes corporaciones cuyos intereses se circunscriben en la organización social por la confirmación real de sus ordenanzas; el propio mercado, se reglamenta para evitar el monopolio o acaparamiento y se mantiene como espacio público al que sólo pueden concurrir los artesanos que han dado constancia de su saber ante las autoridades de la ciudad y gremiales. Para poder “tener tienda pública” se necesita una serie de requisitos ligados al conocimiento del oficio, de tal manera que el artesano concurre y contribuye a la vida de la ciudad con sus obras que en su calidad son respaldadas por el gremio al que pertenece.<sup>69</sup>

Las formas de investir, en muchas ocasiones por elección democrática, a las autoridades gremiales, se daba por rituales con una temporalidad precisa. La corporación tiende a reproducir en sí misma muchos de los elementos de la ciudad y forma una vida comunitaria con sus ritos, sus contribuciones, su saber, sus constituciones y hasta sus malicias. Con la cofradía por cada uno de los oficios, se da al aspecto religioso un profundo sentimiento de unidad de pensamiento, de comunión y de familiaridad.

El largo trance histórico que va de los símbolos al derecho, va muy cerca de esas formas que registran las pretensiones y los cauces de lo político, y en el campo de los trabajadores también resultan sus formulaciones normativas y de orden, una secuencia significativa de lo histórico, en el sentido de que las ideas que se expresan son reflejo del régimen que las dicta y de hecho llega a ser una voluntad política que llega a realizarse moldeando a la sociedad.<sup>70</sup>

En ciertas circunstancias el soberano, con esa trascendencia y autoridad que se le atribuye y reconoce, dicta leyes, pero ha habido muchos momentos en la historia en que las normas surgen como obra del acuerdo de los hombres, o por la forma en que los agremiados o miembros de una sociedad penetran en el orden jurídico.

Estas condiciones van cambiando según el tipo de régimen que prevalezca. No son lo mismo las leyes y normas vigentes durante el gobierno de la corona española que las que van surgiendo bajo las diversas

---

<sup>69</sup> Op. Cit., p.10

<sup>70</sup> Ibidem

constituciones republicanas, y que serán aplicables a los trabajadores o a su condición de ciudadanos. Aún más, la actitud para con la ley dentro de las organizaciones de los trabajadores, sufre diversas transformaciones históricas.<sup>71</sup>

La ruptura del sistema corporativo, que se extendía hasta las comunidades indígenas, para la Nueva España, significó un largo y profundo cambio. Las reformas emprendidas por el absolutismo ilustrado para limitar los privilegios corporativos sólo fueron el comienzo de una confrontación que tuvo como principal oponente a la Iglesia.. Desde la expulsión de los jesuitas, este conflicto continuará siendo fundamental aún después de la Independencia.<sup>72</sup>

Si la Iglesia cumplía un papel primordial en todo el orden de la sociedad colonial, fue mayor cuando su contrapeso legítimo, la monarquía, desapareció al romperse la liga colonial. Todavía más, la caída del rey provocada por la intervención francesa, destruyó la imagen del poder al que todos se sometían. Sin el soberano, no había punto de referencia aceptable para los estamentos o las corporaciones.

Las condiciones de vida en 1808, cuando se intentó sin éxito, legitimar mediante un congreso al gobierno novohispano, se tornaron más difíciles y la lucha de los insurgentes con vivas a Fernando VII y a la virgen de Guadalupe y con mueras a los gachupines era una manifestación clara del gran conflicto político emergente. El bajo clero tomó parte en esta lucha con un objetivo esencial: la defensa de la religión del peligro francés, liberal, o francmasón. Pero entre el clero también hubo división y así escindidos del seno de la Iglesia, los curas se revelaron como caudillos populares que buscaban otras fuentes de legitimidad para sustituir la perdida unidad monárquica y corporativa. Fue de los rangos del bajo clero de donde surgió la cabeza insurreccional con el raigambre popular más sorprendente. No es extraño que a pesar de la búsqueda de legitimidad en un régimen asentado en el derecho, los primeros constituyentes hayan establecido el dogma

---

<sup>71</sup> Op. Cit. p.11

<sup>72</sup> Ibidem

católico como único y que a la Iglesia se le mantuvieran sus fueros y dominios.<sup>73</sup>

Un gran nuevo actor legado de la guerra civil, fue el ejército. A pesar de sus rasgos eminentemente corporativos, contiene elementos que se engarzan con los cambios sociales en transcurso, gracias a la movilidad de sus cuadros y su falta de cohesión ideológica, si se compara con los de la Iglesia. El ejército es una fuerza capaz de ser utilizada por diferentes corrientes políticas para imponer sus intereses al conjunto de la sociedad. A falta de autoridad estatal, el convencimiento por las armas. El ejército, dado su origen realista generalmente fue conservador aunque el prestigio de los insurgentes que se fueron integrando le dieron aire libertario. Con la guerra civil, la fuerzas del ejército se incrementaron y su poder político se extendió; se presentaba como defensor en contra de una invasión española, además de fuente de movilidad social, también cumplía su papel de voraz consumidor de mendigos, vagabundos y desempleados que por leva eran reclutados para carne de cañón. El reclutamiento forzoso se reveló como una manera más eficiente que la caridad, para terminar con los léperos y vagabundos y un medio de compeler a laborar, pues sujetarse a un trabajo era una manera de evitar, a veces, el enganche.<sup>74</sup>

Fue mucho más tarde, con la participación popular armada en los ejércitos liberales durante la revolución de Ayutla y sobre todo, con la defensa nacional frente a los franceses, que fue posible subordinar la avidez de los militares para restaurar la República.<sup>75</sup>

Si la disgregación de la sociedad con la caída del monarca español levantó hacia la lucha política a los curas más intrépidos e iluminados de libertad, la escisión en las filas de la Iglesia tuvo serias repercusiones en los sectores de la población más abiertos intelectualmente. El monopolio ideológico de la Iglesia se vino por tierra junto con la visión de la comunidad total integrada bajo un solo orden mundano y espiritual. Si se le daba un carácter casi divino al rey también se incorporaba en este y en el otro mundo al indigente. La Iglesia había fungido como integrador de los extremos. La corporación

---

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Op. Cit., p.12

<sup>75</sup> Ibidem.

eclesiástica se presentaba como una apertura perdurable fuera de los intereses mundanos gracias entre otras razones, a la caridad y al cuidado de los pobres.

No es la jerarquía de la Iglesia la que se pone en duda, ni siquiera la concepción de la religión, sino su intervención en lo que fue apareciendo a la vista como sometido a la querrela y voluntad de los hombres. En este marco, la lucha emprendida de los liberales contra la acumulación de bienes por el clero, los llevó a su máspreciado triunfo: la separación total entre la religión y la política.<sup>76</sup>

Con todo, se ha dado menor énfasis y visto menos lo que en esa época representa el retraimiento de la Iglesia de su labor de asistencia a los pobres, pues eso también repercutió en la formación del mercado de trabajo. La puesta en venta de los bienes eclesiásticos cobraba sentido para los nuevos acaparadores, sólo si encontraban brazos para trabajarlos. Intentando remediar esto, también la disgregación de las comunidades agrarias fue decisiva. Se produjo la ruptura de la tradicional protección que el régimen colonial proporcionaba a las comunidades bajo la vigilancia particular del clero.

Aunque ese proceso está al margen del tema central del trabajo, la exigencia para no desdeñar su importancia, radica en que es el momento más álgido de la imposición política del liberalismo y deja ver cómo una transposición de los principios liberales, bajo condiciones históricas distintas, también tiene consecuencias distintas a las del modelo empleado.

Si se compara con la visión que se tiene de la propiedad en los orígenes teóricos del liberalismo, se puede encontrar una peculiar semejanza con las proposiciones que hace Locke al hablar de la propiedad privada, en su “Segundo tratado de gobierno”.<sup>77</sup> El lo ve en el caso de las plantaciones coloniales: los indígenas por permanecer en estado de naturaleza, son susceptible de ser tomados bajo una relación de servidumbre y por lo tanto son excluidos de la sociedad política; y otra, que descarnadamente deja ver la convención política en el seno de la propiedad: si el trabajo de la tierra

---

<sup>76</sup> Ibidem

<sup>77</sup> Op. Cit. p.13



daba derecho a la propiedad y ésta a la integración en la sociedad política, a la manera en que el mismo Locke relata que se efectuaba en España, bajo los liberales mexicanos, la capacidad para entablar una relación con el Estado y formar parte de la sociedad política fue lo que permitió deslindar y obtener la titularidad sobre la tierra, arrancándosela a quienes la trabajaban, a las comunidades indígenas y campesinas. Inclusive antes del desastre de la guerra contra los americanos, solamente la propiedad daba el privilegio de la ciudadanía plena por la que además de votar, puede acceder a los puestos políticos.

En el siglo XIX, las diferentes corrientes en pugna, determinan al participante en la sociedad política mediante los textos constitucionales. Se puede encontrar aquí una progresiva depuración de los aspectos económicos, ideológicos o sociales que se utilizaron para definir al ciudadano, para llegar a darle un estatuto puramente político, que era condición indispensable para definir la igualdad política y dar cabida a la democracia, para propiciar la ruptura de los lazos corporativos que ataban a los individuos pero al margen del Estado republicano.<sup>78</sup>

Con la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma se impidió la pérdida de la libertad por voto religioso y se dictó el desmantelamiento de las cofradías. También eventos de la vida social como el nacimiento, el matrimonio o la muerte, dejaron de ser sancionados exclusiva y obligatoriamente por la Iglesia.<sup>79</sup>

Muchas de las características de los gremios, a pesar de la liberación del mercado, continuaron existiendo a lo largo del siglo XIX; no sólo se percibe su subsistencia en las costumbres que se sucedían en los talleres, por ejemplo la pervivencia del aprendizaje, sino en la vida y el sentido de las organizaciones artesanales, sustitutas de gremios y cofradías, en las sociedades mutualistas.

Aun cuando todavía se mantienen rasgos religiosos que deben apreciarse, da comienzo una secularización de las organizaciones de los artesanos,

---

<sup>78</sup> Ibidem

<sup>79</sup> Ibidem

ligada a la defensa de la libertad y del Estado democrático. Hablan de ello las formas en que las mutualidades envuelven la cuestión de la muerte o la manera en que se procura al prójimo en desgracia pues son fenómenos esenciales de interpretación y conformación de lo religioso.

También son una muestra del anhelo de trascendencia, las utopías que pretenden la unidad del género humano a partir de una república del trabajo que tanto se difunden entre los artesanos durante ese siglo. Los trabajadores fueron terreno ya barbechado para el cultivo de los ideales utópicos.<sup>80</sup> Estos fueron motivo de discusión en los periódicos y asociaciones liberales, e inclusive algunos se pensaban como proyectos de ley para ser adoptados por las instituciones republicanas.

Moralizar a la sociedad e implantar una ética de trabajo va a la par, en muchos de los textos de la prensa artesana, con la exclusión de los que se veían fuera del nuevo orden social: al mismo tiempo que se exalta el ser trabajador, se promueve la represión sobre la vagancia.<sup>81</sup>

Ya en el nuevo régimen que restaura la República, los trabajadores gozan de un espacio público cuya mejor manifestación se encuentra en el coloquio a través de sus periódicos, y desde ahí participaron en el debate público. Desde el cielo de la utopía hasta el terreno de la democracia se imbrican las concepciones que daban forma ideológica a las asociaciones artesanas. Además de exponer las concepciones de lo político que se confrontan en sus idearios y congresos, es importante ver las repercusiones que éstas tuvieron en las alternativas políticas que se presentaron en la República.<sup>82</sup>

Los trabajadores celebraron congresos obreros que intentaron formar una asociación general en tanto proponían la unidad de los trabajadores, pero se enfrentaban con el problema de la multiplicidad de corrientes ideológicas que en ellos confluyeron.

Tratar de establecer un programa general de acción, al mismo tiempo que se creaba una dirección central, implicaban instituir formas de aceptación y debate de las diferencias, no sólo porque se buscara la participación de los

---

<sup>80</sup> Op. Cit. p.14

<sup>81</sup> Ibidem

<sup>82</sup> Ibidem

asociados en la elección de los dirigentes, sino porque con la crítica de las ideas o de los actos era posible, dando cabida a los portadores de diferentes ideologías ensayar y encontrar alternativas a la situación política. Lejos de conformar acciones comunes democráticamente establecidas para influir en la política general, mediante los distintos congresos obreros, se llegó a querer imperativamente la unidad ideológica.

Se descartó la discusión de lo religioso de las asociaciones de los trabajadores, pero hacer lo mismo con la problemática política les impidió participar activamente en el ámbito que la restauración republicana puso momentáneamente a sus pies. Sin embargo, del debate de la prensa artesanal también surgieron proposiciones de una amplia visión política, que trataron los problemas que bullían en el país y que delinearon cuestiones políticas o sociales que treinta años más tarde enarbolaría la Revolución de 1910.

Las demandas laborales tuvieron su primera y más clara síntesis en el programa de 1906 del Partido Liberal Mexicano, en este último contexto prerrevolucionario. Es importante destacar el cambio de sus concepciones políticas al ser influenciadas por el anarquismo cinco años más tarde.<sup>83</sup>

Madero fue quien por sus planteamientos, por su lucha electoral y por su posterior lucha armada logró encabezar la derrota del porfirismo, puesto que la cuestión primordial que desencadena la primera etapa de la revolución es la lucha por la democracia y al aflorar el nuevo régimen, la fuerza de las reivindicaciones sociales también se mantuvo en pie de lucha en los pueblos zapatistas. En estos momentos, la instauración de la democracia, el respeto a la justicia, la ley y la voluntad popular, y la imposición de límites legales al acaparamiento de tierra fueron las divisas más altas.<sup>84</sup>

A los trabajadores urbanos, mientras tanto, la distancia y la desconfianza que mantenían frente a lo político y su falta de visión de la democracia los alejaron, primero de una participación, de manera asociada, en los conflictos políticos, y después, los empujaron a una ciega incorporación en las filas del carrancismo.

---

<sup>83</sup> Op. Cit. p.15

<sup>84</sup> Ibidem.

Embebida de anarquismo, la Casa del Obrero Mundial, no sólo reclutó los “batallones rojos” para lanzarlos contra “el único enemigo común: la burguesía” –protagonizada por las fuerzas villistas y zapatistas-, sino que al vapor de la revolución desmanteló a las sociedades mutualistas para formar sindicatos y comités revolucionarios capitaneados por sus simpatizantes. Se llegó a dar el caso de aplicar medidas coercitivas para incorporar a los trabajadores a estas organizaciones; lo que será en esta época antecedente de lo que después se instaurará como obligatorio en la legislación laboral.<sup>85</sup>

Por la huelga general es que se recupera, aunque momentáneamente, la iniciativa e independencia de los trabajadores frente al mando triunfante de la revolución. Si el carrancismo logró desbaratar la protesta de los trabajadores, no pudo mantenerlos controlados orgánicamente. Sin embargo a través de los tres congresos obreros que desembocarán en la formación de la Confederación Regional Obrera Mexicana, podrá consolidarse la unidad sindical obrera como matriz orgánica ligada al Estado.<sup>86</sup>

Hacer un seguimiento del hilo de las ideas que imperan en esos congresos, es ver cómo las ideologías se adecuan y propician un sometimiento voluntario de los adherentes, al organismo que se pretende engendrar, para con esto investir a un interlocutor público que disponga lo que se debe atribuir a los trabajadores, lo que deben esperar del poder público y cómo deben comportarse para ser parte de la sociedad política laboral.<sup>87</sup>

En los estatutos de la CROM se perdieron las determinaciones democráticas que podrían dar lugar a una amplia confrontación de ideas y a la elección libre de representantes. Ahí, a la ideología se le usa como patrón para seleccionar a los miembros de la dirección y para concretar la unidad; y al secretario general se le atribuye un poder total de decisión y representación, de tal manera que pudo llegar a expulsar a los que a su juicio perjudicaban a la CROM. Al secretario general prácticamente se le da un cheque en blanco; pero además, su poder y su influencia se ven

---

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> Op. Cit. p.16

incrementados por la estrecha relación que establece con el Estado, ya que la CROM terminó con la aversión a la política que preconizó la corriente anarcosindicalista, y muchos de sus miembros ocuparon cargos en el gobierno.<sup>88</sup>

La CROM, desde su papel preeminente, se enfrentó a muerte contra otras dos confederaciones: la católica y la anarquista, que no dejaron de asemejarse en sus formas de organización y dogmatismo. El apoyo estatal le permitió a la CROM imponerse; sin embargo, esta confederación llegó a depender tanto del Estado que la ruptura provocada por el asesinato de Obregón provocó la desbandada de sus filas. Fue imperativo, entonces, implantar de manera legal y nacional aquellas formas de integración y control en la organización sindical.<sup>89</sup>

El acaparamiento de plazas por un solo sindicato de empresa o de rama industrial, aunado a la pérdida del empleo para aquellos que son excluidos de un sindicato, permitió instaurar el poder de las burocracias sindicales y evitar la participación crítica de las mayorías. En cierta manera, los sindicatos se creaban para evitar la competencia de los desempleados y abrir un margen a los sindicalizados de mejoramiento y garantía de las condiciones laborales en las situaciones particulares de las empresas.

Los miembros se aglutinan en los sindicatos y se ven como iguales al enfrentarse como asalariados al patrón: las diferencias de oficio y de salario pasan a ser secundarias.<sup>90</sup> Inclusive, mediante convenio, se le niega al patrón la posibilidad de hacer distinciones entre trabajadores, y es el sindicato quien propone a los que se integran a laborar.

La categoría de los trabajadores eventuales, bajo la que llegan a quedar incluidos obreros que laboran constantemente y durante años en una misma empresa, será una forma de preservar el privilegio de los sindicalizados y de permitir su usufructo incondicional por el capital.<sup>91</sup> Al final, cuando se dicta la ley que reglamenta el artículo 123 constitucional, dedicado principalmente a establecer las condiciones mínimas aceptables en los contratos laborales,

---

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Ibidem.

se establece una categoría aparte para los trabajadores especializados, administradores o técnicos que evita que se asocien con los trabajadores manuales. Inclusive, como hasta hace poco tiempo, se abusa contra la misma legislación al negarles el derecho de libre asociación, e impedir que se organicen independientemente.

Con lo expuesto se puede tener ya el panorama que al principio se prometió. Podemos ver divididas tanto la antigua capacidad artesanal, que integraba el saber y el hacer de los oficios, como sus organizaciones que daban cabida a diferentes espectros de adherentes; para ver también reestructurado un enorme orden corporativo apuntalado con la legislación laboral, con el poder político, con concepciones ideológicas propicias, pero también por grandes sectores de los trabajadores que encuentran formas de identificación y mediación política a través del escenario de sus organizaciones.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Op cit. p. 17

### 3.2 El Corporativismo en México

En el ámbito de lo social y lo político, el corporativismo ocupa un sitio especial: no sólo tiene historia, sino que ha transcurrido ligado íntimamente a los muchos momentos del desarrollo político y social del hombre. En su ya largo recorrido, esta forma de organización, ha participado e influido en múltiples decisiones políticas y también tiene acepciones y aceptaciones diversas. En México no es la excepción y aquí, como en otros países, el concepto es una noción muy tradicional que encierra una importante carga negativa ante la opinión pública pero además, esta percepción la han confirmado vigorosamente las diferentes organizaciones con sus acciones y los dirigentes con sus decisiones y comportamientos.

De una manera referencial al aspecto central que este trabajo analiza, es pertinente no soslayar esta forma de organización así denominada, porque su presencia ha sido determinante en no pocos casos y verdaderamente tiene importancia en la vida de las sociedades del mundo. Además el análisis del corporativismo ofrece razones y explicaciones del funcionamiento de los sindicatos, de los dirigentes sindicales y de sus formas de relación y de influencia.

El corporativismo es un concepto añejo en la economía y en la política y se refiere a la organización de la sociedad en corporaciones o gremios<sup>93</sup>, como estructuras diferentes a las del Estado. (El bien común y la solidaridad eran los criterios que prevalecían sobre los intereses particulares y bajo esa ideología se estructuraban, las corporaciones y se fomentaba, alcanzándola, la cooperación de los individuos y de la sociedad en su conjunto.)

Como ya se ha expresado anteriormente, la imagen que del corporativismo se tiene no es ni con mucho la mejor, pero quizá tampoco sea del todo justo hablar generalizando, e imprimirle ese sello peyorativo cual si fuera por naturaleza, cuando no en todas las sociedades ha sido pernicioso como de manera general se piensa.

---

<sup>93</sup> ORTEGA RIQUELME, Juan Manuel. *Léxico de la Política*, p. 107.

Vinculado el concepto al sistema fascista italiano que se impuso posterior a la segunda guerra mundial, al significado no le proporcionaba elementos de prestigio; tampoco se los proporcionó el corporativismo aplicado en la antigua Unión Soviética, o el nacionalista alemán de Hitler o la Organización Corporativa Nacional española, ni la Organización Corporativista Estatal de Francia, ni el régimen corporativista impuesto en Portugal y... éstos han sido los sistemas corporativistas más representativos.<sup>94</sup>

Si se advierte que este corporativismo es el que ha estado ligado y de alguna manera heredado a los países latinoamericanos se encuentra explicación a la influencia que en México tuvieron esos sistemas totalitaristas. Sin embargo poco se habla y excepción son las personas que en ese ambiente de las organizaciones gremiales y en el político, se refieren al corporativismo vinculado con los sistemas políticos de países muy desarrollados, como Noruega, Suecia, Austria entre otros. Esto demuestra que la información acerca del corporativismo se ha quedado estacionada sin considerar estudios e investigaciones que demuestran que los elementos y los componentes de este sistema se han venido transformando y modificando.

A partir de los años setenta se han venido conociendo investigaciones que ofrecen enfoques diferentes que intentan reposicionar el concepto corporativista considerándolo como una herramienta analítica, ya no sólo descriptiva, que explica el desarrollo de un tipo particular de organización de los intereses y relaciones Estado-sociedad. Tal es el caso de lo que se denomina neocorporativismo.<sup>95</sup>

En esta teoría se presentan dos explicaciones al desarrollo de los arreglos corporativistas del siglo XX. Una es la propuesta culturalista que afirma que el corporativismo latinoamericano se relaciona con la tradición política ibérica y con la doctrina social católica heredada en América latina; otra propuesta, y que se ha difundido rápidamente, es de carácter estructural y se refiere a una particular organización de la intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad, explicación alterna al pluralismo que habla de

---

<sup>94</sup> AUDELO CRUZ, Jorge Mario. “Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual”. Documento en Internet, 2007 p.14

<sup>95</sup> ORTEGA RIQUELME, Juan Manuel. Op. Cit.p.107



la organización en distintos y variados grupos de interés que tratan de influir en las decisiones de gobierno que a su vez es un actor imparcial que diseña políticas de acuerdo a las presiones; entonces el Estado se convierte en una arena para neutralizar conflictos.<sup>96</sup>

Después de los regímenes políticos posteriores a las guerras mundiales y de los que se habló anteriormente y que tuvieron su principal escenarios en algunos países europeos, a mitad de la década de los años cincuenta se había utilizado un enfoque teórico llamado pluralismo que como se apunta renglones arriba, sostenía que la sociedad se organiza en grupos de interés distintos y muy variados, que intentan y buscan influir en la toma de decisiones del gobierno y que por lo tanto un gobierno democrático se convierte o es un actor imparcial que atendiendo a las presiones de esos grupos va a diseña y ejecuta las políticas públicas; de aquí la idea del Estado neutralizador de conflictos. Esta es una teoría de equilibrios, en la que no sólo el poder sino el control del propio poder político están compartidos y distribuídos de manera amplia y clara.<sup>97</sup>

A finales de los años sesenta, esta posición teórica tuvo varios cuestionamientos que le hicieron algunos importantes analistas. Las críticas a los supuestos teóricos del pluralismo particularmente estuvieron dirigidas a una falta de discusión sobre el tema de la representatividad, pues se suponía, sin validarlo, que había coincidencia en los intereses de los miembros y en los de las políticas de la organización. Otra era que no necesariamente en las sociedades modernas, una expansión de las organizaciones sociales se daba por el proceso de división del trabajo. Otra más, al gobierno como arena neutral con los grupos de presión en libre competencia, le impedía intervenir en la selección de intereses que debía valorar en el proceso para la toma de decisiones. Y otra más se refería a un supuesto mecanicista que supone que las organizaciones nacen como resultado de los cambios que se dan en el ambiente socioeconómico, cuando se ignora que hay organizaciones provistas de enormes recursos y

---

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Lowi, 1969: 45 en Ortega Riquelme, Juan Manuel. Op .cit p.107.

suficientes capacidades para tener vida propia, al margen de vaivenes políticos, económicos y sociales.<sup>98</sup>

En los años setenta el desarrollo de la teoría neocorporativista, constituye no sólo una respuesta a cuestiones de tipo teórico sino se presenta como una alternativa a los regímenes pluralistas que en estos años enfrentaron los problemas de control de la inflación, los del crecimiento económico sostenido y el de encontrar la legitimidad y las explicaciones de la gran capacidad que demostraron algunos países europeos pues en las mismas condiciones, ellos continuaron generando políticas económicas concertadas y pudieron mantener altos niveles de crecimiento y empleo, y bajar los niveles de inflación así como la disminución de los conflictos entre capital y trabajo.

La teoría del neocorporativismo tuvo como objeto central de su análisis un grupo particular de políticas y arreglos institucionales que estructuran la representación de intereses y que enlazan los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado.<sup>99</sup> Estos arreglos se llevaron a cabo durante el período de entreguerras en el norte de Europa y en América Latina. El acento en esta teoría está en cómo se da la representación de intereses, que es clave para llegar a los acuerdos que benefician a todos.

La definición de Phillippe Schmitter que ha tenido mucha aceptación dice que el corporativismo es “un sistema de representación de intereses en donde las unidades constituyentes están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente organizadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (y puede ser que hasta creadas) por el Estado y a las que se les otorga un monopolio representacional, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de la observación de ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos.”<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> En ORTEGA RIQUELME, Juan Manuel, varios autores. Op. Cit.

<sup>99</sup> Stepan, 1978:46, Ibidem.

<sup>100</sup> SCHMITTER Ph. 1974: 93-94, en Ortega Riquelme, Op. Cit.

Tan ideal resulta esta definición que el propio autor intenta reducir las limitaciones que tiene y a este tipo de representación de intereses añade dos subtipos: uno se refiere a un sistema de intermediación de tipo societal o corporativismo societal que es el que se encuentra enraizado en sistemas políticos liberales democráticos y otro un tipo subestatal, corporativismo estatal caracterizado por sistemas de tipo autoritario.

En estos dos subtipos de sistemas de intermediación se pueden resumir las diferentes opciones que en la actualidad aparecen en el ámbito de los acuerdos. Por un lado en el corporativismo societal, se presenta una sociedad con un sistema electoral y de partidos competitivo, abierto, donde el poder político del ejecutivo se basa en coaliciones; hay distintas ideologías y marcadas diferencias culturales y un importante número de organizaciones no sólo de tipo funcional sino también territorial; y por el otro, el corporativismo estatal, en el que se da férreo control burocrático y centralizado sobre las organizaciones de tipo funcional; en donde verdaderamente no existen elecciones o son de tipo plebiscitario, en donde un partido controla o monopoliza al sistema político, en donde la ideología es una sola y se reprime el desarrollo de distintas culturas políticas.<sup>101</sup>

Por las implicaciones que tienen sus propuestas con fenómenos muy conocidos en México y en algunos países latinos, resulta también de interés las que expresa el politólogo Gerhard Lehmbuch acerca de lo que son los arreglos corporativos. El afirma que los arreglos políticos llamados corporativistas son de tres tipos: uno donde organizaciones poderosas y muy centralizadas tienen un monopolio representacional; otro donde las organizaciones además de centralizadas y monopólicas, gozan de una posición de privilegio en su acceso a las esferas de gobierno; y el otro, la participación en sociedad entre empresarios y trabajadores con el fin de regular sus conflictos y coordinada por el gobierno en el proceso de creación de políticas públicas.<sup>102</sup>

Lehmbuch también argumenta que un sistema de representación de intereses distinto al corporativismo sectorial schmitteriano y con larga historia en el desarrollo político de los Estados apareció después de la primera

---

<sup>101</sup> SCHMITTER, Ph. 1974, en Ortega Riquelme, Juan Manuel. Op. cit. P.108

<sup>102</sup> LEHMBRUCH, Gerhard., 1984:64, en Ortega Riquelme, Op cit. P. 108

guerra mundial y sucedió cuando “empresarios organizados y trabajadores cooperaron con los gobiernos en la economía de guerra y después en la desmovilización.” Llama a este tipo de arreglo institucional “concertación corporativista”, que tiene dos esencias fundamentales: involucra no sólo a un grupo de intereses sino a una pluralidad de organizaciones que comúnmente representan intereses hasta antagónicos; y estas organizaciones administran sus conflictos y coordinan su acción con la del propio gobierno, especialmente con los requerimientos sistémicos de la economía nacional. De esta forma las diferencias entre un “corporativismo sectorial” y una “concertación corporativista”, son que ésta requiere de un elevado grado de organización interna, coordinación y el monopolio de la representación, para así poder encontrar el objetivo del consenso.<sup>103</sup>

En México hablar del corporativismo, es también referirse a un concepto con bastante desprestigio, y que se asocia de manera muy fuerte a aspectos de un sistema político caracterizado más que por su condición de ser grupos de representación de intereses, por funcionar principalmente como mecanismos de control (o de represión) con un objetivo fundamental: control de votos e imposición de dirigentes y representantes en las cámaras legislativas y en los niveles de gobierno.

Ya en la segunda mitad del siglo XX (1960), seguía considerándose al corporativismo mexicano, por sus prácticas y su ideología, más vinculado a regímenes totalitarios y fascistas como los de Europa,<sup>104</sup> mencionados al principio de este apartado. Estas consideraciones no estaban alejadas de la realidad, porque en México el sistema político asentado, correspondía a esos parámetros.

Pasados los episodios armados que enfrentaron a los mexicanos en una lucha intestina y prolongada, y la ascensión al poder del Partido Nacional Revolucionario, ( tiempo después Partido Revolucionario Institucional), las características de este sistema se clarificaron: el clientelismo se acentuó y se instaló la corrupción, se establecieron procesos más que electorales, cuasiplebiscitarios, en los cuales los resultados de una elección eran

---

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> AUDELO CRUZ, Jorge Mario, “Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual”, Documento en Internet, 2007, pág.14.

previsibles y se conocían con anticipación (aún antes de realizarse); prevaleció un sistema de decisiones copulares, verticales que se traducen en control político total .

Este partido político que fue hegemónico por más de setenta años, estableció una dominación corporativista, cuyo objetivo fundamental era el control de las elecciones mediante las corporaciones que dependían de él. Cooptó y controló desde su creación a los campesinos, a los obreros, a los demás trabajadores de la clase media, entre éstos, de manera especial, a los de la burocracia, agrupándolos en organizaciones (CNC, CTM, CNOP, FSTSE..) de la sociedad civil.<sup>105</sup>

Eran los tiempos de creación de instituciones que pretendían la estabilidad política y la construcción de los medios para dar respuesta a las inquietudes y expectativas de la sociedad. Pero también en esta etapa se encuentran las raíces que explican porqué y cómo surgieron los cacicazgos en las comunidades, en las organizaciones y en los sindicatos; resulta fácil entenderlo cuando se detecta que la preocupación fundamental era conservar el poder político, a través del control de las organizaciones adheridas por decisión cupular, gubernamental, o sea sin otra alternativa, a los programas de un partido político y del gobierno. Así aconteció en los sistemas políticos totalitarios a que se ha hecho alusión anteriormente, y se repitió en aquéllos que los secundaron. Y México, no fue la excepción.

Se afirma que, después de la revolución de 1910, las causas fundamentales que propiciaron el surgimiento del corporativismo en México, son dos: la primera está relacionada con la necesidad de tener un cierto grado de gobernabilidad, y ese modelo de representación de intereses, no sólo permitía al gobierno legitimidad en sus acciones, sino que se garantizaba, como sucedió, un clima y un grado de paz social. La otra se explica porque el Estado se constituyó en el principal agente de desarrollo, ante la falta de empresas y empresarios mexicanos que fueran una competencia nacional fuerte, frente a los capitales internacionales, y en esta tónica se requirió del apoyo de la sociedad, a través de las organizaciones

---

<sup>105</sup> Ibidem

creadas y estimuladas “desde arriba”, mediante el proceso autoritario de institucionalización.<sup>106</sup>

Sin embargo hay que señalar también que se generaron, en términos de justicia social y de democracia, efectos negativos a mediano y a tan largo plazo, que perduran hasta nuestros días, y que este sistema político resultó contraproducente, pues de manera simultánea a la organización de redes de confianza (a través y dentro) del Estado, los políticos crearon y establecieron barreras para el desarrollo de redes autónomas alternativas, que eran su propio control, en detrimento de la democracia.<sup>107</sup>

México resulta un buen ejemplo de un sistema político tradicional, basado en corporaciones estatales que se han ido desgastando poco a poco, lenta pero inevitablemente; los cacicazgos, los sindicatos y organizaciones que eran productores en serie de votos seguros ( por cautivos ) para personas u organizaciones preseleccionadas, causantes del clientelismo y la corrupción, han entrado, a pesar del autoritarismo en ese ámbito, en picada irreversible.

A las opiniones de que el corporativismo se hizo presente, porque era necesario tener cierta gobernabilidad frente a las dificultades de las autoridades para controlar todos los conflictos políticos y de grupos consecuentes, hay que añadirles el hecho de que las instituciones surgían incipientemente y los funcionarios también, su corta o nula experiencia era evidente y estos factores, en su conjunto, constituyeron un campo fértil para que este modelo de intermediación, quedara atrapado en los intereses de quienes se habían hecho del poder y lo primero y único que les alentaba era el conservarlo. Y si bien es cierto que al fin de cuentas, un sistema de representación de intereses y de acuerdos es aspecto toral en las sociedades porque se garantiza la tranquilidad y la paz social, el hecho de que cada segmento de la sociedad viera sólo por su conveniencia propia sin una valoración de los grupos que no podían tener una representación real, (o la iban a tener ficticia) dio por resultado un sistema político que acaparó el control y la mesa de negociaciones y acuerdos, promoviendo una

---

<sup>106</sup> En Audelo Cruz... Bizberg, Ilan: “Estado y Sindicalismo en México” Ed. Colmex.

<sup>107</sup> En Audelo Cruz... Fox, Johnathan, “The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from México”. World Politics.

organización de grupos de la sociedad de tal manera que pareciera que sí intervenían, sí proponían y también decidían.

Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, tomaron parte decisiva en la formación de este sistema de control político. Marginados en un principio de la posibilidad de agremiarse por el solo hecho de ser trabajadores del gobierno (así lo establecía la ley), cuando en el gobierno cardenista se aceptaron y promovieron las organizaciones sindicales de la burocracia gubernamental, las limitantes y excepciones que más que ayudarles les afectaron, siguieron latentes. A pesar de todo contribuyeron y participaron en ese modelo de control vertical, con elecciones dirigidas, y participando de manera abierta en la consolidación de ese sistema político corporativista estatal. Las restricciones establecidas en la ley para la formación de un sindicato, y las que se impusieron a los miembros integrantes, eran las condiciones que debían aceptarse para estar vigentes.

¿Cuales eran esas limitantes que a los dirigentes y a las organizaciones sindicales de los servidores públicos además de asediarlos, los caracterizaba como organizaciones corporativas y controladas por el gobierno y las fuerzas del poder?

A pesar que en ese tiempo todavía los sindicatos obreros carecían de reconocimiento oficial, desde finales del siglo XIX (1875) algunas organizaciones de servidores públicos como los carteros o los tranviarios, compartían inquietudes y participaban ya en actividades de la Casa del Obrero Mundial.<sup>108</sup> Es en la constitución de 1917, en el artículo 123, fracción XVI donde se otorga a los trabajadores la posibilidad de formar sindicatos, y éstos empiezan a proliferar, pero no en el caso de los servidores públicos.<sup>109</sup> La primera Ley de Trabajo promulgada en agosto de 1931, excluye expresamente a los trabajadores al servicio del Estado, remitiéndolos a las leyes del servicio civil que se expidan; incluso también en varias legislaciones locales-estatales (Veracruz, Chihuahua, Yucatán), se

---

<sup>108</sup> BRACHO, Julio. "De los Gremios al Sindicalismo". Ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1990, p.p. 156-164.

<sup>109</sup> AGUILAR Javier (coordinador) "Los sindicatos nacionales..." López Cárdenas Próspero: Legislación especial y sindicalismo de los trabajadores al servicio del Estado" Ed. GV., México, 1989., p.240

les reconocen características especiales que los hacen ser trabajadores diferentes de los demás por ser “servidores civiles”.<sup>110</sup>

Revisando la legislación se detecta con claridad la intención de mantener un férreo control sobre estas organizaciones de manera que no tengan márgenes de libertad y de decisión, máxime siendo los trabajadores del gobierno. Para que no quedara duda de estas pretensiones de control, de presión y de imposición, baste recordar las siguientes normas, que se establecieron precisamente en el Estatuto Jurídico promovido y promulgado por el presidente Lázaro Cárdenas. En él se abrió la posibilidad para los servidores públicos de organizarse en sindicatos, pero con estas condiciones y limitaciones: que sólo puede existir un sindicato en cada dependencia, que los trabajadores una vez que ingresan a un sindicato no puede renunciar a él, que los sindicatos sólo pueden integrar una central sindical que es la reconocida por el gobierno; que este tipo de sindicatos no pueden adherirse ni a los obreros ni a los campesinos; tampoco pueden tener una contratación colectiva y las condiciones de huelga para que ésta sea legal, debe reunir una serie de elementos, entre ellos que la apruebe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que está conformado por representantes del gobierno y de la central sindical reconocida por el gobierno.

A todos estos requisitos, hay que añadir una serie de prácticas que propiciaban que los trabajadores quedaran atrapados en esas estructuras sindicales. Por ejemplo, en la mayoría de las dependencias del gobierno, a los trabajadores de nuevo ingreso en el pago de su primer salario, se les hacía el descuento sindical, con lo cual quedaban automáticamente afiliados al sindicato respectivo sin que el trabajador lo solicitara pero con todas las obligaciones estipuladas.<sup>111</sup>

Este corporativismo que se vincula tan fuertemente a las organizaciones sindicales de los trabajadores del Estado, es el que por décadas ha contribuido a darle a México esa imagen de autoritarismo, como también debe aceptarse que ha propiciado un desinterés y una apatía social (convertida luego en rechazo) que ha ubicado a los sindicatos en una

---

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> Op. Cit., p. 244.



posición alejada e indiferente respecto de los ciudadanos. De igual manera se ha provocado que estos sindicatos sean considerados como sinónimos de ineficiencia y corrupción, de obstáculos para una eficaz administración pública, porque se entiende que no tiene libertad para decidir, ni interés por el servicio público.

No ha resultado la mejor opción, el mantener (o imponer) este modelo de resolver conflictos de tipo laboral y social, a través de mecanismos de intermediación, entre las representaciones de intereses particulares, personales o de grupo; en este modelo no tiene participación alguna la sociedad civil, ni se ponen en la mesa de las discusiones temas y asuntos que tienen que ver con ella; pareciera que sólo existen los intereses y las preocupaciones de esos sectores que discuten y analizan lo que únicamente a ellos les preocupa. Tienen muy amarrados sus objetivos de poder y de control y muy claros sus métodos para alcanzarlos.

Los sindicatos de servidores del gobierno y sus dirigentes optaron por quedarse en los espacios que les generaban beneficios, no necesariamente laborales o salariales, sino que les redituaban parte del poder, posiciones políticas, en las cámaras o en el administración pública. Es notable que durante mucho tiempo el destino de los dirigentes de la central sindical de la burocracia, una vez terminada su gestión, era la dirección del propio instituto de seguridad y servicios sociales, que para ellos mismos se había creado.<sup>112</sup>

En todo sistema político, el sistema de intermediación de intereses con las diferentes representaciones, es tema ineludible para lograr la tranquilidad y el bienestar social. Es la presencia de la sociedad civil que a través de su participación logra junto con las instancias gubernamentales el equilibrio que permite el desarrollo de los programas sociales, el cumplimiento de los compromisos que se adquieren, y así se impulsa una consolidación democrática o se alcanza de manera definitiva. Todo ello es lo que justifica, por fundamental, la participación de la sociedad civil.

Sólo a través de los acuerdos que se alcancen, puede llegar el orden social y la gobernabilidad aprovechando las instancias en que puedan dirimirse los

---

<sup>112</sup> Op. Cit. p. 250.

conflictos o problemas que se presenten (según los intereses que se defiendan u objetivos que se busquen).

En el caso de México, el sistema de intermediación en las representaciones de intereses es un factor medular en su avance democrático y en su tránsito a una sociedad más participativa, aunque no siempre tan consciente como fuera lo deseable. Puede analizarse cómo en las sociedades que han logrado una industrialización,<sup>113</sup> que han obtenido un desarrollo social consolidado, los cambios y la construcción de vías institucionales surgen de la misma propuesta y participación de la sociedad civil, que empuja, promueve y exige; en cambio en los países latinoamericanos, como México, la fuerza, el empuje suele darse no desde la sociedad civil, sino se les impone desde el exterior, sin ser gradual, a veces de manera intempestiva y violenta, a veces dictadas por el propio Estado. Este en muchas ocasiones, ha sido el promotor de instituciones que reemplazan a las anteriores y en realidad no hay una transformación de fondo, pues no existe esa participación social que se da en otros casos.

En México, se ha llegado a considerar al corporativismo como un componente ya natural y esencial de la cultura política nacional;<sup>114</sup> mostrando nuevamente, y comprobando, otra vez, la tendencia a considerar que la gran parte de la sociedad estructurada, lo está de manera corporativa y clientelar, y que ha subsistido porque constituye una forma de control y mediación entre la sociedad y el Estado. En este sentido, y considerando el marco del proceso de consolidación democrática que vivimos, el corporativismo se presenta como un factor negativo para el desarrollo de una auténtica democracia política, a no ser que se transforme substancialmente y se sienta representante también de la sociedad y adopte las actitudes y decisiones que este compromiso le impondría.

No obstante el ambiente que se expresa en las tendencias de una gran parte de la población por acceder a niveles de auténtica democracia y a pesar de que son notorios los esfuerzos y algunas acciones (incluyendo instituciones recientes, revitalizadas o nuevas) existe la percepción

---

<sup>113</sup> Bizberg, Op. cit. p. 17.

<sup>114</sup> En Audelo Cruz... Ramírez Saiz, J. Manuel: Organización cívica, democracia y sistema político en Aziz Nassif, Alberto, México, al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo, México. Ciezzas, Porrúa, 2003, p.158

generalizada en casi todas las lecturas que tratan el tema del corporativismo mexicano, de que la sociedad sigue vinculada a un Estado corporativo que le sigue impregnando de esa desconfianza para pensar que pueda verdaderamente consolidar un Estado social con mayor participación de la sociedad civil.

Las organizaciones corporativas que tradicionalmente se han dado en México, como la de los campesinos, obreros, empresarios y clases populares, no han surgido de procesos democráticos, porque más bien se han impuesto los intereses personales de líderes, quienes a través de asambleas o reuniones manejadas y controladas por ellos, deciden en función de sus vínculos de interés y no de los acuerdos mayoritarios.<sup>115</sup> Los sindicatos de trabajadores del Estado, no son la excepción. Dependiendo directamente de una decisión partidista, fueron la base para la formación de la confederación nacional de organizaciones populares,<sup>116</sup> pilar del partido revolucionario institucional. Ahí en ese nicho de poder, se instalaron estos sindicatos y sus dirigentes, y enfocaron su trabajo político -sindical o sindical- político, a participar activamente en los programas de acción partidista, obteniendo cuotas de poder y ejerciéndolas como medio de control y de compromiso para los dirigentes desentendiéndose tanto de los objetivos fundamentales de una representación de los trabajadores, como de los objetivos institucionales de los servicios públicos.

Existe alguna opinión en el sentido de que el corporativismo en México, no debería de considerarse tan lleno de maldad o envuelto en tantas características negativas, sino que más bien debería verse como una prueba más del ingenio mexicano,<sup>117</sup> que encontró esa manera de organizarse en un tiempo determinado y en condiciones también de excepción, aunque al fin de cuentas algunos vicios que adquirió y que no sólo no erradicó sino que los fue consecuentando, terminaron por darle esa connotación tan negativa y peyorativa con la que ahora se le conserva. También hay otras opiniones en el sentido de que en México, hay la pretensión de que cada grupo que existe y se forma para participar en el

---

<sup>115</sup> Op. cit. p.159.

<sup>116</sup> Aguilar Javier... Op. cit. 242

<sup>117</sup> Entrevista a H. Aguilar Camín, Revista del Colegio Nacional de ciencias políticas y administración pública, dic. 1989, núm 2

ejercicio del poder, influyendo o ejerciéndolo, lo que desean es ser tratados con excepción y hasta fuera de las normas legales, con tal de lograr ver cristalizados sus intereses, y a eso se debe la llamada cultura corporativa. Es urgente y cada día más necesario, pasar a ser un país de ciudadanos y organizaciones, que dependan más de la sociedad civil y menos del Estado, de los empresarios o de un sindicato.<sup>118</sup>

Como se dijo al principio de este apartado, los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado es el objetivo primordial de este trabajo. El corporativismo, a fin de cuentas, encuentra en estas organizaciones sindicales, un espacio en el que se observa de manera clara sus mecanismos y resultan ser un ejemplo nítido de este sistema.

Atendiendo a ello vale la pena examinar con ese enfoque, este segmento del sindicalismo mexicano. Resulta que las organizaciones de los trabajadores al servicio del Estado, se ubicaban a sí mismas, alejadas del marco corporativista que le habían endosado al movimiento obrero y sus organizaciones y dirigentes. Entre otras razones porque en este ámbito del movimiento sindical obrero, no se daba alternancia alguna y los dirigentes lo eran de por vida, a no ser que alguno de ellos cayera de la gracia de las cúpulas sindicales o de las autoridades gubernamentales y entonces se fraguara desde niveles superiores la sustitución. La razón legal de que sus relaciones laborales se daban de acuerdo al apartado A o la Ley Federal del Trabajo, y el entorno de relaciones laborales de las empresas de la iniciativa privada, los ubicaba más por inercia y costumbre que por razones válidas, como los representantes del corporativismo mexicano, hacía pensar en que el sindicalismo de los trabajadores del Estado, se desarrollaba en otros niveles, porque la naturaleza de sus actividades, - el servicio público- eran de un interés superior para la sociedad y no un negocio lucrativo de una empresa o intereses económicos de empresarios.

Analizado y estudiado objetivamente el corporativismo en cuanto a su significado y a sus actividades, se podrá reiterar y asegurar que el movimiento sindical de los servidores públicos, como ya se apuntó anteriormente, ha sido y sigue siendo un ejemplo del más fuerte

---

<sup>118</sup> En Audelo Cruz...Carlos Castillo P., entrevista a Carlos Fuentes: "El corporativismo debe acabar", La Revista Peninsular, 11 de Feb. 2000, núm.538

corporativismo; a tal grado que el rasgo casi único que lo distinguía de otras formas de sindicalismo, que era la permanencia indefinida mediante la reelección, ha pasado a formar parte ya de los objetivos e intereses prioritarios de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y sobretodo de sus dirigentes.

En otro apartado de este trabajo se abordarán aspectos que están relacionados con la discusión actual de este modelo de representación y sobretodo de sus expectativas y de su futuro. Si permaneciendo así lograrán sobrevivir o deberán realizar transformaciones, de qué tipo y a qué grado de sus objetivos y de sus programas de acción y de representación de intereses.

### 3.3 Bosquejo Histórico de los Sindicatos de Servidores Públicos

Debe quedar claro que este estudio está centrado en los sindicatos del movimiento gremial de la burocracia, cuyas relaciones laborales están reguladas por el apartado B del artículo 123 constitucional a través la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, legislación severamente criticada en los últimos años y en especial en el último lustro. En algún momento hicieron causa común con las organizaciones gremiales que se abrían paso para obtener reconocimiento y justicia, como ellos mismos lo harían después.

Algunos documentos mencionan con cierto detalle el origen y evolución de este movimiento sindical de la burocracia, aunque van ligados a la historia del ISSSTE, por su estrecha relación de origen.

En este punto del trabajo se hace una referencia breve al nacimiento y desarrollo de dicho movimiento, tomando como base uno de los pocos estudios, quizá el más reconocido, que se ha escrito acerca del movimiento sindical de la burocracia mexicana.<sup>119</sup>

Durante el siglo XIX los trabajadores mexicanos llevaron a cabo una lucha intensa en la defensa de sus intereses laborales y en la demanda de condiciones dignas de trabajo y salarios justos. Las condiciones eran adversas pues no existía reglamentación alguna que los favoreciera, y en esos escenarios tan desprotegidos tampoco existía, como ahora, una diferenciación –por la relación de ley– entre varias clases de trabajadores.

Las primeras formas de organización que adoptaron fueron las mutualidades y las cooperativas. Este modelo de cooperativismo se desarrollaba con mucho éxito en Europa en países como Inglaterra, Francia, Italia y Alemania.<sup>120</sup> En este esfuerzo se encontraban también los servidores públicos, con dificultades adicionales ya que su patrón era el gobierno.

---

<sup>119</sup> Parra Prado, Germán. *Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado*. México, 1982.

<sup>120</sup> Síntesis Histórica de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado”, Documento elaborado en la Secretaría de Trabajo y Conflictos del Comité Ejecutivo Nacional de la FSTSE, México, 1998, p. 2..

El 5 de junio de 1853 se constituyó, al parecer, la primera agrupación mutualista denominada “la Sociedad particular de socorros mutuos”.<sup>121</sup> Algunos años después, en 1875, se tiene noticia de la creación de la “Asociación mutualista de empleados públicos”<sup>122</sup> quizá el antecedente más remoto de lo que posteriormente sería la “Federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado” (FETSE).

En esos tiempos difíciles en que se luchaba contra la influencia dictatorial porfirista y dentro del movimiento magonista y las turbulencias de las primeras huelgas del siglo XX, hubo importantes expresiones de combatividad de los servidores públicos que, identificados con esas corrientes ideológicas, también intentaban el reconocimiento a sus propias luchas sindicales.<sup>123</sup>

Debe señalarse que los esfuerzos de los trabajadores mexicanos hicieron su parte para crear el clima que desembocó en la Revolución Mexicana de 1910; el nacimiento de “LA CASA DEL OBRERO MUNDIAL” el 15 de julio de 1912 contribuyó a la consolidación incipiente del movimiento sindical de los trabajadores mexicanos que apoyó el proyecto revolucionario de Venustiano Carranza.

En 1913 esta sede se encarga de organizar el primer desfile del 1º de mayo, en el que se repudia al dictador Victoriano Huerta.<sup>124</sup>

Más tarde vendría la constitución de 1917 que en el artículo 123 hizo realidad el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos, aunque de ello quedaron excluidos los servidores públicos para formar sindicatos, al menos sí se señalaba la conveniencia de reglamentar, en forma especial, las condiciones de los trabajadores del Estado, y ello constituía ya el primer avance.<sup>125</sup>

El 12 de agosto de 1925 surge la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro –antecedente del ISSSTE– que se encargaría de ofrecer a los servidores públicos, pensiones y jubilaciones, y préstamos económicos a

---

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 3..

<sup>122</sup> *Ibidem.*

<sup>123</sup> *Ibidem.*, p.4.

<sup>124</sup> *Ibidem.*, p. 5.

<sup>125</sup> *Ibidem.*, p. 6.

plazos cortos y cómodos con bajo interés. De esta manera, las luchas de los servidores públicos comenzaron a tener respuestas concretas; así se entendía la creación de este mecanismo de atender las necesidades de ellos y sus familias.<sup>126</sup>

A partir de 1922 se constituyen los primeros sindicatos de trabajadores del Estado: el de maestros en Veracruz, el de los trabajadores de limpia del Distrito Federal, después los trabajadores de Hacienda, los de la Industria militar, de Comercio, los trabajadores de Pensiones y algunos más.<sup>127</sup>

Todos ellos formaron la “Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado” que después fue la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado”.<sup>128</sup> Vale la pena destacar la perseverancia que estos servidores públicos y sus líderes mantuvieron en condiciones tan críticas, en las que tuvo que aflorar también una fuerte resistencia ante las dificultades para obtener un verdadero reconocimiento, porque la más dura contraargumentación que enfrentaban era la falta de soporte jurídico para su existencia normal y para su actividad proselitista.

Las expresiones del general Lázaro Cárdenas del Río, presidente de la República, en discursos pronunciados en junio y julio de 1935, en los que claramente señalaba que los trabajadores del Estado deberían tener la misma protección legal que los demás trabajadores, crearon el ambiente y constituyeron un verdadero aliento para que, con mayor confianza se organizaran, en las diferentes dependencias gubernamentales, los respectivos sindicatos.<sup>129</sup>

El presidente de la República había enviado, vía Cámara de Senadores, el proyecto del Estatuto Jurídico en noviembre de 1937; para finales de diciembre había sido aprobado y enviado a la Cámara de Diputados, en donde encontró una feroz resistencia que prolongó su discusión hasta el siguiente año.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> *Ibidem.*

<sup>127</sup> *Ibidem.*, p.7.

<sup>128</sup> *Ibidem.*

<sup>129</sup> *Ibidem.*

<sup>130</sup> *Ibidem.*, p. 8.



Sin embargo, la lucha desarrollada por los servidores públicos y las condiciones favorables creadas por el gobierno del presidente Cárdenas, fueron decisivas para que el proyecto fuera tomando la forma definitiva por tanto tiempo anhelada.

Del 29 de octubre al 2 de noviembre de 1938 se llevó a cabo en el Palacio de las Bellas Artes la Convención Constituyente con 135 delegados representantes de los 29 sindicatos, así el 1º de noviembre de 1938 esta asamblea dio origen legal a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE, adoptando el lema “Por un Estado al servicio del pueblo”.<sup>131</sup>

Fue el 5 de diciembre de 1938 cuando se promulgó la ley tutelar y protectora de los trabajadores de los poderes de la Unión. Con este Estatuto Jurídico de 1938 se reglamentó por primera vez la declaración social del artículo 123 constitucional en lo que se refiere a los servidores públicos.

Posteriormente el 4 de abril 1941, se reformó el estatuto que amplió las bases de protección de los empleados públicos.

Años después, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, creada en 1925, fue transformada por la promulgación en diciembre de 1959 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, y se convirtió en un instituto descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y es el que por mandato legal proporciona seguridad social a los trabajadores del Estado y sus familias.<sup>132</sup>

El objetivo por mucho tiempo anhelado de los servidores públicos se logró hasta el 29 de diciembre de 1963, cuando se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional. Esta ley abrogó el Estatuto Jurídico de los trabajadores de los poderes de la Unión promulgado en abril de 1941, quedando de esta manera, oficial y plenamente amparados los trabajadores del Estado.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> *Ibidem.*

<sup>132</sup> *Ibidem.*, p. 10.

<sup>133</sup> *Ibidem*

Hasta el año 2004 la FSTSE fue la central sindical que agrupó a los sindicatos de trabajadores de las dependencias del gobierno federal. A partir de ese año, se dio una ruptura entre las organizaciones integrantes de esa central y se conformó la FEDESSP, como otra alternativa para los sindicatos y dirigentes sindicales inconformes con las líneas políticas y de trabajo de la primera, además de aspectos internos estatutarios y de práctica sindical.

Entre los sindicatos que encabezaron esta nueva central y firmaron el acta constitutiva se encuentran el de los trabajadores de la Educación, el SNTE, el de los trabajadores de Agricultura y Ganadería, SAGARPA, el de los trabajadores de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, el de los trabajadores de Comunicaciones y Transportes, SCT, Productora Nacional de Semillas, PRONASE, entre otros.

Estas centrales sindicales sintetizan las cualidades y los defectos que tiene cada una de las organizaciones que la integran; constituyen la instancia gubernamental para convenir incrementos salariales y para discutir y acordar los asuntos que interesen a la Administración Pública, al gobierno Federal y a los trabajadores federales agremiados sindicalmente y a los no agremiados.

Si bien es cierto que algunos sindicatos han superado a las mismas centrales en varios sentidos como representatividad, credibilidad, compromiso con los trabajadores, capacidad, presencia política, calidad de los dirigentes, etcétera, la FSTSE ha sido y ahora también la FEDESSP lo será, la referencia del gobierno federal y de los sindicatos para los asuntos que a ambos les incumben, principalmente para los aspectos salariales y de prestaciones en donde, en varios sentidos, marcan la pauta.<sup>134</sup>

En la actualidad, la FSTSE, la FEDESSP y los sindicatos se encuentran en una encrucijada que los ha colocado en la urgencia inevitable de actualizar sus formas de lucha sindical y su participación en la vida nacional; los ha enfrentado a la obligación inaplazable, de asumir un papel diferente al que por inercia o compromiso político venían teniendo –muchas veces en

---

<sup>134</sup> *Ibidem.*, p.11.

perjuicio de los intereses de los trabajadores que son su razón de ser– en ocasiones para beneficio de intereses personales o de grupo.<sup>135</sup>

Gran parte de este trabajo tiene que ver con este nuevo compromiso que el movimiento sindical de la burocracia tiene y debe aceptar y promover.

### **3.4 Los Sindicatos al Servicio del Estado en la Administración Pública**

Se podría ubicar el punto de partida con una pregunta: ¿qué han sido los sindicatos al servicio del Estado para la Administración Pública en México? ¿Qué han significado éstos y sus dirigentes para el desarrollo de la Administración Pública y de los programas de gobierno? ¿Qué participación o de qué manera han influido en los programas de gobierno?

De entrada se puede afirmar que los sindicatos, como tales, no han tenido un peso importante ni han significado una referencia de valor en la Administración Pública; nunca han estado considerados como un área administrativa, operativa o productiva de la dependencia o institución pública respectiva; en otras palabras no constituyen una parte importante de la administración.

Con la misma contundencia se puede decir que más bien se les ha identificado con aspectos administrativos “negativos” o “delicados” de la administración, porque representan “erogaciones” presupuestales muy elevadas y “no redituables” pero hay que tomarlos en cuenta no sólo en los presupuestos, sino en la previsión de que son posibles fuentes generadoras de conflictos o de problemas si no se les atiende oportunamente en sus reclamos.

De tal manera que más que pensar en ellos como una posibilidad creativa, como una oportunidad de programar conjuntamente planes de mejoramiento y superación de la institución, se les trata como una entidad de riesgo, como una posibilidad de conflicto, como un potencial enemigo de las autoridades y de todo lo que éstas pretendan llevar al cabo.

---

<sup>135</sup> Manzo Godínez, Miguel Humberto, “Los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado en la gobernabilidad”, Revista *Prospectiva* núm. 19, noviembre de 2001, pp. 35–37.

Por el lado sindical, el apoyo y respaldo a la institución para el logro de sus objetivos, salvo muy pocas excepciones, no han sido objetivo ni tema principal en la actividad de los sindicatos y de sus dirigentes, y tampoco han formado parte de sus metas y planes de trabajo sindical al considerarse ajenos a los trabajos de planeación.

Su participación y presencia se ha circunscrito a presentar pliegos petitorios que muestran claramente que el interés del sindicato y de sus dirigentes, y de acuerdo a sus pronunciamientos, también de los trabajadores, ha sido buscar permanentemente el incremento salarial, el aumento de prestaciones y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y nada más.

Hay, sin embargo, otras acciones propias del desarrollo de la administración en nuestro estilo “a la mexicana”, que por imitación o reflejo se han dado en el campo sindical. Por ejemplo, cuando inicia de un periodo gubernamental o la designación de algún nuevo funcionario, antes que planes y proyectos de trabajo, la actividad inmediata es realizar una remodelación de las oficinas, con muebles, alfombra, decoración, y accesorios nuevos, exclusivos del gusto personal que manifiesten claramente la diferencia del que llega con el que se ha ido.

Es en la demarcación de territorio, evocando a otros seres vivos, en que se imprime el sello particular de la autoridad en turno, pero no por nuevas formas de trabajo, sino por la ambientación y decoración que tienen que ver, más que otra cosa, con comodidades físicas y cambios externos.

Quizá esa tendencia en la burocracia mexicana de envolver en un halo de importancia, una especie de burbuja de poder que separaba al jefe de los demás, por mucho tiempo fue uno de los atractivos de estar en el poder o tener el mando; ello equivalía a todo ese escenario intencional que se construía y que ahora se comenta, sin mencionar los otros apoyos y privilegios inherentes a estos puestos como el automóvil con chofer, el personal a su servicio, las asignaciones presupuestales para gastos personales o de representación, etcétera.

Todo lo anterior significó para los dirigentes sindicales un espejo que sugería el impulso de verse igual. Y era o es de alguna manera –aunque cada vez más difícil de sostener– una especie de cohabitación de poderes y

de fuerzas en que ambos se sabían concedores de la potencialidad del otro y se toleraban o se protegían mutuamente.

La realidad es que los sindicatos y sus dirigentes no han tenido el peso ni han sido para la administración pública, lo que por su naturaleza e importancia deberían de ser, y que tiene que ver con el desarrollo y superación de la institución; no han significado una referencia para acometer una acción conjunta en la planeación del servicio público, pues no se les toma en cuenta. Y esto a pesar de algún pronunciamiento aislado – porque no se continuó– como el que se hizo en la conmemoración del 50º aniversario de la central sindical en el año 1988, ante el presidente de la República y su gabinete en pleno, en el sentido de aceptar, querer y exigir participar en la reforma administrativa. propuesta pública que no recibió respuesta.<sup>136</sup>

Estos momentos fueron importantes y debió darse continuidad a ese tipo de pronunciamientos, pero faltó capacidad para ampliar la mira y el horizonte y hacer sentir y manifestar el gran valor que en sí mismos tienen, como representantes de los trabajadores, y demostrar que esa fuerza ha faltado pero se necesita en la elaboración y ejecución de los programas de gobierno y en el desarrollo de las instituciones en que se encuentran laborando.

A los sindicatos no se les ha reconocido la importancia que deberían tener en el contexto administrativo de los servicios públicos, ni se les ha dado el lugar que les corresponde; pero tampoco ellos, sindicatos y dirigentes, lo han exigido y sobre todo, pocos han demostrado merecerlo.

La participación de los sindicatos en la vida de la Administración Pública no se ha distinguido, salvo casos muy relevantes, por presentar propuestas, o programas que lleven a las autoridades a la obligación de tomarlos en cuenta y considerarlos factor importante e inevitable para el desarrollo de la institución y del servicio público.

---

<sup>136</sup> Domenzain Guzmán, Hugo. *Documento conmemorativo en el 50º aniversario de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*. México, Talleres gráficos de la FSTSE, 5 de diciembre de 1988.

No ha sido esa la conducta y la actitud general por las que algún sindicato se distinga; pareciera que ese no es el cometido de la organización, no se les identifica por este tipo de trabajo o de propuestas y, por ello, han llegado a convencer a la opinión pública y al gobierno que no saben ni están capacitados.

Los sindicatos tampoco se han decidido a participar más directamente con obligaciones y responsabilidades compartidas con las autoridades.

Su relación con ellas más bien se ubica en esa demarcación territorial de cada parte y que ambos respetan –por necesidad o conveniencia– y resulta más fácil, normal, tradicional y común considerarse como enemigos unos de los otros, como si por naturaleza el ser autoridad implicara estar reñido con mantener una adecuada relación con el representante sindical, o ser dirigente sindical implicara no aceptar un diálogo y una convivencia institucional con los funcionarios de gobierno; pareciera que los intereses institucionales, los de las autoridades, los de los dirigentes y de los trabajadores, laboralmente hablando y en cuanto a sus objetivos, fueran excluyentes y nada está más alejado de la verdad.

Para responder en forma concreta a las preguntas formuladas al inicio de este apartado, se puede decir que en el desarrollo de la Administración Pública, el papel de los sindicatos ha sido de una presencia pobre, débil y muy por debajo del nivel que les corresponde:

Primero: su papel ha estado muy reducido y apegado a la acción tradicional del sindicalismo en México; su actividad se ha enfocado a promover mejoras salariales y mayores prestaciones, sin que merezca atención alguna el interés o la preocupación por la situación o las condiciones en que se encuentre la institución o la calidad de los servicios públicos que se brindan.

Segundo: su papel ha estado muy alejado de los momentos de la programación y planeación de los objetivos institucionales; desconocedor, por no participar, de las actividades de elaboración y ejecución que intentan alcanzarlos y desconocedor de las temas y de los asuntos programáticos y presupuestales que inciden

directamente en la asignación de los recursos destinados a cubrir las necesidades de las instituciones de servicios públicos y los requerimientos salariales y de prestaciones de los trabajadores.

Tercero: el alto grado de la ausencia sindical en la programación de acciones para la vida institucional se origina en una mutua desconfianza entre gobierno y sindicatos, que provoca una serie de pasos vacilantes y temerosos cuando deben sentarse a la mesa de negociaciones, que deberían ser no sólo para resolver conflictos, sino para planear cauces y mecanismos de superación de todos.

Finalmente se puede decir que en este examen se encontraría una explicación de porqué, para las autoridades y los diferentes órdenes de gobierno, los sindicatos en la Administración Pública significan un obstáculo para su desarrollo y no un punto importante de apoyo y de respaldo, como podría esperarse y debería de ser, sin desconocer que también ellos – gobierno y autoridades– han contribuido muy significativamente a la formación de ese concepto y de esa imagen sindical.

### **3.5 La Crisis de las Organizaciones Sindicales**

El desgaste natural que el tiempo y la condición humana ejercieron en la imagen de los sindicatos y sus dirigentes, los llevó necesariamente a sufrir problemas de identidad y de identificación, dicho de otra forma, a crisis que con los acontecimientos de los últimos años se han recrudecido y han repercutido negativamente en la vida interna de las organizaciones y en la claridad de los objetivos y metas de los sindicatos.

Como toda organización de seres humanos con fines nobles pero tentaciones fáciles, la sindical estuvo expuesta durante mucho tiempo y fue contaminada paulatinamente, por el autoritarismo y centralismo que el ejercicio del poder y de gobierno exhibió y propició.

Por lo anterior se dice aquí que los sindicatos entraron en un periodo de crisis, de problemas, de dificultades. ¿Por qué? ¿En qué consisten esos problemas y dificultades?

Para encontrar algunas respuestas y razones habrá que analizar varios aspectos de la realidad nacional que han influido de diversas maneras en el trabajo sindical; en algunos, la responsabilidad es de los gobiernos y en otros habría que abonarla a la cuenta de los dirigentes, de los mismos trabajadores sindicalizados y en general, del movimiento sindical de los trabajadores.

#### **3.5.1 La Crisis Económica**

Centrada la acción sindical en cuestiones de tipo económico, y acostumbrados a transitar en esos ámbitos de negociación cuando las condiciones de esa índole se complican o entran en crisis, los sindicatos y sus dirigentes reciben un fuerte impacto.

Por un lado, escasean respuestas a los planteamientos económicos porque se carece del recurso para hacerlo, y por otro lado, los trabajadores han visto reducidas a ese aspecto sus expectativas, de tal suerte que esperan cada inicio de año o algún acontecimiento extraordinario para conocer el monto en que se incrementará el salario o las prestaciones. En ese contexto



se quedaron todos atrapados porque si sus acciones se circunscribieron al aspecto económico, una vez que se conoce este fallo, se acorta el camino para satisfacer las demandas.

En México, en las últimas décadas, sobre todo desde 1982, han sido recurrentes los problemas de tipo económico que se han tenido que afrontar y, con ellos, los cambios en las expectativas de vida, con disminución en el empleo, con frenos y topes en los incrementos salariales, con cancelación o modificación de prestaciones, con gran deterioro en el poder adquisitivo de la población y con una baja generalizada en las expectativas de mejoría de condición de vida.

En la burocracia sucedió un fenómeno que pocas veces se analizó con cuidado y prospectiva. Ser “empleado federal” o “trabajar en el gobierno”, pasó de ser un status de privilegio y de distinción, a uno de desprestigio y no pocas veces hasta vergonzante. Pocos se preocuparon del tema y de encontrar las causas, pero mucho menos de implementar o de fomentar acciones que pudieran reposicionar la imagen original del servidor público y recuperar su credibilidad.

El orgullo y presunción que anteriormente provocaba, se fueron transformando, y ese cambio fue arrastrando una serie de características que si antes se elogiaban posteriormente fueron objeto de ironía y de crítica aguda.

Con los sueldos detenidos o a la baja, y con esa misma fuerza y dirección se fue diluyendo el buen perfil del servidor público, debido al poco entusiasmo en el trabajo, a la ineficiencia creciente en los servicios públicos y a la corrupción enredada con firmeza en la vida pública y en el otorgamiento de los servicios a la comunidad.

Es interesante analizar con frialdad –sobre todo en ese galope de nuestra economía por salvarse y alejarse de la quema entre 1982 y 1988– de qué manera se concedían los incrementos salariales a la burocracia y la frecuencia con que esto se hacía.

Sin que muchos comprendieran con exactitud qué sucedía, se comentaba entre los dirigentes sindicales, a la luz de las bondades salariales, lo

“atinado” de su trabajo sindical, los logros y alcances de su gestión, y no caían en la cuenta que esos incrementos se daban justamente porque había un gran desequilibrio en nuestras finanzas y que éstas estaban siendo orientadas a un sistema de operación más controlado, más crítico, más rígido y que en un futuro cercano, iba a traer consecuencias de gran impacto para los trabajadores al servicio del Estado y para todo el país.

En este periodo sucedió lo que ya en otro momento de este trabajo se ha tocado y que se refiere a la desaparición, en las estructuras administrativas, de las llamadas “categorías” en los diferentes grupos laborales, para dar paso a lo que se consideró y se festinó como un gran logro, la denominada renivelación, o sea ordenar los grupos laborales por niveles.

Esta decisión avalada por la central sindical de la burocracia, modificó a fondo y de golpe todo el Escalafón de las dependencias federales y las inició en un camino que debió haber sido cuestionado por los trabajadores y sus representantes, pues habría de llevarlos a la formalización del “Servicio Profesional de Carrera del Servidor Público” que aparecía ya en el discurso del gobierno.

Este modelo no apareció finalmente como lo concibieron los trabajadores desde décadas atrás, ni tampoco como lo escucharon de funcionarios y dirigentes sindicales, sin embargo, debe considerarse este paso como una decisión de gobierno –podría decirse que generado por las circunstancias y el clamor popular– encaminada a elevar la calidad del servicio público y a establecer el mérito, a través de la capacitación y evaluación, como única vía para la permanencia en el trabajo y los incrementos salariales.

Este paso es considerado por muchos como un gran error, porque además de elaborarse sin la participación de los sindicatos y de sus dirigentes, está estructurado y destinado, en primera instancia al personal de mandos medios, esto es al personal de confianza de las dependencias federales.

Esta determinación de nueva cuenta ha demostrado que ni gobierno ni autoridades, ni sindicatos, ni dirigentes sindicales o trabajadores, se dieron la oportunidad o no tuvieron la intención de realizar juntos este proyecto, como ha sido ya costumbre, con todas las consecuencias experimentadas por décadas: los programas no son compartidos en su formulación y

elaboración y, por consecuencia, tampoco se comparte la intencionalidad y el espíritu de servicio que debe acompañar los programas de la Administración Pública que se orientan a servir a la comunidad.

Aquí se insiste –dentro del marco y el espíritu de este trabajo– que la iniciativa de ley sobre el “Servicio Profesional de Carrera del Servidor Público”, ya discutida y aprobada en las Cámaras de Senadores y de Diputados, se ha elaborado, presentado y promovido sólo por el gobierno; de acuerdo a los objetivos y metas que se plantean está muy alejado de lo que a los trabajadores se les ofreció y prometió, y difiere también de lo que los sindicatos y sus dirigentes se han propuesto alcanzar desde hace mucho tiempo.

Pero la verdad es que, siguiendo la costumbre y la inercia tradicional, tampoco participaron en el proyecto, habiendo tenido oportunidad de hacerlo.

Estuvieron enterados –o debieron estarlo– del proyecto y de los pasos que la iniciativa iba dando (en las dos cámaras de legisladores estaban los representantes de los sindicatos) y nunca presentaron ellos alguna opinión o sugerencia que modificara sustancialmente la propuesta.

En una de las reuniones previas que organizaron legisladores de ambas cámaras, con interesados en el tema y con instituciones educativas para dar a conocer los alcances de esta Ley, uno de los legisladores promotores de la iniciativa ante una inconformidad manifestada en ese foro argumentó, con contundencia, que la iniciativa contaba con el consenso de la dirigencia nacional de la central sindical burocrática, y estaba rubricada por su representante nacional.

Este hecho demuestra que la dirigencia sindical no conoció ni comprendió el contenido real de la iniciativa y sus repercusiones, o lo que sería más grave pensar, que no le importó validar con su rúbrica un proyecto unilateral y de enorme trascendencia y secuelas para todos los trabajadores del Estado. Es una realidad que la mayoría de los sindicatos y de los dirigentes no conocieron ni participaron en el proyecto y, como se ha venido insistiendo, quedaron marginados de este importante paso en la profesionalización del servidor público.

Los puntos de vista anteriores no pretenden, en modo alguno, descalificar el proyecto del “Servicio Profesional de Carrera del Servidor Público”, por lo demás cristalizado ya en ley; lo que se pretende enfatizar es el hecho de que, habiendo enormes expectativas que venían alentándose entre los servidores públicos desde mucho tiempo atrás, era de esperarse que para llevarlo a la práctica, lo menos habría sido que lo dieran a conocer entre los trabajadores y sus dirigentes sindicales, convocándolos a opinar y proponer –al fin de cuentas era un asunto de incumbencia para todos– pero se dio la impresión de que quisieron aprovechar la acostumbrada apatía y el desinterés permanente de los sindicatos, para promover con éxito un proyecto en el que no hay coincidencia de las partes que hacen la Administración Pública.

Continuando con los elementos de índole económica, no sólo han sido las devaluaciones económicas y recortes al gasto público que ha habido en nuestro país lo que ha tenido impacto negativo en la vida de los servidores públicos y en la de los sindicatos, sino que el nivel económico de la población en general, también ha venido disminuyendo paulatina pero significativamente, sobre todo en los últimos años, y los dirigentes sindicales se han ido quedando rezagados en sus programas de acción y con las manos atadas, sin poder ofrecer a sus agremiados ni respuestas económicas ni expectativas reales de mayores ingresos económicos al estilo antiguo, porque las condiciones del país no lo permiten.

Pero no son solamente las circunstancias diferentes ahora en la economía del país, lo que impide las respuestas económicas tradicionales, sino que se han impuesto criterios de productividad, de eficiencia, de cumplimiento del trabajo, de la excelencia en la prestación de un servicio, como requisitos para acceder a mejores remuneraciones económicas y a las promociones.

Para ello deberán inscribirse e incorporarse al marco de la Ley anteriormente mencionada, que señala el mérito y la evaluación periódica y permanente, no sólo para estar en los ámbitos de mejores salarios y prestaciones, sino también conservar la plaza de trabajo.

Por otra parte, el estancamiento en los niveles salariales, también es el resultado de los anacrónicos catálogos de puestos que además han sido

rebasados ampliamente y convertidos a su mínima expresión, porque no tuvieron adecuación y actualización según los requerimientos que iban imponiendo los procesos modernizadores de la Administración Pública. Se fue necesitando personal más capacitado, más eficiente, más profesional, pero este tema, como otros, pareció no ser asunto de interés sindical, pues no respondían a las expectativas que ellos abrigaban.

Sin embargo, a la par de los acontecimientos en ese ámbito, sigilosamente fueron apareciendo otras clasificaciones de salarios o remuneraciones económicas que contrastan con las habituales y tradicionales de los trabajadores sindicalizados e igualmente este proceso se da ajeno a la participación sindical, cuyos dirigentes ni siquiera han estado enterados y algunos siguen sin estarlo; el gobierno y su administración los siguen ignorando porque creen también ellos –equivocadamente como los otros– que este asunto no tiene implicaciones sindicales.

Lo destacable en estas decisiones y programas –por grave– es, que aun formando parte del presupuesto general de las dependencias federales, su manejo es discrecional, oculto y encauzado a cubrir contrataciones mediante mecanismos fuera de lo usual y cotidiano y de lo que las normas establecen, pero para eludir este problema basta la expedición de manuales de procedimientos y de interpretación para darles viabilidad administrativa y normativa, aunque estos documentos los clasifiquen de manejo interno o procedimientos “confidenciales”.

Esta circunstancia ha ido dejando en desventaja a los trabajadores sindicalizados y a sus dirigentes, quienes no han encontrado –porque no le han dado la debida atención ni se han dedicado a fondo– el mecanismo para neutralizar estas decisiones y sus efectos que no sólo son económicos, sino laborales y sociales.

Es de todos conocido que los grupos económicamente poderosos tienen mucho que ver en las penurias de los países en desarrollo; las crisis económicas en éstos últimos siempre tienen alguna relación con ellos y como financieros que son y aportan recursos para los necesitados, también les imponen sus propias determinaciones y condicionan sus préstamos a las

líneas que ellos les indiquen. En la devaluación o reevaluación económica de los países necesitados, ellos siempre tienen que ver.

También es conocido y ampliamente difundido en los ámbitos interesados, las “recomendaciones” de los organismos financieros internacionales para que en el rubro de la administración pública, se lleve al cabo un adelgazamiento del aparato administrativo, una mayor automatización de los procesos, de tal suerte que se desarrolle lo mismo o más, con un número menor de trabajadores y de la misma manera puedan los gobiernos, como el nuestro, librarse de una serie de compromisos sociales –pensiones y jubilaciones, servicios médicos integrales, programas asistenciales, etcétera– que les implica un alto gasto que no encuentra razón ni justificaciones en su modo de pensar, pero que ni siquiera intentan entenderlo, porque esto está fuera de su óptica de negocios.

De no perder de vista todo lo anteriormente expuesto, depende que se entienda el porqué de los recortes a las plantillas laborales, los programas de “retiro voluntario”, despidos casi masivos como se dieron al principio del siglo pasado, ahora con la modalidad de desaparecer dependencias o integrándolas con parte de los trabajadores, a otras.

En el mejor de los casos, una reducción de la planta laboral por “insuficiencia presupuestal” combinada con un programa de retiro, ya es una solución positiva y una salvación para algunos aunque sea pasajera. Éstas son algunas formas en que se ejecuta el “ajuste” al aparato administrativo, “sugerido” por organismos financieros desde el exterior; este ajuste es constante, a veces silencioso, pero no desaparece.

Si se realizara un análisis de este escenario con mayor detenimiento, podría detectarse con cierta facilidad, la existencia de un terrorismo laboral que aparece como una seria amenaza a los trabajadores y sus fuentes de trabajo, porque se han dado algunos casos de venta o desaparición de entidades de la administración por las “razones técnicas” expresadas anteriormente y que, argumentando deficiencias presupuestales, al día siguiente de que desaparecen oficialmente, se transforman en empresas privadas, dirigidas y operadas por los exfuncionarios que ahora son los

propietarios de dichas empresas, mientras los trabajadores liquidados siguen trabajando en ellas, recontratados en otras condiciones laborales.

Un dato que nos puede dar una idea de este adelgazamiento formal de las instituciones y de la Administración Pública en general es el siguiente: en el año de 1986, el número de sindicatos agrupados en la única central de entonces era de 131, en la actualidad son menos de 80, agrupados en dos centrales.

### **3.5.2 La Crisis Laboral**

Anteriormente se mencionó el orgullo y distinción que significaba para los empleados al servicio del Estado “trabajar en el gobierno”. Pero esta situación cambió, ya que ante la falta de recursos financieros el gobierno se vio obligado a disminuir las condiciones salariales de sus trabajadores y los presupuestos públicos en sus dependencias, lo cual impactaría negativamente los programas de capacitación de su personal. En respuesta a la disminución de sus condiciones económicas y a la falta de esquemas de superación laboral, los trabajadores desarrollaron su trabajo sin ánimo, sin responsabilidad, sin eficiencia, sin eficacia y, en muchos casos, también se hizo presente la corrupción en el otorgamiento de los servicios públicos, lo que consecuentemente fue deteriorando su imagen laboral ante otros servidores públicos que recibían una atención negativa y ante otros sectores importantes de la sociedad mexicana.

Otro impacto que afectó a los servidores públicos del Estado, sobre todo a partir de principios de los años ochenta, fue que con la influencia de las políticas de globalización mundial, en las dependencias del gobierno se empezaron a desarrollar programas de modernización laboral, con la operación de nuevos procesos tecnológicos, sin muchas opciones de capacitación para los trabajadores, lo que les impidió estar en condiciones laborales para operar los nuevos equipos.

Cabe mencionar que, en muchos casos, ante la confusión laboral y con el apoyo de sus organizaciones sindicales, los trabajadores mostraron falta de voluntad para adaptarse a las nuevas condiciones de trabajo, provocando

que los sistemas laborales de la Administración Pública se vieran afectados, pues no se ofrecían los servicios públicos con la calidad que la sociedad esperaba recibirlos, lo cual generó fuertes críticas de la ciudadanía.

Es importante mencionar que durante años, en las dependencias del Estado se promovió la realización de programas de capacitación y de desarrollo de los recursos humanos para mejorar los servicios públicos, pero los trabajadores que se capacitaban, al regresar a sus puestos de trabajo e intentar aplicar lo aprendido en sus propias dependencias, se encontraron con obstáculos para hacerlo, por lo que siguieron desarrollando sus actividades laborales con los esquemas tradicionales, con sus mismos puestos y recibiendo las mismas percepciones salariales.

Sin embargo, en los últimos años y en las etapas recientes de la modernización, las circunstancias empezaron a exigir mayor calidad y eficiencia de los servicios públicos, mejores programas de trabajo, mayor vigilancia en su ejecución y evaluación constante. La sociedad lo merecía y lo empezó a exigir, todo esto fue constituyendo una mayor responsabilidad para quienes operaban los servicios, para quienes los brindaban en las diferentes dependencias gubernamentales y para quienes los coordinan.

Así, la nueva realidad laboral obligó a las autoridades de las dependencias del gobierno a modificar los esquemas tradicionales de trabajo y a impulsar los programas de capacitación que los empleados públicos necesitaban. En consecuencia, se planeó que los ascensos laborales y las mejoras salariales se otorgaran a los trabajadores ya no por el reconocimiento de la antigüedad laboral, sino por los conocimientos actualizados que tuvieran, tanto del manejo del equipo, como de la propia capacitación y la preparación profesional.

La realidad actual de los trabajadores es que han debido enfrentar y asimilar otros parámetros y esquemas laborales, si es que además de permanecer en el empleo, quieren trascender y crecer en él. Han quedado obsoletos algunos sistemas de permanencia o de evaluación –los escalafones por ejemplo– a través de los cuales se daban los ascensos y promociones para ocupar puestos de responsabilidad y de mando, lo que significaba, *ipso*



*facto*, mayores remuneraciones económicas y mejores posibilidades de escalar hacia puestos de mando.

Más allá de la antigüedad y “ocupación territorial” del espacio laboral, se están imponiendo criterios de calidad y eficiencia, No ha sido fácil y menos si se tienen en cuenta aspectos que persisten, los cuales ya se han comentado, como la escasa participación de las organizaciones de los trabajadores, proyectos elaborados y aplicados unilateralmente, negación de oportunidades para aplicar la capacitación adquirida y sobre todo, la falta de coordinación entre los involucrados.

Se han hecho frecuentes y cotidianas las filtraciones a la opinión pública y al interior del aparato gubernamental de que se preparan modificaciones a las leyes laborales en las que se verían involucradas reformas que llevarían al trabajador a permanecer en su trabajo sólo a partir del cumplimiento, de la evaluación constante y de la propia capacitación.

Los parámetros laborales están cambiando, es cierto que no han sido aplicados en su totalidad como las autoridades lo hubiesen deseado, lo cual se debe en gran parte, a que para hacerlo han tenido que enfrentar la fuerza sindical existente o encontrar un camino en el que no se encuentre o puedan evitar toparse con áreas o territorios de presencia y respaldo gremial.

Es importante que quede muy claro, porque es verdad, que estas nuevas formas de trabajo, de ninguna manera han sido rechazadas absolutamente por los trabajadores, antes bien, en muchos casos, ellos mismos –no siempre los dirigentes– han estado de acuerdo con ellas, y las aprueban, lo que han reclamado antes y ahora, es que haya comunicación y participación en los mecanismos para llevarlas a cabo, que se les permita opinar y proponer cuando sea el caso, pero que siempre se les tome en cuenta.

Así, en algunas dependencias se han formalizado programas de estímulo al trabajo, a la calidad del mismo, y también al empeño y dedicación del propio trabajador, pero han sucumbido, en algunos casos, por las inercias y los vicios arraigados entre ciertos estratos de los propios trabajadores, que imponen “*soto voce*”, sus decisiones y éstos no son necesariamente los

dirigentes sindicales. El resultado es que por una o por varias razones, no se alcanzaron las metas para las que fueron creados.

Las dificultades estriban en que existe un alto grado de desconfianza para llevar al cabo estos nuevos proyectos; ya anteriormente se realizaron numerosos esfuerzos y no pocas propuestas que envueltos en promesas y buenos augurios, intentaron desarrollar estos programas de superación de los servicios y de reconocimiento al trabajador, sin embargo, no ha habido éxito, han resultado espejismos y no siempre por culpa de los trabajadores.

Pareciera ser que el empeño y dedicación en lo laboral estarían condicionados a que la retribución económica fuera satisfactoria, pero sería injusto pensar en ello como argumento general de los trabajadores, porque para muchos de ellos su anhelo y su meta están orientados a servir y servir bien, al margen de si la respuesta salarial es o no satisfactoria.

La crisis laboral aquí mencionada se refiere a las circunstancias que han modificado los niveles de eficiencia laboral y los niveles de satisfacción, por parte de los mismos servidores públicos, que ya no encuentran en el trabajo su realización como seres humanos y como servidores públicos, y tampoco les representa nada la oportunidad de servir que, en sí encierran los servicios públicos, porque éstos han perdido ese significado.

Y crisis laboral se refiere también a que la imagen de los trabajadores públicos se deterioró a tal grado que las exigencias para que cumplieran con su responsabilidad y con su trabajo empezaron a venir ya no de las autoridades de las instituciones, sino de los integrantes de la sociedad que son los destinatarios de los servicios.

Esta conciencia social ha venido creciendo en la exigencia y en el reclamo; se ha dado a la tarea de establecer una observación permanente y crítica y manifestar su acuerdo o desaprobación. El resultado que cabría esperar es un cambio significativo por lo menos en la percepción del trabajo que realizan los servidores públicos.

Se puede decir que en todo caso, la crisis laboral también se dio entre los trabajadores, porque tuvieron que enfrentar y aceptar novedosos modelos de trabajo con los que no estaban familiarizados para laborar ni los habían

experimentado. Estos modelos y las nuevas formas de trabajar, les fueron impuestas sin que ellos hubieran tenido participación alguna, ni en su elaboración ni en su programación.

Entre las muchas reacciones que se presentaron en los trabajadores estuvieron la sorpresa y la frustración, porque encontraron que quienes eran los responsables de muchas de esas innovaciones y de su implantación, eran personas que no tenían experiencia en la Administración Pública, pero estaban avalados por los conocimientos de los nuevos modelos y tecnologías que habían incursionado en el mundo de la administración, y más que eso, tenían el respaldo y el apoyo decidido de quienes, desde fuera o dentro del gobierno, en una actitud de complicidad, establecían a raja tabla las nuevas formas de trabajo.

De igual manera, en este novedoso escenario, se encuentran y proliferan los vicios y obstáculos de antaño, con algunas decisiones que llevan a la incongruencia.

Las modificaciones en las estructuras de organigramas han dado paso a un crecimiento en niveles de mando; si es por justificar o adecuar un nicho a salarios más elevados que los existentes para los trabajadores en general, queda sin razón la expresada intención de “adelgazar” en el gasto el aparato administrativo; si es por atender funciones específicas y nuevas, resultantes de alguna modificación estructural, es muy difícil justificarlo y en la práctica se demuestra con la conformación de nuevas áreas, o departamentos, que las funciones y las actividades siguen siendo las mismas, aunque los responsables de ellas sean dos o tres donde antes era uno. Existen áreas con cuatro trabajadores en las que tres de ellos son de confianza con sueldos de confianza y uno de base o sindicalizado.

### **3.5.3 Los Dirigentes Sindicales**

Dentro de este panorama de crisis ¿qué pasó con los dirigentes sindicales? ¿Cuál fue y ha sido su comportamiento frente a estas nuevas circunstancias?

También en el caso de ellos se puede hablar de una severa y profunda crisis que los afectó y, en algunos casos, los tocó de muerte porque nunca se imaginaron un escenario como el que se ha venido presentando y conformando en los últimos años. La verdad sea dicha, nunca se prepararon para ello, a pesar de que tuvieron señales que los debieron haber convencido de que tenían que reaccionar y cambiar; después tuvieron la gran oportunidad de haber marcado un rumbo diferente, moderno, actualizado, propositivo e histórico, comprometido con las instituciones, con el país y con una fresca, renovada y valiosa responsabilidad sindical.

La respuesta en general ha sido muy débil, si nos atenemos a lo que las centrales sindicales o las agrupaciones por separado han expresado ante la opinión pública y ante sus agremiados, con relación a los tiempos y los problemas que el país está viviendo y enfrentando en los comienzos de este siglo XXI, y los compromisos que se adoptan. Más bien retrocedieron y se encerraron en sus territorios de influencia y de acción.

Mientras tanto los proyectos y programas de modernización, de actualización y modificación administrativas del gobierno siguen avanzando, con la participación de los sindicatos o sin ella, con la aprobación de los dirigentes sindicales y los trabajadores o sin ella. Las autoridades continuarán con sus compromisos internacionales de hacer más moderna y eficiente a la Administración Pública y adelgazar su aparato operativo; si a los sindicatos y sus dirigentes les interesa o no, para el gobierno y sus funcionarios no es asunto de importancia.

En los sindicatos han tenido peso los ejemplos y las referencias de nuestro quehacer político y los modos de practicarlo; han tenido influencia los reflejos que se han ido sucediendo en una escalera hacia abajo de conductas y formas de ser, de controles y de imposiciones, de ambientes en los que por mucho tiempo privó la fuerza del que manda, el autoritarismo que no permitía disentir, la sumisión y aceptación de órdenes aunque no se estuviera de acuerdo, en ocasiones el servilismo como instrumento para estar en el ánimo de quien tomaba decisiones que podían marcarlo –para bien o para mal– para toda su vida laboral o política.

Esta actitud ha sido muy frecuente en el ámbito sindical y político y se da en dos sentidos: hacia arriba, de adulación, sumisión y obediencia, con niveles de autoridad o sindicales superiores; hacia abajo, de exigencia e imposición con quienes dependían de ellos, y en los que se podía presionar y reclamar para ellos, lo que en la otra dirección era imposible. Esta podría llamarse una cadena de indignidad, temor y conveniencia.

En muchos casos la fuerza de los sindicatos se fue construyendo en el amago, en la amenaza, en los paros, en las presiones contra las instituciones y sus funcionarios, pero también las componendas y acuerdos de conveniencia mutua con las autoridades.

El poder de muchos dirigentes sindicales fue creciendo con las prebendas y privilegios que exigían, bajo el pretexto de “mejorar las condiciones laborales de los compañeros”; y a este poder de presión fue acumulándose, en muchos casos, el económico, no sólo el de las aportaciones por cuotas de los trabajadores sindicalizados, que les daba imagen y presencia ante otras organizaciones de menores recursos por su membresía, sino de otros apoyos adicionales que los dirigentes obtenían. En algunos casos, a esto se sumaban ingresos originados de operaciones comerciales derivadas de inmuebles, bienes o servicios propiedad de la organización sindical, pero manejados por los dirigentes con envidiable éxito empresarial.

Esto ha sucedido, con frecuencia, cuando los dirigentes logran permanecer, al frente, al lado o detrás del mando, más allá de los periodos estatutarios establecidos, porque eso les permite, sin prisa, “tomar su tiempo” para establecer mecanismos de control y de presencia en todas las actividades estratégicas del sindicato: las sindicales, las institucionales y las comerciales.

Ser dirigente sindical, en algunas dependencias del gobierno y según la importancia y membresía de la organización, lo convertía en un personaje importante y se traducía en rango de alto nivel para quien ostentaba la representación de los trabajadores; se convertía en “otro funcionario” de la respectiva dependencia, actuaba y tenía privilegios de nivel, también elevado como las autoridades.

Los dirigentes sindicales se fueron acostumbrando a este trato y a estos privilegios; se fueron creyendo, hasta terminar por convencerse, de una serie de cualidades y virtudes que con la adulación les hacían pensar que sí las tenían; se convirtieron en instrumentos vertebrados de poder y ya con otras organizaciones, conformados en federaciones y uniones más amplias, su fuerza creció, pero en no pocos casos también aumentó su arrogancia y prepotencia.

Este status y ese ambiente fue el principal objeto de atención de los dirigentes sindicales y su preocupación primordial cuidar su área de influencia y poder, “su territorio”, establecer relaciones con otros sindicatos y dirigentes para acordar alianzas que los protegieran mutuamente y se respaldaran cuando surgieran conflictos que pudieran extenderse a otros espacios institucionales. Incrementaban con ello, sus mecanismos de autodefensa gremial y en el ámbito de gobierno, pretendían dar el mensaje de unidad y coordinación, ya no sólo en el sindicato de la dependencia, sino de los otros sindicatos solidarios.

Había un problema, el tiempo del periodo estatutario de la dirigencia era tan corto que resultaba insuficiente y la reelección no se permitía; y donde se daba la permanencia de algún dirigente en alguna forma, se generaba desconfianza y suspicacia por decir lo menos, ya que con toda seguridad esa dirigencia carecía de prestigio para actuar, siendo de todos conocido que si permanecía al frente de la dirigencia, era por imposición o por la fuerza de la represión.

En el sindicalismo de la burocracia, estatutariamente los periodos estaban limitados a tres años, sin la posibilidad de reelegirse, pero pronto se encontró la manera de continuar “sin que fuera reelección”. Bastaba que la dependencia federal cambiara una palabra o letra en su denominación oficial para que se pudiera argumentar que legalmente, no siendo ya la misma dependencia, quien por estatuto estaba impedido para ser nuevamente dirigente sindical en el mismo cargo, podría ya serlo porque se trataba de otra institución.

Para ello simplemente se argumentaba –sin mediar oposición ni obstáculo alguno– que la dependencia ya no era la misma, porque en vez de

“Secretaría de Salubridad y Asistencia, ahora” se llamaba “Secretaría de Salud”; en vez de “Secretaría de Agricultura y Ganadería” ahora era “Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos”, o “Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca”; en vez de “Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal” ahora era sólo “Secretaría de Energía”; en vez de “Sistema de Transporte Colectivo”, ahora se llamaba “Sistema Metropolitano de Transporte Colectivo”; en vez de “Secretaría de Comercio y Fomento Industrial”, ahora se denominaba “Secretaría de Comercio” y después “Secretaría de Economía”, etcétera.

En el caso de los dirigentes, también fue fácil: en lugar de ser “Secretario General”, –lo correcto de acuerdo a la esencia del sindicalismo– dejaron de denominarse así para ser “Coordinador” o “Presidente”.

Lo verdaderamente grave no es haber encontrado la rendija estatutaria para prolongar la estadía, sino lo que significa el hecho de una permanencia impuesta y forzada de los dirigentes, en una actitud de aferrarse al cargo sin respetar las normas, pero sobre todo, sin un verdadero programa de acción actualizado y motivado por causas justas y honestas para alcanzar un objetivo sindical de servicio y superación, sino sólo por el afán de mantener el control y la influencia, a costa de lo que fuera.

Y es que los verdaderos argumentos nada tienen que ver con una sana y conveniente –para los agremiados y dirigentes– continuidad o conclusión del programa de actividades emprendido y proyectado; no tienen sustento claro, transparente y por lo mismo, creíble y confiable.

Esto pone de manifiesto y por lo menos la duda y la suspicacia afloran, de que esos centros de influencia y poder, significan mucho más de lo que públicamente se expresa.

No se explica de otra manera que dirigentes sindicales que han sido capaces de entender, asimilar y practicar los principios esenciales del sindicalismo, hayan rehusado firmemente y con dignidad, continuar más allá del tiempo de sus periodos estatutarios, a pesar del trabajo positivo realizado durante su gestión y por todos reconocido y aprobado. En cambio dirigentes que se distinguieron más por actividades de tipo político que sindical, que destacaron por acciones de presión y de conflicto, o que

basaron su fama en conductas y alardes de su imagen inflada y adulada o han tenido manejos poco transparentes de los recursos humanos (plazas) y financieros (cuotas sindicales y apoyos económicos extraordinarios), sin que les importen las críticas y la opinión adversa de dentro y de fuera de sus organizaciones sindicales, han sido los que trataron y muchas veces consiguieron, por la fuerza o la presión, continuar al frente de sus sindicatos.

Si esto lo hicieron cuando no se abrían las rendijas legales y estatutarias que ahora existen, cabe esperar que se seguirá haciendo.

En este mar de incertidumbres, por carecer de claridad en lo que debería ser un nuevo y moderno planteamiento sindical, y entre permanencias impuestas y forzadas, presencias y participaciones camufladas, o tal vez precisamente por ello, lo menos importante para los dirigentes sindicales fue la preocupación o el interés por participar en los programas de actualización de la dependencia federal cuya organización sindical dirigía, así como la necesidad de prepararse para poder hacerlo con capacidad y conocimiento.

Su tiempo y su trabajo sindical se agotaban en continuar con las mismas prácticas y los mismos vicios enfocados sólo a encontrar mecanismos para obtener más prestaciones sociales y de grupo, mayor número de créditos personales o hipotecarios, o de diversa índole; al fin el incremento salarial era trabajo y responsabilidad de la central sindical y no se podría hacer nada más allá de lo que acordara el gobierno federal y la dirigencia de la burocracia nacional.

Y sucedió que, precisamente en esos momentos, fue cuando los avances y actualizaciones de la administración pública, rebasaron a los dirigentes de los sindicatos que, preocupados e inmersos en asuntos de índole económica al estilo tradicional del sindicalismo, no pudieron o no quisieron participar en la modernización de la Administración Pública.

Formando parte de un sistema político en el que se esperaba línea para caminar en el sentido que se indicara, cuando ocurrió el proceso electoral del año dos mil que dio el triunfo a la oposición del gobierno que finalizaba su mandato, el movimiento sindical de los servidores públicos, igual que muchos grupos políticos de diversos ámbitos, de pronto se vio envuelto en



el torbellino del caos y en la desorientación aguda causada por el acontecimiento. En esos momentos se tomaron determinaciones que poco tiempo después se comprobó, no habían sido lo atinadas que el momento requería. La dirigencia nacional de la central sindical en ese momento decidió, por sí o por sugerencia partidista o política, mantenerse al frente del movimiento sindical, provocando una cadena de decisiones semejantes en los sindicatos e iniciando el desmembramiento del movimiento sindical de la burocracia.

La inclinación a trabajar en paralelo con un corporativismo<sup>137</sup> que aún conservaba cohesión, así fuera por la fuerza, seguía siendo fuerte, pero había impedido que los dirigentes y sus sindicatos crecieran y maduraran para saber y poder tomar determinaciones sindicales y no dejarse absorber por lo político y menos por los intereses personales de los actores políticos. Sin embargo, como no se habían preparado para ello, los acontecimientos los tomaron por sorpresa y dejaron ir la oportunidad de ser protagonistas de un cambio y una nueva visión del trabajo y compromiso sindical de cara al siglo veintiuno.

El mismo entorno sindical incluyendo sus personajes, se ató de manos ante la posibilidad de asumir una actitud definida, firme y capaz de interpretar los sucesos y ver hacia delante por encima de las circunstancias que se presentaban en ese momento y que para muchos aparecían como la debacle irremediable; lo era sí, para quienes habían colocado en ese entarimado todas sus expectativas y toda su capacidad de trabajo y de superación, no para quienes la política era una de muchas formas de vivir, de trabajar y de progresar.

Se puede afirmar que a raíz de todos estos acontecimientos de índole política, se empezaron a gestar las circunstancias en que se habría de involucrar el movimiento sindical de los servidores públicos, y que repercutió en la central sindical que se escindió en dos centrales, y algo mucho más importante, la repercusión que generó en la credibilidad de los sindicatos y de sus dirigentes.

---

<sup>137</sup> Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. Conceptos sobre Corporativismo, México, Edit. Siglo veintiuno editores, 1995, pp. 372–377.

Mientras todo eso acontece en el mundo sindical, en la Administración Pública y en las dependencias del gobierno ha habido una serie de estudios, de propuestas, de modificaciones y de cambios en los que, como ya es costumbre, tampoco han participado los sindicatos ni sus dirigentes, porque ni siquiera se enteraron que los había. A las autoridades y al gobierno, ya no les interesa que participen, porque de acuerdo a sus expresiones, ellos no han demostrado ni capacidad, ni interés, ni decisión, para incorporarse a los proyectos de reformas administrativas.

Por ejemplo, como ya se mencionó anteriormente, la iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera, se presentó, se discutió y se aprobó sin la participación de los sindicatos y seguramente muchos dirigentes sindicales todavía no estarán enterados de que la ley ya fue aprobada y desconocen su contenido.

En los últimos años han llegado a ocupar las dirigencias sindicales, en la mayoría de los casos, personas cuyas características, tienen que ver más con “lealtad”, conveniencia, presión, belicosidad, etcétera, y muy poco con la preparación profesional y los conocimientos de la Administración Pública que les permitiera comprender y analizar los compromisos y las diferentes formas de trabajo que han ido exigiendo e imponiendo los nuevos tiempos, a los gobiernos de los países— principalmente a los que están en desarrollo— y a sus sistemas administrativos.

En otras circunstancias, los dirigentes sindicales habrían podido, en igualdad de conocimientos y con la fuerza de su representación sindical, participar, aportar, exigir, plantear, analizar y discutir esas decisiones que se iban tomando en la Administración Pública, y con razón podrían haber argumentado que también eran de su incumbencia, puesto que representaban a los trabajadores que operan esas acciones de administración. Las condiciones y la justificación de su injerencia eran válidas.

Aquellas condiciones, de momento ya no existen; se transformaron en otro tipo de exigencias para los sindicatos y sus dirigentes. Ahora tienen que remar contra la corriente y librar una barrera muy difícil de traspasar, si

mantienen los instrumentos y mecanismos que tradicionalmente han esgrimido. Se requiere un cambio de mentalidad y una nueva estrategia.

Por todo esto deben revertirse, positiva y urgentemente las actuales dirigencias sindicales que estén desinformadas, rebasadas y sin elementos que les permitan participar, con opiniones y propuestas, con argumentos, confianza y seguridad, en la modernización de la institución en que laboran sus representados.

Quizá la más grave deficiencia que pueda tener un dirigente sindical de servidores públicos sea sentirse y verse superado por las condiciones y circunstancias en que se mueve el aparato administrativo en la actualidad, justo cuando los trabajadores requieren, con urgencia, de un representante sindical capacitado, que tenga conocimientos de la Administración Pública y de las normas y procedimientos que rigen a su propia institución.

Para no pocos dirigentes sindicales, descubrir y encontrarse con su incapacidad y falta de recursos, les ha traído una “apatía de conveniencia” para participar al nivel que les exigen las condiciones actuales. Prefieren mantenerse pertrechados en sus anticuados esquemas de lucha y de protesta, que es lo que conocen, pero ello al mismo tiempo los identifica a ellos y a su organización sindical, como anquilosados y atrasados, fuera del escenario actual en que se desarrolla la Administración Pública. Por ello, resulta sorprendente encontrar organizaciones sindicales con prácticas y programas de acción totalmente alejadas de la realidad que se vive, y más sorprende que haya una mutua tolerancia entre representantes y representados, sin objetivos de superación ni personal ni institucional.

Dedicarse de tiempo completo al trabajo sindical, les debería haber permitido, tener un diagnóstico con una información directa y completa acerca de la realidad de la institución, y en base a ello, proponer, plantear, demandar y exigir lo posible dentro de esa realidad ampliamente comprendida.

También les permitiría orientar e informar mejor a sus representados, les ayudaría a conocer cuáles son las expectativas de su institución, qué rumbo lleva, hacia dónde pretenden conducirla y en esas condiciones qué expectativas se pueden tener; les permitiría igualmente conocer los caminos

y escoger los momentos que, en medio de los vientos, pudieran coincidir con los objetivos sindicales y las inquietudes y necesidades de sus representados.

En circunstancias de crisis, los dirigentes sindicales deben ser un factor importantísimo para sus compañeros y para la institución en que laboran; de su visión y de su capacidad de asimilar los cambios, de su inteligencia para comprender la realidad y sus alcances y de su voluntad, depende de manera importante, el que se dé un nuevo enfoque al trabajo sindical, un cambio en la actitud sindical en la que se vean reflejadas las expectativas de los trabajadores, y todo esto traerá, como consecuencia, una mejor imagen y mayor eficiencia de las instituciones públicas en general.

Hay muchas opiniones en el sentido de que los sindicatos sólo defienden a los trabajadores flojos y conflictivos; y hay trabajadores convencidos de que la acción sindical sólo se reduce a enfrentamientos y presiones para buscar privilegios y beneficios para unos pocos y no para todos. Pero también hay muchos trabajadores que esperarían de sus dirigentes otras propuestas y otras formas de participación, el reconocimiento de sus reclamos, sus anhelos y de su capacidad para aportar ideas y propuestas para mejorar el clima laboral, y lo que necesitan es una voz y un conducto confiable y capaz a través del cual se hagan escuchar.

Los trabajadores ahora requieren y exigen, representantes sindicales preparados, capaces de dialogar, de proponer y contraproponer con argumentos, y con conocimiento de todo lo que tenga que ver con la vida de las instituciones, su objetivo y compromiso social, con el pueblo a quien deben servir.

Los dirigentes sindicales sin preparación y violentos, se quedaron anclados en las formas contestatarias del sindicalismo corporativo de antaño y enmudecen frente a las autoridades, cuando les confrontan hechos y propuestas que los hacen ver contradictorios e ignorantes.

La gran oportunidad que se ha dado en estos tiempos para los sindicatos y los dirigentes sindicales se está agotando; los acontecimientos políticos de la elección presidencial en el año 2000, modificó de tajo muchos aspectos de la vida administrativa del país y en esa nueva conformación social,

todavía no se ha manifestado, clara y decidida, la posición de las representaciones sindicales, sea individualmente como sindicato o como central sindical, pues hay aspectos y enfoques que, al menos de manera inmediata, después de esa fecha, deberían haber expresado y planteado, como un compromiso puntual y moderno, ante sus representados y ante la opinión pública.

Fue todo lo contrario, la central sindical de la burocracia, en ese momento, cerró toda posibilidad de avance y ante el pánico que les causó la derrota del partido político en el que, corporativamente –no realmente– militaban, se encerró y su dirigencia decidió arbitrariamente, permanecer al frente del comité nacional, constituyendo este hecho el principio de la debacle del movimiento sindical de la burocracia. Es significativo el hecho, que podría parecer consecuencia merecida, de que una decisión política de esa naturaleza haya provocado un histórico perjuicio tan grave al movimiento sindical de los trabajadores al servicio del Estado.

Si bien es cierto que la precisión del momento oportuno se perdió, aún quedan por delante, aunque pocas, otras posibilidades de que la voz sindical se escuche, pero se deben aprovechar y conocer en qué momento y cómo pueden presentarse.

De otra manera se correrá el riesgo, otra vez, de sólo recibir los planteamientos, las reformas y las reestructuraciones ya decididos en otros niveles, sin que los dirigentes sindicales tengan la mínima oportunidad de enterarse, de opinar y de participar activamente.

Por ello, es imprescindible que los dirigentes sindicales se convenzan de que su trabajo sindical está en peligro de desaparecer, o pasar a un nivel de importancia equivalente a nada. Otros, por lo general las autoridades y el gobierno, ocuparán ese espacio que les corresponde y encauzarán los destinos de la Administración Pública y sus trabajadores como a ellos les parezca.

Ante la ausencia prolongada de los sindicatos, pareciera que éstos continúan desconcertados y sin rumbo, poniendo de manifiesto su incapacidad de aquilatar en toda su dimensión, las circunstancias en que ahora debe desarrollarse la vida sindical, dentro de las instituciones de la

administración pública. Con esta actitud, han provocado ser sustituidos ellos y sus programas, pero esto tampoco parece importarles y aún así permanecen en un letargo y una pasividad injustificables. Ojala pronto despierten y se activen, para que no dejen pasar otra oportunidad.

#### **3.5.4 Retos, Alcances y Limitaciones**

Los retos que se les presentan a los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y a sus dirigentes, tienen que ver con un panorama que exige mayor conciencia del tiempo en que se está viviendo,<sup>138</sup> mayor congruencia entre las acciones que promueven y que realizan tendientes a expresar planteamientos de tipo laboral y gremial; de igual manera, tienen que ver con saber adecuar los recursos disponibles con la necesidad de los trabajadores. Y tienen que ver con un cambio en la opinión pública negativa que los trabajadores y el gobierno federal se han formado de los sindicatos y de los dirigentes. No va a ser fácil pero es urgente que se haga.

Recuperar confianza y credibilidad no es una tarea sencilla, al contrario constituye también otro reto muy grande que debe enfrentarse y requiere obtener resultados favorables y positivos en un tiempo corto. Es bien sabido que tener confianza y credibilidad, en alguien o algo, es muy difícil, pero lo es doblemente cuando se han perdido y se intenta reestablecerlas.

De llevarse al cabo esta transformación, estaremos hablando de una nueva forma de participación de los sindicatos y sus dirigentes en la vida de las instituciones públicas y de un reposicionamiento del sindicalismo burocrático, de la figura del sindicato y de los propios dirigentes ante la opinión pública, lo cual respondería la impostergable decisión de romper, lo más pronto posible, con ese aislamiento e incorporarse, como entidades de beneficio y repercusión positiva, a la comunidad en la que se desarrollan.

La repercusión que traería esta diferente forma de comportamiento alcanzaría, no sólo a los niveles de gobierno y la imagen pública que de ellos se tiene, sino que llegaría también a la propia base de los

---

<sup>138</sup> Jiménez, Macías Carlos. *Memoria de Labores del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado 1992–1995*. México, Edit. Taller gráfico de la FSTSE, 1995, pp. 19 y 20..

trabajadores, que curiosa e ilógicamente, son los primeros en desconfiar de sus dirigentes y menospreciar a sus organizaciones sindicales, porque ni unos ni otras, les han dado las respuestas que por naturaleza deberían de darles.

Esto implicaría, tanto para las autoridades como para los trabajadores, una nueva actitud, un nuevo compromiso, y desde luego una distinta correlación de trabajo y de representatividad sindical. Implicaría también que cada parte asumiera su responsabilidad y en aras de un objetivo común, unieran sus esfuerzos y sus acciones, para llegar juntos a la meta del servicio público eficiente.

Todo ello se presenta como una misión muy difícil para todos los actores que en ella participan, por las inercias existentes, por los intereses particulares, visibles y ocultos y porque los cambios de esta naturaleza son profundos y remueven estructuras desde sus cimientos, y por lo mismo, no son rápidos o al menos no se dan a la velocidad que se quisiera y carecen de la voluntad que se requiere para efectuarlos.

Sin embargo, esta nueva imagen del sindicalismo se necesita de manera urgente y los responsables de construirla tendrán que esforzarse muy seriamente por prepararse y asimilar rápidamente esa nueva cultura laboral y sindical de México. Para hacerlo, deben tener claro que en este camino muchas actitudes deben modificarse, deben desecharse no pocas formas de trabajar que ya no responden a lo que los trabajadores y los ciudadanos en general esperan y merecen y, especialmente estos personajes responsables, deberán internarse en una auto evaluación y análisis sinceros y de verdad, porque este camino nuevo que ahora se abre –en esencia no tan distante del original en este sentido– les pide y les exige vocación de servicio y mística de trabajo.

Es probable que continúen por algún tiempo los forcejeos y amagos en escenarios que para estos tiempos son ya anticuados y están superados, pero se debe a la resistencia inercial que identifica este tipo de transformaciones, que por ser de raíz, se encuentran profundamente adheridos.

La realidad es que, a pesar de todo este grupo de resistencias a ultranza, hay muchos dirigentes convencidos y nuevas corrientes de pensamiento que promueven e impulsan un empuje que tarde o temprano, habrá de imponerse y establecer una nueva forma de acción sindical.

Es muy importante que se respalden estos esfuerzos, que se reconozcan, se tengan en cuenta y se privilegien, porque son parte de las exigencias actuales, son parte de los reclamos de este siglo, son exigencias de la misma sociedad, son los reclamos de los trabajadores, es requisito indispensable de un servicio público que debe y quiere ser eficiente, eficaz y oportuno. Las trabas, los obstáculos, las resistencias, tienen que ser derrotadas y superadas para beneficios de todos.

Lamentablemente la voluntad ha sido una gran ausente durante mucho tiempo, se quiere acceder a estados de bienestar, pero sin tener que pasar por las exigencias que imponen las conductas de disciplina, de orden, de preparación, de dedicación completa, de respeto, que son las que conducen a ese otro nivel de vida; se quiere vivir bien, pero sin los sacrificios ni la disciplina que ello exige.

El panorama que puede avizorarse en este tejido de retos y de alcances para los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, está relacionado estrechamente con las determinaciones que se tomen en lo inmediato; ya no quedó tiempo para pensarlo, se agotó. Hay quienes están a marchas forzadas, porque así lo impusieron los acontecimientos, buscando alternativas y lo hacen con intención sincera de encontrarlas y porque están convencidos de los tiempos perentorios que se viven.

Estos retos y desafíos están permeando los ambientes laborales y sindicales de los servicios públicos, y ello está presionando a que se establezcan mecanismos y procedimientos ágiles y con certidumbre de que los ciudadanos van a recibir lo que esperan y ofrece la institución.

En el ámbito sindical, la presión apunta a que el trabajo sindical sea más abierto, más transparente, con mayor participación y con comunicación y respuestas mutuas entre dirigentes y trabajadores; que los dirigentes sindicales se dediquen a las funciones que tienen y cumplan los compromisos de representatividad con dignidad y con tino, porque no



pueden soslayar la responsabilidad de acciones y resultados en los que no participan y muchas veces ni enterados están, cuando estar atentos y al cuidado de todos estos aspectos, es parte importante de su trabajo.

Por lo que toca a los trabajadores, les obliga una correspondencia de interés por lo que su organización y sus dirigentes enfrentan y realizan, no pueden recurrir al sindicato como si fuera seguro contra accidentes, sólo cuando hay problemas o se vean afectados en sus derechos o intereses, o peor aún, cuando han cometido faltas u omisiones graves en los que requieren intervención y apoyo sindical..

Para los sindicatos resultan muy riesgosas, esas determinaciones de mantenerse en una pasividad y aprovecharse de la inercia tradicional, porque eso los llevaría a sobrevivir un tiempo muy corto para después desaparecer y ser sustituidos por otras formas de asociación u otras organizaciones, con otros atractivos, con otras expectativas; pero no habrá forma de permanecer en el mismo escenario y por mucho tiempo, con los mismos instrumentos de trabajo, ya pasados de moda y que a nadie interesa ni atrae. Lamentablemente, durante mucho tiempo, se pensó que los sindicatos eran entes que deberían tolerarse, que no tenían en su horizonte de acción, nada que ver con la sociedad en la que sobrevivían, y en consecuencia, a los dirigentes tampoco se les exigía un mínimo de cualidades, aptitudes, preparación profesional, porque se creía que para ese trabajo, no se requería.

Continuar así es, para los dirigentes sindicales y sus organizaciones, como llegar al final de un camino hasta ahí construido en el que ya no se puede avanzar; tendrán que seguir construyendo otra vía, con otro material, más firme, más seguro, con mayor durabilidad y resistencia, con una meta más lejana, y con un conjunto de normas y requisitos que todos los trabajadores deben conocer y respaldar decididamente.

Muy cercanas y al alcance, están también las posibilidades de optar por sindicatos diferentes, actualizados, preparados, con proyectos y programas de trabajo atractivos, con planes de acción acordes a los tiempos, a las necesidades y expectativas de los trabajadores, pero atendiendo también a las posibilidades y al desarrollo de las instituciones y, sobre todo, teniendo

como meta y objetivo primordial la calidad de los servicios públicos que se brindan a la comunidad.

Es factible, cada vez lo es más, un nuevo sindicalismo de propuesta, de compromiso, de exigencia y de un trabajo más eficaz, más profesional, con mecanismos de evaluación permanente no sólo por parte de las autoridades y del gobierno, sino de la misma sociedad. Debe trabajarse más en esos perfiles nuevos de las organizaciones y de los dirigentes, porque deben insertarse en la comunidad para participar e influir, para colaborar en el bienestar y la vida mejor que todos buscan.

Los movimientos sociales surgen en la búsqueda de satisfactores; es difícil decir que ya se han satisfecho las carencias, porque van apareciendo otras y ésa es la dinámica social, pero en la base de estos movimientos está la intención de alcanzar los beneficios que pretendemos y expresamos, y ello es un proceso continuo y constante.

El movimiento sindical también es social, aunque parezca estar alejado y con características que no lo ubican en ese contexto. Para verlo con esta claridad, bastaría reflexionar y recapacitar con atención en su estrecha relación con las instituciones de servicio público que el Estado, por su natural mandato, ha dispuesto que sean los conductos a través de los cuales la sociedad reciba y tenga acceso a los beneficios públicos.

Los retos son enormes, pero también es muy amplio el horizonte en el que pueden materializarse muchos proyectos de largo alcance. Lo que ha sucedido en este campo del sindicalismo de los servidores públicos es que las aspiraciones y los deseos por mejorar y superarse, han estado plegados y reprimidos durante mucho tiempo y las expectativas se han limitado y acotado por las formas de actuar y de ejercer el poder tan arbitrarias e impositivas, sin que cupiera posibilidad alguna de inconformarse o de reclamar.

Este escenario y ambiente dictatorial es el que ha venido desgastándose y perdiendo vigencia, a tal grado que los dirigentes –mal llamados líderes– han comenzado a enfrentar una actitud cada vez más firme y cuestionante de sus representados, que ha ocasionado que se vean forzados a cambiar poses, formas de trabajo y evitar tomar decisiones prepotentes y veleidosas, sino someterlas a opinión y consulta.

## **CAPÍTULO 4. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

El proceso modernizador de la Administración Pública es irreversible, se ha venido dando en muchos países desarrollados y en otros en vías de desarrollo. Es un tema recurrente y presente durante los últimos 15 años, en los múltiples foros internacionales en que se abordan estos temas.

Su avance ha dependido mucho de las características de cada país y sus habitantes, de las formas en que su Administración Pública se desenvuelve, del grado de decisión política que se ha puesto en llevar adelante el proceso y sus consecuencias; en algunos casos, los adelantos han sido significativos en otros no tanto, pero la realidad es que todos están buscando, desde hace tiempo, nuevas formas de hacer más eficiente la administración de los servicios públicos.

En este capítulo se presenta la propuesta medular de este trabajo. Se plantean los aspectos y las acciones que se implican en el proceso modernizador, tanto para la Administración Pública como para los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

¿Qué implica para unos y para otros este proceso de modernización? El énfasis está, según el enfoque aquí presentado, en que existen verdaderos compromisos, valores, actitudes y acciones que exige este proceso modernizador; para los sindicatos y los dirigentes de la burocracia y también para los servidores públicos y desde luego para las autoridades y los funcionarios responsables de la administración, aunque en este trabajo el aspecto sindical en todas sus aristas, tenga un acento principal.

#### **4.1. Implicaciones de la Modernización de la Administración Pública para los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado**

Ya en líneas anteriores se ha comentado que este proceso involucra a varios actores; centrándose en lo que compete a los sindicatos, se tendrían que clarificar los compromisos y las obligaciones que adquieren las organizaciones, sus dirigentes y sus afiliados, en este escenario de una Administración Pública actualizada, modernizada, ajustada a los requerimientos que la sociedad le reclama.

Lo primero que debería observarse es la falta de atención que hay para darse cuenta que las transformaciones en la vida de la sociedad, en todos sus niveles, han ido requiriendo de sus actores una toma de conciencia, tanto de las circunstancias como de las condiciones que se viven en la actualidad y que presionan y reclaman una actitud diferente, fresca, y decidida, del nuevo papel que todos tienen y de las consecuencias que deben asumirse responsablemente.

Y en el ámbito de los sindicatos y sus dirigentes, es urgente que exista esa claridad para ver, no lo que les espera sino lo que ya está en marcha y está reclamando, de manera inmediata, su presencia y su participación consciente y decidida.

Como ya se ha dicho en varias ocasiones en este trabajo, hay una imagen y una opinión muy negativas de los sindicatos y de los dirigentes; de pronto en expresiones cotidianas y espontáneas, hasta se percibe una sensación de repulsa hacia ese ámbito. Debe aceptarse que en muchos casos hay razón para tales juicios, pero no la hay para generalizar, porque existen los que cumplen y se esfuerzan por mejorar su representatividad y los que se preocupan por modificar esa imagen.

Hay un aspecto que debe atenderse con especial cuidado y con prioridad: el nivel de confiabilidad. Ésta, en muchos casos, debe construirse y en otros recuperarse. Es muy difícil emprender un trabajo cuando, de entrada, no se les cree a quienes proponen proyectos o a quienes nos hablan. Y la dificultad crecerá mientras se les perciba sin seguridad, sin información precisa y sin rumbo ni metas definidos.

Como quiera que sea, las implicaciones que tiene una Administración Pública actualizada para los sindicatos, dirigentes y afiliados, son muchas y variadas, y no han surgido de repente, sino que su comprensión y su adopción tardaron mucho más tiempo del que debería y ahora la urgencia de asumirlas, se hizo inaplazable.

Por principio debe haber decisión para cambiar, decisión para actualizarse, decisión para modificar formas de trabajo, decisión para asumir otro rol diferente al tradicional y desfasado que siempre se ha tenido; decisión para abandonar actitudes pasivas y egoístas y asimilar otras de servicio, de compromiso y de honradez interna y externa.

Debe haber voluntad y decisión para transformar la imagen y el trabajo de las organizaciones sindicales y que sean entes de apoyo, de servicio y de progreso; determinación y voluntad para mentalizar y convencer, a partir del propio ejemplo a los afiliados, de que el trabajo bien hecho y el cumplimiento responsable de sus funciones son el motor para que la institución donde laboran se supere y con ella, ellos mismos.

Es claro que estas modificaciones o cambios de actitud no sólo deben darse en el ámbito sindical, sino en paralelo también en las propias autoridades y el gobierno Federal, porque no es sólo por una decisión unilateral, del lado sindical, como habrán de mejorarse las condiciones de trabajo y los resultados, sino con una acción conjunta que ambas partes deberían emprender.

Se acentúan en este trabajo las implicaciones para los actores sindicales, sin que se deje de insistir y mencionar que los buenos resultados reclaman una correspondencia del gobierno, en lo que él debe aportar y de su comportamiento a partir de un compromiso que debe aceptar.

Un porcentaje elevado del avance tan lento de las reformas administrativas, estriba en que gobierno y sindicatos, autoridades, dirigentes y trabajadores, han caminado de manera separada, por rumbos distintos y pretendiendo llegar a un mismo objetivo, lo que en sí mismo entraña una dificultad infranqueable.

El éxito –relativo en un principio– se dará cuando los intereses y los interesados coincidan y decidan emprender ese camino tan corto y tan distante, tan difícil y tan fácil, tan urgente y tan abandonado. Para ello requieren ciertos elementos esenciales, que conforman el perfil que en la actualidad se requiere.

#### **4.1.1. Perfil de los Sindicatos**

Primeramente se habla de los sindicatos, como se ha venido diciendo, aspecto que ocupa prioritariamente la atención de este trabajo, aunque no el único.

Las organizaciones sindicales surgieron como el instrumento a través del cual, los trabajadores se unen para defender sus derechos y sus intereses y para protegerse de los abusos de los patrones y de las autoridades cuando sus decisiones son arbitrarias e injustas. En la etimología del término se encierra la naturaleza de su significado, porque se refiere a un acto o a una organización que busca la JUSTICIA.<sup>139</sup>

Cuando fueron formándose conglomerados o núcleos de trabajadores en una fábrica o centro de trabajo, se fueron dando ineludiblemente, las relaciones de trabajo entre los dueños o quienes dirigían y entre los que hacían el trabajo; y como toda relación humana, no siempre concurrían las mejores condiciones para que se dieran en un clima de armonía, de respeto y de cordialidad.

Los sindicatos como instrumento de defensa de los derechos de los trabajadores y protección de los intereses gremiales, justificaron su nacimiento y en muchos casos también su evolución con esa concepción y con métodos de lucha, incluidos el paro y la huelga, a través de los cuales

---

<sup>139</sup> Cororminas, J., *Diccionario Crítico Etimológico*, 4º. Tomo, Madrid, Edit. Gredos, 1957, pp. 233 y Moliner, María. *Diccionario de uso del Español*. 2º. Tomo, Madrid, Edit, Gredos, 1975, pp. 1171.– Tanto Sindicalismo como Sindicato, derivan de la misma raíz griega y por tanto su significado se refiere a la misma idea: Sindicalismo, es un sistema de organización en sindicatos; Sindicato es una organización formada por personas, particularmente de trabajadores u obreros para la defensa de sus intereses. Ambos proceden de la raíz griega díke = justicia y el prefijo sin = con, o sea la organización y la representatividad, se realizan en el marco de la justicia, buscando lo justo y representando intereses de otros.

presionaban para que se respetaran sus logros laborales y sindicales y se continuara intentando otros beneficios más.

Surgidos originalmente en el ámbito de la iniciativa privada, pronto se reflejaron también en el de las instituciones públicas, en donde las autoridades y el gobierno, equivalían a los dueños de las fábricas; y las fábricas o empresas, a las dependencias públicas.

En este contexto sindical, los métodos y las prácticas se asemejaban y los mecanismos de presión y de enfrentamiento, pretendían ser iguales. Más aun cuando se trataba de conflictos en los que unos requerían la solidaridad de los otros, poco importaba que hubiera fundamento legal para apoyar; lo que se necesitaba era la presencia y el apoyo.

Sin embargo se desatendía, intencionalmente o quizá sin una reflexión precisa, el hecho de que una fábrica o una empresa privada son muy diferentes a las instituciones de servicios públicos, a través de las cuales, el Estado está obligado a proporcionarlos a la comunidad que es la que le encomienda la administración de las cosas públicas para el beneficio de todos.

La fábrica es negocio privado y de lucro, no así las instituciones públicas; no hay parangón entre las metas y objetivos de las empresas privadas, frente a las de servicio público o de carácter social. Si bien es cierto que por naturaleza el ser humano tiene los mismos derechos, sea cual fuere su status o condición social, quizá el objetivo sea el que podría justificar una diferenciación.

El hecho de no considerar la naturaleza, distinta, de las empresas y las instituciones públicas, es lo que lleva con frecuencia al debate de si es válida social y humanamente una huelga en las instituciones públicas, que son esencialmente de carácter social y tienen como objetivo proporcionar los servicios públicos a una comunidad que carece de ellos. ¿Es justo que en un movimiento de huelga se suspendan beneficios colectivos como la atención a la salud, educación, vías de comunicación, etcétera, por un interés que por legal que pudiera ser, corresponde sólo a un grupo? ¿Dónde debe estar la modificación de actitud o el cambio de acciones, para preservar el derecho y el bienestar de todos?

En estas circunstancias, los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, han tenido que aceptar esas diferencias y en base a ello, considerar una legislación que regulaba su relación laboral en condiciones también diferentes, aunque no siempre imparciales y libres, que les dificultaban alcanzar lo que pretendían y que ha constituido el motor histórico de su nacimiento.

Por muchos años, sobre todo en los últimos, se ha criticado la existencia del apartado B y se ha planteado la necesidad de que exista una sola legislación laboral, enfatizando el aspecto de que los servidores públicos deben tener también derecho a huelga ( como si esto fuera lo primordial) y que no puede haber una distinción en las relaciones de trabajo porque tan trabajadores son unos como los otros y curiosamente en estos tiempos, principios del siglo XXI, casi noventa años después, es cuando se está exigiendo, incluso con iniciativas de reformas a la ley, un nuevo perfil, una nueva imagen del movimiento sindical y de las organizaciones y estructuras sindicales en general.

Está presente, casi cotidianamente, en el escenario público nacional, este tema como asunto de extrema urgencia, no sólo para el movimiento sindical obrero, sino también para el de los trabajadores del Estado.

De acuerdo a este ambiente se considera lógico, por lo inminente y urgente, pensar en un planteamiento nuevo de las propias organizaciones sindicales; que se den a conocer ese nuevo perfil y esa renovada fuerza sindical que se requiere. Hay varios aspectos en los que podría captarse ese deseo de transformación y de reencuentro con la sociedad.

Si bien la organización sindical es una estructura que nace y se constituye como instrumento representativo del trabajador frente a la autoridad, no tiene porqué soslayar o hacer a un lado las características que también como estructura administrativa y unidad operativa tiene y se le exige dentro de la administración y lo que le implica, sobre todo si hay, como es el caso sindical, trato y atención al público.

El párrafo anterior alude a las funciones que de manera común deben realizarse, como son una atención amable, adecuada y con conocimiento para orientar y apoyar; horarios adecuados al público; personal capaz y



conocedor de los trámites que deban cumplirse e informado de la naturaleza del sindicato y de los servicios de la institución; personas que tengan un comportamiento profesional y digno y que cuenten con equipo, mobiliario e instalaciones también dignas, a la vez que material de trabajo suficiente y actualizado.

Las oficinas sindicales no tienen porqué identificarse con una serie de elementos que se han generalizado, como son: una gran mayoría de personal administrativo, poco capacitado y con deficiente atención al público –se ironiza con la afirmación de que si tal personal no está capacitado, lo comisionan al sindicato– ; mobiliario obsoleto y en malas condiciones, en áreas de atención al público; instalaciones deplorables, descuidadas y en no pocas ocasiones convertidas en las áreas de bajas de muebles y equipo que son –al menos así parece– saldos que se van desechando en la institución y los “donan” o entregan en comodato a la organización sindical, y ésta así lo acepta.

En muchas ocasiones, la atención que se brinda al público, constituido en su mayoría por trabajadores sindicalizados, no está muy alejada del despotismo y arrogancia que se critica en las autoridades, y contra los que se lucha. No pocos dirigentes han encarnado estas características. Ese comportamiento y esas respuestas tienen que ver y son resultado de aquel espejo que en otra parte de este trabajo se ha comentado; se trata de imitar, no sólo las oficinas y las prerrogativas, sino hasta los séquitos y las actitudes de soberbia y menosprecio, contra las que dicen luchar.

La presencia de los dirigentes sindicales en las oficinas de la organización sindical es tan irregular y ocasional, que para el trabajador sindicalizado se convierte en un verdadero privilegio, obtener una audiencia para que alguno de ellos que pueda atenderlo y brindarle el apoyo u orientación que requiera.

No hay razón ni pretexto alguno para que las oficinas e instalaciones de una organización sindical presenten la imagen de descuido y desatención que muchas veces ofrecen y que contrasta con la oficina privada del dirigente sindical, cuyo lujo aumenta según su nivel; sombrías, descuidadas, en áreas

generales o de atención al público y lujo exagerado, con frecuencia de mal gusto, en las áreas de los principales dirigentes.

El trabajo de un sindicato tiene que someterse a los requerimientos de una entidad administrativa con las características que le son propias; en su funcionamiento debe tener planeación; proyectos de trabajo con metas de diverso alcance; recursos financieros, materiales y humanos; un presupuesto y controles en su ejercicio; una clara distribución de funciones y una efectiva delegación de responsabilidad; sistemas de seguimiento y evaluación; instrumentos de difusión e información a quienes debe hacerlo con periodicidad y con verdad.

Funcionar como una entidad administrativa, cumpliendo como la mejor, es también una obligación de los sindicatos y de sus dirigentes. Por lo general pareciera que el trabajo sindical está reñido con el quehacer profesional de índole administrativa y que esas formas de trabajo son más bien propias del trabajo de las autoridades. Idea que por supuesto tiene más que ver con la capacidad y el grado de preparación profesional de los responsables o dirigentes.

Pero hay algo muy importante que una organización sindical debería hacer y que sólo como excepción, podría ser mencionada alguna que lo hace. Se refiere a manifestar y declarar públicamente ante la opinión pública y la sociedad, sus puntos de vista y sus principios acerca del ámbito en el que se desarrolla su actividad sindical, su compromiso en la materia de trabajo según la institución en que se encuentra el sindicato, ello con la intención de incidir, influir y participar, con la fuerza de la representación que se tiene y se ostenta, en la vida de la sociedad y del país.

Por el hecho de ser una organización social y laboral, un sindicato, debería influir de varias formas en la vida de una sociedad; tiene autoridad y opinión acerca de la educación, de la salud y la seguridad social; de los bienes y servicios públicos, de los principios y valores de una sociedad en permanente y fuerte interdependencia; acerca de las comunicaciones, de los problemas de la tenencia de la tierra, de los adultos de la tercera edad o en plenitud; del cultivo de las semillas, de los problemas del campo; de los asuntos de las grandes ciudades, del desarrollo y atención a los niños, de

los problemas de los jóvenes y de las mujeres. Los sindicatos pueden y deben hacer pública su posición, en lo que les corresponda, acerca de la extensa gama de los servicios públicos que a todos interesa, y en los que ellos tienen inmersa una gran variedad de actividades que realizan sus representados.

Con frecuencia se escuchan opiniones, puntos de vista y críticas de miembros o grupos de la sociedad sobre esos temas, pero muy pocas veces se escucha la posición y la opinión de las organizaciones sindicales que se encuentran en los diferentes ámbitos del servicio público, y deberían hacerlo. Tienen autoridad y conocimiento para externar una opinión, un punto de vista, hacer una propuesta que pudiera ser una aportación para el mejoramiento de los servicios públicos, aunque todo ello les implique también un compromiso de conducta, a los sindicatos y sus dirigentes.

Su forma de pensar y su propuesta de colaboración deben salir a la luz pública, además de señalar lo que pueden realizar o estén realizando y cómo lo hacen, no con la intención de un informe de actividades que pretenda justificar sus resultados, sino con la de incorporarse en el escenario nacional, a las actividades que en su campo se estén llevando a cabo.

La organización sindical en estos tiempos no puede aparecer como algo que flota y sobrevive dentro de una sociedad y no aporta nada para mejorarla, como si vegetara aguardando poder beneficiarse de las circunstancias que se presenten; debe ser todo lo contrario, tener participación activa y presentar propuestas que se relacionen con su campo de trabajo, y que favorezcan y apoyen la convivencia social.

Ha surgido un sinnúmero de organizaciones sociales, principalmente no gubernamentales y algunas de matices políticos o profesional que, en general, con buenos propósitos, aunque algunas no tanto, se hacen presentes públicamente y manifiestan sus opiniones y planteamientos. Porqué han de tener más presencia social que las sindicales, cuando éstas por su naturaleza misma tendrían que promover más un bienestar social que cualquier otra.

Un cambio de actitud y una mayor participación en el sentido que líneas arriba se comenta, podría ayudar a que la imagen de los sindicatos se modificara. Las organizaciones sindicales como tales y sus dirigentes, salvo una que otra excepción, muy poco salen a la palestra nacional y al debate público con este tipo de propuesta y de discurso; dan la impresión de no tener ideas ni propuestas que ofrecer a este nivel de rango profesional y serio que se requiere, como si se tuviera la convicción de que ese campo no es el suyo o hubiera el temor de incursionar en él.

Es cierto que los sindicatos, de manera impostergable, deben encontrar nuevos mecanismos de trabajo sindical, nuevas formas de defensa de los intereses de los trabajadores, de los propios intereses de la institución como tal, que por lo demás es un fin más alto que cualquier otro interés particular o de grupo. Su participación en la vida de las instituciones y de la sociedad misma, debe regirse por propuestas y argumentos que incluyan el mejoramiento de la dependencia que ofrece un servicio público y la superación de los trabajadores que la operan.

Esto no quiere decir que los sindicatos deban abandonar sus orígenes naturales de defensa y representación de los trabajadores, sino que deben valorar, replantear e innovar las características, los tiempos, las circunstancias y los momentos en que la acción sindical sea necesaria y que también sea congruente con la realidad que se afronta.

El término innovación se ha introducido persistentemente en el léxico administrativo, sobre todo en el plan de gobierno del sexenio 2000–2006, y con él se intenta convencer a todos los actores de que es urgente cambiar, encontrar y aplicar nuevos esquemas de trabajo, de evaluación, de remuneración; se trata de decir que deben abandonarse las prácticas y los modos tradicionales de hacer o de como se venían realizando las funciones administrativas, y de como se venían dando también las relaciones laborales con los trabajadores, con los sindicatos y con la sociedad.

Los sindicatos deben revalorar y replantear muy bien los nuevos criterios que permitan considerar las condiciones que han de presentarse, para poder reclamar violaciones a los derechos de los trabajadores y evaluar adecuadamente las circunstancias que sean adversas, lesivas o contrarias

para ellos; deben clarificarse muy bien los casos y los momentos en que puede hablarse de agresión e incumplimiento de las obligaciones adquiridas entre la institución con sus autoridades y los sindicatos con sus trabajadores, para saber quién está fallando. Pero en este nuevo contexto de juicios y criterios, es inseparable también tener presentes a los derechohabientes de los servicios públicos y sus familiares.

Las organizaciones sindicales deben revisar a conciencia y preparar profesionalmente, propuestas que tengan que ver con la actualización y las posibles reformas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, proyecto que como es posible prever, sin mucho esfuerzo, puede darse ya como una determinación inevitable y que debe incorporar el sindicalismo a sus prioridades de trabajo.

Estas reformas que pronto serán una realidad, implicarán emprender una nueva forma de trabajo sindical de la que, con toda seguridad, se desprenderán exigencias que los enfrentarán con las inercias y con la incomprensible comodidad de muchos trabajadores del gobierno y muchos dirigentes sindicales que están convencidos de hacer siempre lo menos que se pueda y se encuentran dispuestos a culpar siempre a las autoridades y a los jefes, de las fallas que se presenten en el trabajo.

Las reformas a la mencionada ley deberían ser, como se ha venido insistiendo en todo el trabajo, un campo en el que participen también los sindicatos y sus dirigentes; esa es la intención de que tengan representantes en las cámaras de legisladores, y ahí se encuentran, lo que hay que esperar es que participen y lleven las inquietudes de los trabajadores y de la sociedad, a esos foros.

Ahora bien, hay algunos hechos y signos que hablan por sí mismos de un giro en el trabajo sindical: hay muchos trabajadores de base, sindicalizados, que no están de acuerdo con sus organizaciones y con sus dirigentes sindicales, porque consideran que se han convertido en protectores de los trabajadores incumplidos, irresponsables, que nada aportan y a ellos son a quienes defienden y respaldan, no a los que trabajan y cumplen.

Por esto los sindicatos están convertidos, más que en mecanismos de superación, promoción y reconocimiento, en refugio y seguro de accidentes a los que sólo se recurre cuando hay problemas.

Otro aspecto, también de una relevancia muy grande y de consecuencias funestas sobre todo en los acontecimientos posteriores a la elección presidencial del año dos mil, es el hecho de que la acción sindical, desde hace mucho tiempo, se fue politizando, de tal manera que el sindicato o las organizaciones sindicales han servido de apoyo político incondicional, y se han sometido a una inercia y a una línea de mando que le imponen los partidos políticos (como si los sindicatos carecieran de ideas, de voz y de opinión).

En otros casos, algunos dirigentes hicieron de los sindicatos órganos a su servicio personal y los convirtieron en sus activos políticos para lograr prebendas y cargos públicos.

Es imperativo que el sindicalismo de la burocracia retome la bandera que no debió abandonar: su compromiso con la justicia para el trabajador, su compromiso con el estudio y mejoramiento de los derechos de los trabajadores, su compromiso con la superación de las instituciones públicas y el bienestar de una sociedad a la que pertenece; su inteligencia para poder equilibrar lo que es derecho de los trabajadores y lo que es el derecho y la necesidad de un pueblo que requiere servicios públicos que verdaderamente le beneficien.

La acción sindical es prioritaria, en origen y valor, a la acción política; sin embargo no siempre se ha pensado así y se le ha minimizado frente al aspecto político en detrimento del sindical. Las experiencias recientes y las no tanto, nos hablan de una relación muy estrecha entre el movimiento sindical y el poder político en nuestro país. Ello ha sido de tal manera que, en las decisiones políticas más importantes, siempre aparecían a su lado, en apoyo, las organizaciones sindicales y las de la burocracia en primer lugar.

Llaman la atención algunos acontecimientos recientes, por algo que tiene que ver con el trabajo que hacían los sindicatos hacia la base de los trabajadores. Esto puede entenderse como resultado de la falta de

confianza y credibilidad que se ha ido dando, por ejemplo, en las urnas en jornadas electorales, se ha manifestado el rechazo y distanciamiento de los trabajadores –anteriormente votos cautivos y por lo mismo seguros– con sus dirigentes sindicales; la formación de otro sindicato en la misma institución.

#### **4.1.2 Perfil de los Dirigentes Sindicales**

A las organizaciones sindicales les resulta una serie de compromisos nuevos y de actitudes distintas, lo mismo sucede, con mayor razón, a quienes las dirigen, también les corresponde un nuevo enfoque de sus responsabilidades y de sus obligaciones para llevar a cabo su función en un marco de la Administración Pública y del trabajo sindical actualizado y diferente al que por décadas han venido desarrollando.

La figura del dirigente sindical bronco, irreflexivo, agresivo y conflictivo ha tenido que ceder y abrirle paso al dirigente valiente sí, pero inteligente, rebelde sí pero preparado y con capacidad de sostener diálogo y controversia en base a argumentos; con trayectoria de trabajo y calidad moral que le merezcan el respaldo de los trabajadores y el respeto de las autoridades.

En la actualidad, debe ser un dirigente con conciencia clara de lo que son la representatividad, la responsabilidad y el alcance de éstas; de lo que exigen las actuales circunstancias en que se desenvuelve su trabajo sindical y el de la institución pública en la que labora.

Desde hace mucho tiempo ha venido sucediendo, en el trabajo cotidiano de las instituciones públicas, que siempre hay quienes se distinguen por participar activamente, por hablar en público y encabezar algunos planteamientos generales ante las autoridades, o también los hay que teniendo cierta discrepancia o animadversión con los jefes, ellos abanderan algún conflicto que se presente y se colocan a la cabeza de la protesta o inconformidad.

En circunstancias de esa naturaleza, esos compañeros que se atreven a hablar en público, que hablan fuerte, que no temen enfrentarse a las autoridades, comienzan a captar la atención de los demás trabajadores, y terminan por verlos como una opción para que los represente ante o contra las autoridades y los jefes, y qué mejor que hacerlo desde la que consideran “trinchera contraria”, esto es, desde el sindicato.

En muchos casos, ése ha sido el elemento motivante por el que los trabajadores hicieron la elección del dirigente sindical y esos mecanismos de evaluación, los mantuvieron por décadas, sólo que las exigencias de los tiempos, ya superaron con mucho, ese perfil de dirigente sindical; más aun, se puede afirmar con toda seguridad que en la actualidad este tipo de dirigente es anacrónico, perjudica al movimiento sindical, produce una pésima imagen y no da resultados, lo sobresaliente es que los trabajadores no desean representantes con esas características, que consideran inadecuadas e insuficientes para enfrentar los problemas que en hoy en día se presentan.

Existe otro tipo de dirigente sindical, igualmente obsoleto y fuera de tiempo, pero muy frecuente en la burocracia mexicana. Es aquél a quien se le fabrican cualidades y atributos inmejorables, que lo hagan aparecer como un prospecto para ser el dirigente sindical que la institución y los trabajadores de la misma necesitan. Se comienza a construir la imagen del candidato.

Para completar el plan vendrá toda una serie de informaciones y acciones encaminadas a fortalecer esa imagen, de suerte que cuando llegue el momento de la elección se habrá terminado de conformar todo un proyecto de acción y de metas para alcanzar. En algunos casos se acostumbra que el candidato reciba, con anticipación, el respaldo y la adhesión de los diferentes grupos de trabajadores. En el ámbito de los sindicatos de servidores públicos, solo por excepción se realiza una campaña proselitista y de presentación formal de propuestas.

Toda esta serie de ritos, se ha venido haciendo con la opinión y el respaldo de las autoridades de la institución y de la central sindical, de suerte que el sindicato y sus dirigentes, o en orden inverso, es lo mismo, conserven ese



elemento de gratitud y de entendimiento para que no constituyan problema ni conflicto alguno con las autoridades de la institución pública y sus programas.

En estas circunstancias a muchos dirigentes se les queda la idea o se la graban, de que lo más importante es respaldar y estar bien con el funcionario titular de la dependencia, y que él a su vez, lo esté con el “jefe de las instituciones”; así podrán continuar ambos, en la contienda política o dar el salto a un puesto de mayor jerarquía. En esas condiciones y con esos objetivos, era y aún es importante en muchos casos, que las autoridades cuenten con el apoyo del sindicato y sus dirigentes.

Lo que se señala líneas arriba ha constituido, de alguna manera, una práctica no ortodoxa de negociación entre autoridades y dirigentes sindicales, porque se realizaba con el señuelo de obtener beneficios para los trabajadores, “a cambio de” apoyos masivos para los funcionarios en momentos clave, y para los dirigentes, tener fuerza de trabajo con personal comisionado en programas sindicales o de proselitismo en tiempos electorales.

Es claro que estas prácticas y estos mecanismos de negociación están viciados y contaminados por los intereses particulares de cada una de las partes, precisándose que esas partes son los dirigentes y las autoridades; es un procedimiento muy alejado y hasta contrario de los principios y acciones propias que un sindicato y una institución deben tener. Lo que de esa manera está fuera de las Condiciones Generales de Trabajo, pero se apoya aun con mayor ahínco, pone la primera piedra para un camino de simulaciones y de componendas fuera de la norma que, por regla general, termina con los primeros roces o desacuerdos, también de carácter personal, que nada tendrían que ver en el esquema institucional.

Esta clase de dirigentes y de sindicatos, que aún persisten, se quedaron atrapados en las mismas telarañas y el polvo de la burocracia rancia, antigua, ineficiente, pasiva y deshonestas. Y para ellos, renovarse o cambiar será la muerte, porque no aprendieron otras formas de trabajo sindical y de comunicación con los trabajadores.

Sin embargo, aún convencidos de las exigencias que enfrentan, se resisten a dejar el espacio y como encontraron el camino para prolongar su estadía, es mucho menor el deseo de retirarse, porque se auto alientan entre todos los dirigentes, para continuar al frente de sus organizaciones, aun sabiendo que los procesos modernizadores de la Administración Pública los están rebasando, porque continúan imparables y avasalladores.

Tampoco prepararon cuadros que los sustituyeran y quienes en la actualidad se encuentran capacitados y preparados para tomar ese compromiso, son compañeros trabajadores de distinta ideología y diferentes modos de actuar, lo que exacerba más la negativa para ceder los espacios de mando.

En estos tiempos, los requisitos para ser dirigente sindical distan mucho de lo que antes se requería o exigía a quienes pretendían serlo; ello equivale a afirmar que es otro el perfil de dirigente sindical que la sociedad y los mismos trabajadores reclaman. Aunque hay que reconocerles “a los de antes”, que tenían principalmente deseos de servir, y aunque académicamente carecieran de preparación, su dedicación y entrega para atender los asuntos de sus representados ocupaban la mayor parte de su tiempo. No existía tampoco una visión de mayor interés político sobre el sindical, y en los casos que sí sucedía, se mantenía la preocupación y se ajustaban los horarios o se delegaban asuntos para no desatender el trabajo sindical y los problemas de los trabajadores que acudían a las oficinas sindicales.

En la actualidad ya no se concibe un dirigente sindical sin preparación escolar y académica –desde luego con un nivel acorde al ambiente institucional en que se encuentra– y mucho menos sin conocimientos del sindicalismo en general y en particular del entorno de la institución en que labora. Esta situación forzosamente lo lleva a tener que saber de Administración Pública y sobre todo de aquellos enfoques y aspectos que atañan a la organización sindical, así sea de las propias estructuras administrativas, de los presupuestos o de los proyectos y programas de corto, mediano y largo plazo.

No se trata de crear una élite de personas con grados académicos altos o estudios sofisticados, sino que la llamada de atención está en que los dirigentes sindicales, para poder hablar y hacer planteamientos frente a las autoridades y el gobierno, deben tener los conocimientos necesarios e indispensables que para ello se exijan, so pena de verse superados o, en el mejor de los casos, impedidos para poder hablar con nivel, con conocimiento, con capacidad y en los términos y con la misma semántica, de los temas que se requieran, en detrimento de lo que representa y, principalmente de aquellos a quienes representa.

Por eso se dice que los tiempos del dirigente o luchador social en general y particularmente el sindical que carezca de preparación profesional –no necesariamente académica– y sólo tenga mucho empuje y coraje, ya terminaron. Ahora también se necesita llegar a la mesa de negociaciones con información veraz y sustentada, con propuestas y con argumentos que las demuestren y las soporten, y con conocimientos precisos y suficientes de la posición que se adopte; se requiere estar dispuestos a analizar y discutir los planteamientos que pueden surgir de parte del gobierno y las autoridades. No hay lugar ya para el dirigente sindical improvisado e impreparado.

En resumidas cuentas, hay que recalcar y resaltar que el papel del dirigente sindical de este siglo, también ha cambiado y como a cualquier profesión o tarea, se exige que, quien a ello se dedique, lo haga de tiempo completo, lo desempeñe con la mayor preparación profesional posible y la convicción y honestidad que su encomienda reclaman; y en el trabajo sindical las exigencias son muchas.

Pretender mencionar las cualidades que deben identificar y distinguir hoy día a los dirigentes sindicales, no se refiere a enumerar una lista de virtudes como si se intentara encuadrarlos dentro de parámetros de santidad y buen comportamiento, para saber cuándo son buenos o malos. Es sólo una mención de los atributos y características que debieran estar siempre presentes para provocar confianza hacia su trabajo.

De lo que se trata es de saber si son garantía para representar con capacidad y dignidad a los trabajadores; se trata de saber si son honestos y

confiables, si están comprometidos con las expectativas de sus compañeros y así lo han demostrado en los lugares y en los casos en que han participado; si su comportamiento y su preparación van de acuerdo a las exigencias de un sindicalismo renovado, moderno, de progreso como lo requieren los tiempos actuales, de avanzada y comprometidos con el bienestar y la superación también de la sociedad, porque se encuentran inmersos en el ámbito de los servicios públicos

Se trata de saber si son dirigentes sindicales profesionalmente preparados y que continúan actualizándose, para asumir con valentía y decisión su responsabilidad, esa que les reclama preservar y fomentar los valores humanos individuales y de la sociedad; esa que les pide modificar las actitudes y mantener la convicción que requiere la modernización de la administración pública; esa que les pone a la vanguardia para que, con la representación de la fuerza laboral de la institución, y una acción sindical renovada, sepa adecuarse y encontrar los puntos de equilibrio para cumplir con sus compañeros, pero también con las instituciones y con la sociedad.

Si se parte de la necesidad inaplazable que impone una nueva forma de hacer sindicalismo, los dirigentes sindicales deben tener tal claridad que puedan observar y comprender la realidad y sus exigencias, porque van a enfrentar inercias y costumbrismos viciados y profundamente arraigados, en los que se ha antepuesto, sobre y contra todo lo demás, el bienestar del trabajador y sólo eso, sin importarles que la institución incumpliera su objetivo de dar un servicio público, adecuado y digno.

El hecho de que la sociedad en general, no recibiera los servicios públicos de manera adecuada y eficaz, porque se habían antepuesto “otras prioridades”, incidió directamente, de manera negativa, en la imagen de los trabajadores y de los sindicatos que los hacían aparecer como los “culpables” del mal servicio público, y sin ninguna esperanza de mejorar, ya que a los trabajadores y a los sindicatos sólo les importaba lograr mayores beneficios personales y de grupo.

Todo esto, con el correr del tiempo, fue poniendo en la mesa de análisis, una y otra vez, el tema de que se hacía necesario e impostergable replantear para encontrar soluciones: por un lado, los objetivos, los

principios y las acciones sindicales de las organizaciones y, por el otro, los compromisos y características de los dirigentes gremiales de cara a este siglo.

Estos dos aspectos deberán tener presente no sólo el cambio de actitud y la revisión de ellos mismos y sus sindicatos, sino algo que con el transcurso de los años y la experiencia de los trabajadores se iba haciendo evidente: la renovación, la actualización de las instituciones públicas; su salud y funcionamiento para servir y servir bien. Y esto asumirlo como una responsabilidad también del sindicalismo de la burocracia, de los sindicatos y de los dirigentes sindicales.

#### **4.2 Nueva relación Sindicato–Institución. ¿Un Nuevo Corporativismo?**

En la lógica de los temas abordados anteriormente y desde el enfoque como se han desarrollado, surge el planteamiento de que entre las instituciones públicas y los sindicatos de esas instituciones, se hace urgente y necesaria una relación nueva, distinta a la que por muchos años se ha venido sosteniendo.

Ni las instituciones por sí solas, ni los sindicatos aislados, podrán cumplir cabalmente sus objetivos, puesto que son complementarios, porque se trata de instituciones de servicios públicos, esto es, hablamos de los instrumentos a través de los cuales, el Estado provee a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto, de aquellos bienes y servicios que les ayuden a tener una vida social en armonía, en la que encuentren las satisfacciones a sus necesidades y a las de sus familias.

Comprendiendo este concepto, es importantísimo que tanto las autoridades del gobierno federal con sus instituciones, como los sindicatos de esas dependencias con sus dirigentes y sus agremiados, se convenzan y decidan que deben caminar juntos, porque así podrán alcanzar de mejor manera el objetivo de la Administración Pública, que es servir a la comunidad, y servirle bien.

Las instituciones, de suyo, no pueden considerarse propiedad de nadie en particular, son medios y conductos de apoyo y de servicio, que pertenecen a todos y se utilizan para ayudar a todos. Así deben considerarse y así deben cuidarse, fortalecerse y defenderse de posibles intentos por desaparecerlas o transformarlas. Protegerlas y darles cada vez mayor vigencia y razón de ser, es una responsabilidad también compartida.

Esta nueva relación, entre gobierno–Administración Pública y sindicato–trabajadores, redescubierta y por lo tanto consciente, los debe llevar a un nivel de entendimiento, a una decisión de elaborar proyectos comunes, a un campo de coincidencia de objetivos y metas, conservando cada uno, la institución y el sindicato, los aspectos particulares que diferencian su propia estructura y su funcionamiento.

Ha sido muy largo el trecho histórico en que las instituciones de la Administración Pública y las organizaciones gremiales –sindicatos o federaciones– han elaborado y realizado sus proyectos y programas de trabajo como si fueran entidades diferentes y aun antagónicas, hasta han incluido en sus proyectos de trabajo estrategias que están orientadas a neutralizar o controlar las acciones y efectos del otro.

Se cuidan y desconfían uno del otro, y su trato es como si fueran enemigos y tuvieran fines diferentes. Para cualquier persona no resultará difícil imaginar las consecuencias de una actitud de esta naturaleza y las repercusiones en los resultados de una institución en esas condiciones.

En estas consideraciones se podrían encontrar explicaciones del porqué acontecen hechos que normalmente no tienen justificación, más tratándose de instituciones cuyos servicios favorecen a todos.

Con estas actitudes y los actos consecuentes de ellas, además de prolongar el tiempo y aumentar la intensidad de su separación y distanciamiento, lo que han logrado es confirmar la idea de que instituciones y sindicatos, autoridades y dirigentes sindicales, verdaderamente son enemigos y se cuidan uno del otro; tienen metas y objetivos de trabajo diferentes y hasta encontrados, como si se empeñaran en obstaculizar e impedir que lo que el otro realiza, lo pueda hacer con éxito.

Con este panorama, sonaría utópico plantear la necesidad urgente de que se unan, de que redefinan sus metas y se dirijan ambos en el mismo sentido, con los mismos objetivos finales, los mismos anhelos de superación, aunque sea desde diferente perspectiva y con acciones que estando bien diferenciadas, al menos no sean encontradas; pero aunque parezca lejano e imposible, se debe encontrar el punto de convergencia, de coincidencia que, por otra parte, con voluntad y compromiso, no es tan difícil lograrlo.

Bastaría pensar y hablar de lo que es y significa el **Servicio Público**, para descubrir o redescubrir su esencia y darse cuenta de que constituye una meta común, que es un beneficio para todos, que obtenerlo es finalidad de todas nuestras acciones de vida, porque todos queremos vivir cada vez mejor y que las condiciones en que subsistimos con nuestras familias, se eleven y mejoren constantemente.

La nueva relación entre las instituciones y los sindicatos en el sector gubernamental, debería apoyarse en que ambos comprendieran su propia naturaleza y sus metas finales, para ser ejemplo de una relación racional, civilizada, consciente de los requerimientos de una sociedad y de la capacidad del Estado y sus instrumentos para darle las respuestas y apoyos esperados.

Este tipo de relación implica una actividad y una preparación profesional en el campo de la administración pública; que sea objetiva pero comprometida, decidida pero incluyente, porque todos tienen algo que aportar; transparente pero respetuosa del trabajo de los demás; necesaria y constante porque, al fin de cuentas, el bienestar común no es algo que se persiga de manera intermitente y temporal, sino de forma permanente.

En la actualidad en varios rumbos del planeta, incluido el mexicano, uno de los asuntos que más se está planteando y se hacen grandes esfuerzos para llegar a acuerdos, es el tema de la Reforma del Estado. La frecuencia con que se menciona, los foros que se realizan en diversas partes del mundo sobre este tema, lo presentan como un asunto de gran interés, de una enorme importancia y la urgencia de encontrar respuestas y soluciones a las expectativas generadas.

De ahí que la inquietud misma por esta reforma confirme la necesidad que se siente de ella, se vislumbra como una opción que debemos tomar y que nos puede aportar más elementos para darnos cuenta, de una buena vez, que estos reposicionamientos acerca de la urgencia de revisar nuestros marcos jurídicos, sociales e ideológicos, son reales y existen, y cada país, cada grupo humano, tendrá que enfrentar su propia realidad y su entorno, para actuar en consecuencia en el tema de las reformas del Estado.

Estas reformas habrán de clarificarse para decidir y adoptar las formas y las relaciones particulares que cada país requiera en la actualidad, según la propia idiosincrasia y los anhelos que los muevan.

Al final de cuentas, como seres humanos que somos, como grupos sociales sin los cuales la vida sería imposible, en lo esencial pretendemos lo mismo: una vida mejor con los satisfactores para que así sea, una convivencia social en paz y en progreso, que nos propiciará las vías para acceder a oportunidades que nos permitan alcanzar una realización profesional, personal y humana.

Y como otros aspectos de nuestra vida y como consecuencia de nuestra esencia social, esto tampoco puede alcanzarse con esfuerzos aislados, al contrario, otra vez surge la necesidad de que se haga entre todos, no igual para todos, sino que cada uno, respetando y conservando su propia realidad, sus características, unos y otros coincidan en el bien común o el bienestar colectivo o social.

Desde fines de los ochenta (Diamond, Linz, y Lipset) se consideró indispensable la articulación autónoma de los grupos sociales en México, sin una estructura institucional corporativista, para lograr una consolidación democrática. El que todavía se asuma la prevalencia de tal forma de intermediación de intereses, genera una sensación e desencanto y frustración en cuanto a que la realidad pareciera que ha habido muy poco avance en el campo de la representación democrática.<sup>140</sup>

Se considera que una relación de dependencia entre organizaciones y Estado, la relación cuando no existe compromiso ni dependencia entre

---

<sup>140</sup> En Audelo Cruz.....op.cit. p.19



ambos el vínculo es autónomo y en este sentido, sobretodo democrático. En esta lógica, habrá que considerar que el sistema de intermediación de intereses en México sigue teniendo sólidas formas de un corporativismo tradicional. Es cierto que cada vez hay más grupos de la sociedad civil integrados de forma independiente, pero aún constituyen un minoría y una fuerza débil y limitada. Lo más grave es que persistan algunas de esas antiguas formas de control autoritario, y que con la alternancia en el poder, esas prácticas que se atribuían al partido que ejercía el poder durante varias décadas, no se desterraron ni se eliminaron, sino se mantuvieron tanto o más radicales sólo que con distinto color y bandera partidista.<sup>141</sup>

Una realidad que pesa y que se presenta con frecuencia como inevitable, es el hecho de que el desgaste institucional de los niveles de poder y gobierno, cada vez es mayor. En ese concepto de coincidir en un espacio de intermediación de intereses, debe estar también presente la voluntad de la comunidad y la de las autoridades para compaginar u al menos ordenar los diferentes intereses de personas o de grupos, orientados hacia un bienestar común y por lo mismo generalizado. Esta tradición sí que es difícil de rescatar y poner en la prioridad de objetivos por alcanzar.

Se habla de un neocorporativismo, como una alternativa para poder reorientar las acciones de una sociedad con las de grupos sociales e individuos. Quizá el neocorporativismo, como término o como concepto en algunos países no deje de seguir con esa alta carga peyorativa, pero conociendo y difundiendo su significado y su propósito, se podría obtener una mayor aceptación.

El impacto e influencia del corporativismo en México, con todas sus organizaciones, prácticas, actores y estructuras formales y no, ha sido enorme y durante mucho tiempo. Tuvo sus momentos de éxito y de progreso, pero le faltó visión o decisión para promover una adecuación a los tiempos que se iban presentando, pero quienes desde el poder deberían haberlo fomentado, decidieron no perder privilegios y control, para mantener las rutinas que les permitieron gobernar con el autoritarismo sello de su actuación.

---

<sup>141</sup> Ob. cit. P.20

La realidad confrontó las diferentes formas de vivir y sobrevivir, de participar o de esperar, de proponer o de criticar...La conciencia colectiva a fuerza de confrontación, a falta de que reconocieran su existencia como sociedad, con carencias y limitaciones pero también con derechos a tener los beneficios que el Estado debería procurar para todos, terminó por despertar de su letargo y emprendió el camino de la participación, del reclamo, de la exigencia...Utilizó las armas de la desconfianza, de la descalificación, de la duda y la sospecha, de la acusación y el reclamo. Las instituciones políticas y la credibilidad en las autoridades se fue minando, al grado de hacer urgente y necesaria una reconstrucción, una reforma que le devolviera a la sociedad la confianza, y a las instancias políticas y de gobierno, su credibilidad y reconocimiento.

En este escenario, no todas los actores sociales y políticos están dispuestos, primero que todo, a encontrar coincidencias, celebrar acuerdos y tomar decisiones que los alejen de los sistemas autoritarios y verticales de antaño (y que prevalecen) pues se han tejido a través de muchos años, tales redes de contubernio y complicidad que les reditúan beneficios, autoridad y control, que resultaría una verdadera proeza, renunciar a todo ello.

Se requiere poner en el centro del objetivo deseado el bienestar de una sociedad, y todas sus organizaciones y quienes las dirigen, colocar los intereses de cada quien y encontrar las coincidencias y el pacto que les obligue -por convicción no por coerción externa- al compromiso de la elaboración de los programas de políticas públicas encaminadas al bienestar colectivo y con la participación de todos los involucrados. El ejemplo de algunos países, como Suecia, Austria, Suiza, demuestran que es posible ponerse de acuerdo y hacer compatibles los intereses de cada quien, en uno más amplio para todos.

En América latina, el grado de evolución y desarrollo diferente en cada uno, sus desafíos frente a la pobreza de la mayoría de sus sociedades les ha hecho más difícil este tránsito, para algunos todavía impensable, que les ponga en condiciones similares de bienestar a los de otros países, sobretodo los desarrollados. ¿Podrá llegarse en un plazo corto a optar por una forma nueva de organización y de participación social? ¿Podrán los

países en desarrollo abandonar ese sistema político autoritario corporativista que frena y coacciona, e intentar un neocorporativismo o un sistema con mayor participación social y con objetivos de bienestar comunitario? La tarea no es fácil, por las pesadas cargas inerciales que arrastran, pero el margen de maniobra es cada vez más reducido.

Y hay que señalar que en este complejo tejido en que se desenvuelve la vida de los ciudadanos en una sociedad, los estudios y análisis que se han hecho del corporativismo han producido interesantes aportaciones al análisis político, campo inseparable del contexto social.

Se ha puesto en claro que no todo es actitud y buenas intenciones, sino que deben considerarse determinados productos económicos relacionados con las variables organizacionales y se debe poner mayor énfasis en la economía política que determina muchas decisiones. En estos estudios también se le da un lugar de importancia -como lo ha tenido- al movimiento sindical, sobretodo de los obreros como elemento sustancial en el proceso; de igual forma se hace hincapié en lo importante que son las negociaciones al nivel toral de la economía política para que surja el consenso y la cooperación.

Estos estudios están relacionados con la postura que adopta el neocorporativismo y desde esa óptica hace que, en la discusión en torno al efecto de la organización de la política en el desempeño económico, tome forma una escuela de pensamiento que se conoce como “nueva economía política” y que tiene un lugar destacado en las escuelas de ciencia política.<sup>142</sup>

#### **4.2.1 Objetivos comunes**

En consonancia con las ideas expuestas, se puede deducir que tanto instituciones públicas como sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, buscan y encuentran objetivos comunes, los cuales deben programarse, diseñarse, elaborarse y ejecutarse. No debe haber lugar para el trabajo unilateral cuando se trate de acciones que la institución persigue

---

<sup>142</sup> Ortega Riquelme, J.Manuel, ob. cit. p.108

para beneficio de la comunidad, porque debe asegurarse el éxito del resultado.

Y hablar de objetivos comunes en ese ámbito del bienestar de la comunidad, es compromiso y responsabilidad del gobierno y las autoridades, y también de los trabajadores y sus organizaciones, afirmación que ha sido y es recurrente en el presente trabajo.

Este compromiso nace de la naturaleza del Estado y su relación con la sociedad, para la cual tiene la obligación de promover y propiciar el bienestar común; y el mandato para el gobierno que, a través de las instituciones creadas para ello y una correcta y adecuada administración, cumpla su cometido de hacer llegar al ciudadano los elementos necesarios para alcanzar ese bienestar.

Cuando se habla de trabajar juntos, de objetivos comunes, debe entenderse que las acciones realizadas según un proyecto conjunto, son también responsabilidad conjunta aun cuando cada parte que actúa, gobierno y sindicatos, conserve las obligaciones que le corresponde, en sus atribuciones particulares.

Por lo que atañe al gobierno y las autoridades, deben tener muy clara esa posición y preguntarse si están convencidos de que pueden y quieren trabajar conjuntamente con las representaciones de los trabajadores y les reconocen preparación y capacidad, para que puedan aportar, sugerir y coincidir.

Los trabajadores y sus dirigentes deben estar en disponibilidad de unir esfuerzos y tener la seguridad de su capacidad y preparación para proponer y trabajar con las autoridades, aunque de la misma manera, también deben estar convencidos de que quieren hacerlo conjuntamente.

Parece demasiado repetitivo este condicionamiento, pero gran parte de las dificultades surgen precisamente de la desconfianza mutua que se tienen; porque de entrada, cada uno cree que la otra parte quiere sorprenderla y que está a la espera de sacar alguna ventaja; y cada uno también cree que la otra parte no conoce la institución y no sabe cómo deben llevarse al cabo los programas de trabajo.

Las autoridades y el gobierno deben analizar y reflexionar, si desean y qué tanto están dispuestos a realizar los programas gubernamentales y los proyectos de gobierno con la participación de los dirigentes sindicales, o si verdaderamente desean hacerlo solos, sin las aportaciones de los trabajadores que ejecutan los programas.

Aunque deberían creer y convencerse de que ya pueden encontrar dirigentes sindicales y organizaciones de trabajadores que se han transformado, a tal grado que sus objetivos también pueden coincidir, al menos con lo esencial y sustantivo de los servicios públicos. Estas son las nuevas expectativas que los mismos dirigentes sindicales han generado. Valdría la pena que se les brindara la oportunidad de demostrarlo.

Una valoración adecuada de las decisiones que paulatina y sigilosamente han venido sucediendo, reflejaría claramente que aún se presenta una actitud extrema de indiferencia y de rechazo por parte de las autoridades gubernamentales, lo cual no facilita que en un futuro próximo pudiera darse de manera verdadera una actitud de cooperación y participación conjunta sincera, franca y decidida.

Algunas razones por las que se presentan estas suspicacias son:

Las plazas de personal sindicalizado que por renuncia, por jubilación u otro motivo quedan vacantes, sin embargo, al mismo tiempo, por otra vía y con funciones iguales o equivalentes a las plazas desaparecidas, se contrata personal con características que les ubica en niveles y condiciones de no sindicalizables; esto es lo que se ha llamado “otra administración” y que es paralela a la que ya existe con trabajadores sindicalizados, pero con quienes no se pueden llevar al cabo, en opinión de las autoridades gubernamentales, los programas de trabajo porque no hay coincidencia, con los sindicatos y sus dirigentes en los objetivos y los métodos,.

Este es un aspecto en que deben tomarse decisiones firmes y trascendentales, porque el gobierno y las autoridades no pueden seguir dudando y desconfiando de la posibilidad de que los sindicatos y sus dirigentes deban y puedan incorporarse a las tareas de la Administración Pública, como parte sustancial en el desarrollo de la misma; no pueden continuar descalificando “*a priori*” la participación sindical en el desarrollo

del proceso administrativo, con el argumento de que no están preparados; deben aceptar que al igual que entre ellos, también en el ambiente sindical hay buenos y no tan buenos, capaces, menos capaces e incapaces; preparados, brillantes y oscuros, y ni ellos son capaces y productivos por naturaleza, ni los otros malos de por sí. Para los sindicatos y sus dirigentes ver y considerar el panorama de la nueva relación de esta manera, es también una obligación ineludible.

Los funcionarios y las autoridades de las instituciones públicas no son las instituciones, sino parte de ellas, y son quienes tienen la responsabilidad y el compromiso de que las unidades de trabajo operen y lo hagan bien; tal vez no tendrán los años y la experiencia en esa institución que tienen muchos de los trabajadores y de los dirigentes, pero éstos no pueden, por esa razón, etiquetarlos automáticamente como enemigos suyos y de la organización, ni tampoco pueden negar que puedan tener la preparación y capacidad, sólo porque no comparten los años de experiencia, muchos o pocos, en la institución en que ellos laboran.

En un análisis somero y con elementos simples de observación de esta realidad sindical–institucional, pareciera que los sindicatos están liberados del compromiso y responsabilidad de carácter administrativo, porque ha sido común el pensar que ese no es directamente su cometido, y que las acciones de administración así deben darse en la realidad, al margen de la participación sindical.

Con todo lo que se ha comentando anteriormente, se pueden deducir y entender muchos de los acontecimientos que se dan en el ejercicio de la Administración Pública y debe concluirse que el enfoque adecuado del trabajo sindical, debe coincidir con el del gobierno y su administración, en aspectos administrativos, de eficiencia, de productividad, porque estos asuntos no pueden ser ajenos, ni quedar al margen de la responsabilidad sindical.

Debe desterrarse la costumbre de encontrar culpables “en el otro”, debe erradicarse el tan frecuente “a mí no me toca”, o la frase elusiva “esto es competencia de la autoridad” o “eso le corresponde al sindicato”. Esta forma

evasiva de asumir la responsabilidad, también expresa el desgano y el desinterés por lo que debería preocupar a todos los “de casa”.

Es cierto que esencialmente los sindicatos tienen el cometido de vigilar los intereses de los trabajadores, pero también lo es que en los nuevos tiempos y con las actuales perspectivas, proporcionar los bienes y servicios públicos a la comunidad, se convierte en tema que debe ser de gran interés e importancia en los planes de acción y los programas sindicales. Sindicatos, dirigentes, trabajadores y organizaciones, son parte medular del esquema de servicios públicos y con esa responsabilidad deben actuar, realizando bien lo que les corresponda hacer.

Para los sindicatos y sus dirigentes se terminaron los tiempos de desentenderse de la calidad y eficiencia en las labores que se desempeñan, se agotaron también los tiempos de soslayar la participación responsable y dejar que las cosas se hagan, “como salgan”; las exigencias ahora son las mismas para todos por igual.

Se debe aceptar el compromiso y la obligación de promover y lograr que el trabajo de los servidores públicos sea de calidad y de excelencia. Por eso, no es admisible que el trabajo sindical en una institución de servicio público pretenda estar alejado de lo que constituye un compromiso y una responsabilidad social: que lo que deba hacerse, se haga y se haga muy bien.

En los sindicatos debe ir extendiéndose y haciéndose común la idea de que una buena administración pública, de calidad, digna, no depende sólo de la autoridad o de los funcionarios; también es responsabilidad de una organización sindical que se precie de estar comprometida con su misión y con el bienestar común. Debe considerarse la Administración Pública como una misión que el Estado mexicano les ha encomendado a los servidores públicos, –y lo son autoridades, funcionarios, dirigentes sindicales y trabajadores –para que con esmero y dedicación, sirvan a la población en general satisfaciendo sus necesidades sociales.

Esta concepción y forma de ver los servicios públicos y su administración depende, en gran parte, del trabajo sindical que los dirigentes programen al interior de sus sindicatos, demostrando y convenciendo a los agremiados de

que los intereses de los trabajadores son también los de la institución, y que al fin de cuentas ellos se benefician igualmente de lo que generan con su trabajo. Que en la medida en que su institución crezca, supere sus funciones y mejore sus servicios, ellos mismos tendrán una superación y mejoramiento personal.

Las autoridades y el gobierno deberían garantizar que así sucediera, formulando y compartiendo esquemas de respuestas a las expectativas de los trabajadores y acordando modelos económicos que equilibren, para todos, los ámbitos salariales y los ámbitos de estímulo y de reconocimiento social.

En todo caso, los sindicatos, los dirigentes y los agremiados, no pueden ni deben seguir cargando con la imagen de ineptitud y de fracaso que les achaca la opinión pública, influenciada constantemente por muchos que están interesados en que así se les juzgue, pero sobre todo no pueden continuar validando ellos mismos, esas referencias con conductas incorrectas y deshonestas –en varios sentidos– que son difíciles de ocultar, pero lo son más de erradicar. Y aquí no hay alternativa, deben hacerlo.

Deben enfrentar este reto; por dignidad y porque deben modificarse las formas trabajo y de acción sindical, para reposicionar y rescatar un sindicalismo que si es auténtico, deben estudiar, mejorar y elevar los intereses de su organización sindical y de sus afiliados, pero también de las instituciones públicas. Un sindicalismo que rompa con el estrecho campo de actividad, circunscrito a los intereses y necesidades de sus agremiados, y vea más allá, a los centros donde sus afiliados desarrollan su trabajo y que constituyen una gran gama de servicios para la sociedad, de la que ellos también forman parte.

Pudiera parecer que con estos planteamientos, expresados de esta manera, se estaría llegando a un punto cercano a la claudicación de los principios y los valores del sindicalismo, como se ha concebido tradicionalmente y se incluye, por supuesto, el sindicalismo de la burocracia mexicana.

De entrada, hablar de obligaciones en aspectos que nunca han sido preocupación sindical, y sugerir como importante el diálogo y el acuerdo con la autoridad, con quien ahora se pretende compartir una responsabilidad, es



punto menos que inimaginable para el dirigente sindical, acostumbrado a desenvolverse sólo en el campo de la defensa del trabajador, de la búsqueda de mejoras salariales y de prestaciones. Por ello, estos planteamientos acusan de inmediato el impacto de la duda por si hay que renunciar y dejar atrás lo esencial del sindicalismo y los objetivos y metas de los sindicatos y la lucha sindical.

Nada hay más alejado de lo que esa percepción sugiere, porque más bien, de lo que se trata es de una toma de conciencia que reclaman los nuevos escenarios laborales y sociales en el mundo y en nuestra patria.

Estos escenarios nos exigen adoptar decisiones diferentes y optar por una participación más responsable y comprometida con los fines sociales, para lograr de esa manera la generación de actitudes diferentes de servicio y por tanto, expresiones de la opinión pública y de la sociedad en general, positivas y de evaluación más objetiva.

La población puede cambiar su forma de pensar, pero lo hará sólo si encuentra razones para ello y puede decirse que constantemente, aun sin proponérselo, está calificando y observando.

Pero este cambio de opinión tendrá que darse en un marco de reconocimiento basado en la comprobación de actitudes diferentes de los servidores públicos, que necesariamente se manifestarán en el nivel de mejoría de los servicios que proporcionan.

No se pretende, por tanto, ningún retroceso en los motivos del trabajo y de la responsabilidad sindical, sólo de una actualización e incorporación a las nuevas exigencias de los tiempos.

Si observamos e investigamos cómo se vive y se desarrolla el concepto “comunidad o comunitario” en países cuyo nivel y forma de vida son un atractivo para nosotros por su bienestar superior generalizado, su alto índice de convivencia social y de participación de los logros que obtienen, entonces encontraremos que sus modos de pensar acerca del papel que tienen y cumplen los diferentes actores de una sociedad –se incluyen los sindicatos– son diferentes, no en la meta propuesta, sino en los mecanismos e instrumentos que aplican para alcanzarla. Esto es, si bien

demuestran y tienen otro nivel de vida, también es cierto que luchan, se esfuerzan y se disciplinan para obtenerlo.

En esos países se tiene muy claro que todos los actores sociales, también los sindicatos a veces de manera preponderante, tienen responsabilidades y compromisos muy definidos y muy claros; como clara es también la perspectiva primero, y luego la determinación, de que hay que sujetarse a valores superiores que tienen que ver primeramente con el bien común, con el bienestar colectivo y no con intereses particulares o de grupos. Las leyes, las normas que rigen y, sobre todo, el estar acostumbrados a esa forma de vida que les retribuye bienestar, les hace menos difícil y más atractivo el cumplimiento.

Es tiempo de una aclaración. Se ha venido haciendo mucho énfasis en lo que corresponde a los dirigentes y los sindicatos más que a lo que concierne a las instituciones y los funcionarios de gobierno. Así se anunció al principio del trabajo: el matiz está centrado prioritariamente en el aspecto sindical y esta aportación –partiendo de lo que han dejado de hacer los sindicatos– está enfocada a resaltar e insistir en lo que pueden y deben realizar en las nuevas condiciones de tiempo y en las circunstancias, sin dejar de considerar las expectativas, que de ellos se tienen, en todo el país.

Sin embargo, ello no impide que se establezca aquí una referencia en el sentido de que también es ineludible, indispensable y urgente que las autoridades y el gobierno, de igual forma modifiquen su actitud de desconfianza e incredulidad, y en muchos casos de prepotencia y menosprecio, hacia todo lo que signifique sindicato o trabajador sindicalizado. La brecha existente parece que se ensancha, sin que se vislumbre una verdadera rectificación.

En los escenarios actuales es muy importante recapacitar y modificar lo que sea necesario. Debe considerarse que mientras no se dé el paso de una manera completa, incluyente e integral hacia una profesionalización del servicio público, ni autoridades ni dirigentes podrán sentirse incorporados e integrados en una Administración Pública confiable y exitosa.

Y si consideramos cómo nació el proyecto de la Ley del Servicio Público de Carrera y cómo se fueron dando los pasos para su aprobación en las

cámaras legislativas, podrían preverse con bastante certeza, numerosos obstáculos, al grado que, finalmente, deberá optarse por fomentar más vigorosamente la “otra administración”, esto es, con nuevos trabajadores, y excluyendo o haciendo a un lado a los actuales, hasta su extinción.

Así como continúan teniendo valor la jerarquía y los rangos de autoridad, también son valiosos la experiencia y el conocimiento de la institución, e igualmente es valioso tener la capacidad de saber relacionarse adecuadamente con todos los que participan en la administración, para alcanzar el fin que se persigue y concurrir en él.

Este es un aspecto que funcionarios y autoridades, con frecuencia desatienden y cuando están al frente de alguna dependencia del sector público, les parece común y hasta normal establecer, “*motu proprio*”, modos de comportamiento y de trabajo distantes de las metas y objetivos comunes, de la esencia de los servicios públicos, como se ha venido comentando en este documento y, por el contrario, adoptan actitudes y formas de trabajo más parecidas a las que tomarían los dueños de algún negocio o empresa lucrativos y no de servicio público que, por naturaleza, busca servir a la sociedad con eficiencia y calidad.

#### ***4.2.2. Los Sindicatos y las Instituciones Públicas: Alternativas Sindicales e Institucionales en la Modernización de la Administración Pública***

En congruencia con la forma en que se ha venido analizando y tratando el tema de los sindicatos al servicio del Estado y la Administración Pública, y lo que implica para las organizaciones sindicales y sus dirigentes, incorporarse de lleno, participando activamente en los procesos de modernización de la administración, es momento de formalizar y concretar las opiniones y puntos de vista expresados, presentando algunas propuestas.

Esta parte del trabajo constituye, con las aportaciones y propuestas siguientes, la tesis central y se presenta apoyada no sólo en los planteamientos bibliográficos y documentales hechos en los capítulos que anteceden a éste, sino de manera primordial, con la convicción y la

seguridad que le dan al autor, la experiencia de los años laborados muy dentro de este escenario.

Tanto el gobierno y las autoridades responsables de la administración pública, como los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado con sus dirigentes y trabajadores sindicalizados, deben primeramente ubicarse con honestidad y ética y con el convencimiento y la seguridad de que ambos pretenden, de verdad, alcanzar un objetivo que los reúna en una decisión y compromiso compartidos, como en la actualidad lo exigen los ciudadanos, en ese promisorio y nuevo panorama de la vida del país.

No pueden continuar separados y haciendo cada uno lo que le convenga o le interese, marginando al de enfrente intencionadamente, como si fuera un asunto particular que sólo a ellos dos les afecta. Deben trabajar en coordinación, pero conservando cada uno su identidad, sus características y sus funciones, sólo que ahora ambos, autoridades y sindicatos, deben tener en cuenta que el objetivo de la Administración Pública y, por tanto el de las instituciones públicas de gobierno, es el bienestar de la sociedad, del pueblo, de los ciudadanos, y lograrlo, es responsabilidad de todos los que trabajan en ese ámbito.

De este compromiso aparece, de manera natural, la necesidad de comprender y aceptar sin vacilaciones y dudas de ninguna especie, que esta nueva relación entre instituciones y sindicatos es impostergable y urgente. Pero para que se den en la práctica esta relación y las funciones que de ella se deriven como es de desearse, los actores deben tener en cuenta ciertas características y condiciones que han de estar presentes, como requisitos indispensables, en todos los actos que realicen. Algunas de ellas, son las que a continuación se enuncian.

Debe haber **voluntad** para hacerlo, esto es querer hacerlo; debe existir **capacidad y preparación profesional** para participar con inteligencia, con seguridad, con conocimientos y con éxito en propuestas viables y sustentables; debe haber **confianza y honestidad** al momento de elaborar proyectos y programas y al ejecutarlos, sin que haya trampas ni candados que pretendan afectar al de enfrente; se debe tener firme **convicción** de que el bienestar común es valor superior y es prioridad del Estado y de su

Administración Pública, y finalmente, debe existir el **marco jurídico**, en donde se exprese la **obligación por ley**, de que en los proyectos y programas de la Administración Pública, se incorporen la presencia y participación sindical de los trabajadores.

#### **A. *La voluntad***

El querer hacer las cosas pareciera ser algo obvio y de lo que no debería dudarse que existiera, pero cuántas veces en la política –y en la Administración Pública permeada por ella– es precisamente lo que está ausente, aunque se afirme lo contrario.

Resulta difícil aceptar que al pretender llevar a cabo algún proyecto, se elabore, se presupueste, se apruebe y en ocasiones hasta se corte el listón inaugural, y luego resulte que al momento de ponerlo en marcha, se vea obstaculizado y bloqueado por alguna de las partes, como si fuera totalmente ajeno o contrario a los programas generales de la Administración Pública. Se dirá que es una contradicción; lo es, pero así sucede con mucha frecuencia.

Hablar de voluntad no es sólo decir que se quiere, sino demostrarlo en los hechos y esto no es cuestión sencilla y fácil. En la aceptación se implica estar consciente y saber que en procesos administrativos de esta naturaleza, habrá momentos en que se deba hacer lo que más convenga, que se deban presentar propuestas y planteamientos que una vez acordados y decididos, podrán no resultar como se proyectaron y se iniciaron y podrá ser que tampoco se identifiquen las peculiaridades, que muchas veces se busca resaltar para subrayar la aportación propia. Es la lucha por sobresalir y sobre todo remarcar el sello propio.

La circunstancia de realizar un trabajo conjunto, como en el caso que nos ocupa, de institución–sindicato o autoridades–dirigentes, los debe llevar a la reflexión y a la previsión de que algunas veces prevalecerá el enfoque presentado por el sindicato y otras el de las autoridades, y así habrán de aceptarlo, porque es lo esencial, lo que deberá unirlos y llevarlos a las coincidencias, que reclaman los servicios públicos y la sociedad.

Querer hacer, también significa convencimiento y determinación para cooperar y trabajar juntos; para reconocer que en ocasiones la propuesta de otro es mejor que la propia y la que más conviene al proyecto; tener voluntad es no estar atado con la idea de que sólo lo que personalmente se propuso, es bueno. Voluntad es querer, es decidirse a hacer, aunque no sea “como yo digo”, porque hay otros puntos de vista que también están participando.

La voluntad en el quehacer político y público, muchas veces no existe de *facto*, aunque se estipule, se escriba y se firme. Porque no depende ni de la Administración Pública ni de la política en sí, sino de las personas que la practican y del modo de practicarlas; se ha vuelto jocoso el decir que cuando algún político declara en un sentido, hay que entenderlo en el sentido contrario.

La voluntad no sólo significa determinación para la acción, sino también conciencia de las consecuencias de esa acción, porque no es aceptable hacer y aceptar los resultados sólo si éstos son de mi agrado y según mis expectativas; los resultados, cualesquiera que sean, se asumen en la determinación misma de querer.

Ahora bien, ¿con elementos de qué tipo estará influenciada y contaminada la voluntad para manifestarse de manera tan poco confiable? ¿A qué podría atribuirse que la voluntad política, tan indispensable en la ejecución de programas sociales, sea tan endeble y se encuentre tan desprestigiada? ¿La voluntad, que implica también sinceridad, estará irremediabilmente alejada del perfil del hombre político que conocemos? ¿Sucederá lo mismo en la relación existente entre sindicatos e instituciones?

De inmediato, a la última pregunta habría que contestar afirmativamente, sobre todo si consideramos que están muy ligadas –indebidamente– las acciones de la Administración Pública y las sindicales, al ejercicio de la política y mucho más, si tomamos en cuenta, la manera nuestra, tan peculiar de ejercerla. Todas esas peculiaridades, las positivas y las negativas, influyen. Ya se han mencionado algunos aspectos en los que se presenta, en la vida de los sindicatos.

Al responder a las otras preguntas, al darles respuesta, debe considerarse y hacerse alguna referencia al mucho tiempo que, en nuestro país, la simulación y la mentira tienen adentrándose en el mundo de los servicios públicos y por lo mismo, se fueron construyendo estructuras informales, que originaron cotos de poder, zonas de influencia, centros de decisión –lejanos a toda norma y ética– que, por no estar debidamente establecidos a la luz pública, actuaban en las sombras del soborno y de la corrupción.

En muchos casos, en este ambiente, propicio para lo que se menciona en el párrafo anterior, participaron unas veces juntos y otras cada uno por su lado, los dirigentes de los sindicatos y las autoridades gubernamentales, estableciendo de esa manera, plataformas comunes que les convenía mantener vigentes, y discretamente activas.

Es en este campo donde mayores expectativas tienen fincadas la sociedad y la opinión pública; y tienen puesta la mirada vigilante y permanente, para comprobar si efectivamente una reforma a la Administración Pública, una modernización de los procesos administrativos son capaces de erradicar estas conductas dañinas, indebidas y punibles.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, surgidas de esas expectativas, establecen las condiciones para que la actividad administrativa se dé con los índices de honestidad y de eficiencia que se exige. El marco normativo para encauzar cada vez con mayor control, la responsabilidad de los servidores públicos, se ha venido actualizando y clarificando con la intención de señalar y diferenciar bien los límites y el nivel de cumplimiento de la norma.

Una de las innovaciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas es la creación, como medida preventiva, de un Código de Ética<sup>143</sup> que debe darse a conocer a todos los servidores públicos. Ahí se establece la norma que guiará y orientará su conducta dentro de las cualidades básicas de un ejercicio del servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

---

<sup>143</sup> *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Título cuarto, capítulo único, artículo 49, 13 edición, México, Editorial Luciana, 2005, p. 690.

Este código, como las leyes, es un instrumento más para que las conductas de los servidores públicos y las acciones de quienes están involucrados en procurar los servicios públicos y una Administración Pública eficaz, se realicen bien y apegadas a estas normas. Como instrumento, sólo es un apoyo adicional, aunque por sí mismo no asegura la eficacia de lo que se realiza, mientras no exista una disponibilidad y una actitud para cumplir con su deber.

El hecho en sí de estos esfuerzos, nos habla de las dificultades que existen para lograr que sólo por el convencimiento, las cosas se hagan lo bien que deben hacerse; se tienen que establecer estímulos y sanciones para que se presione y se oriente hacia la calidad de lo que se hace. La voluntad, tan fácil que parece su presencia, no lo es en los hechos.

De antemano se acepta que no existe el ánimo ni la disposición para cumplir lo encomendado y se tienen que implantar mecanismos para asegurar, si no el éxito completo, al menos que sí se haga. Lo que importaría es que se tuviera voluntad para hacerlo, pero lo que resalta en esas decisiones normativas es que si no la hay por las buenas, debe existir presión para que la haya. Esto constituiría una voluntad forzada, que estrictamente no existe porque con la presión dejaría de ser tal.

Por otro lado, se podría pensar en un escenario en estas circunstancias, y quizá entonces se encontrarían razones del porqué de la ineficiencia de los servicios públicos, o de la indiferencia, apatía y desgano de los servidores públicos, o de la simulación y prepotencia de funcionarios, pues se concluiría en que, lo que hacen, lo están haciendo a la fuerza; aunque no les guste ni lo quieran hacer, lo deben hacer, so pena de enfrentar sanciones o hasta el despido.

Aquí, en este momento, es donde adquiere relevancia señalar el valor de la voluntad y la importancia de tenerla, y si lo es en cualquier actividad humana en la que se pretenda satisfacción al alcanzar una meta personal, más importante lo será, si la entendemos bien, en una misión como la tienen los trabajadores del Estado, de servir a los ciudadanos. Sin voluntad sincera y sin presiones (para que siga siéndolo), no hay resultado positivo ni buen servicio, el trabajo realizado a la fuerza, impuesto, sin estar de



acuerdo, sin tener clara la meta, sin estar verdaderamente involucrado y comprometido, es muy difícil efectuarlo con éxito.

Caben aquí algunas interrogantes: ¿es esto digno del ser humano? ¿del servidor público? ¿es esto justo para un pueblo necesitado que, desconfiado e indefenso, todavía debe soportar y esperar a que otros quieran proporcionarle lo que por sí mismo no puede obtener? La respuesta categórica es que no.

¿Es correcto este sistema de presiones, cuando finalmente lo único que se requiere, en un mínimo esfuerzo de responsabilidad, es que las cosas se hagan adecuadamente y que cada quien cumpla cabalmente las responsabilidades que tiene y por las que recibe un salario? Debería contestarse que no, y ojalá pronto se demuestre que ya no son necesarias, lo que debe ser meta y es también propuesta de este trabajo.

El gran compromiso que existe para los dirigentes sindicales y para el gobierno, es limpiar a fondo su comportamiento, con decisión, con determinación, con voluntad de ambos, porque es un asunto de los dos.

## ***B. Capacidad y preparación profesional para propuestas viables y sustentables***

La participación activa que hoy se les exige a quienes intervienen en la Administración Pública, les obliga no sólo a estar presentes, sino también a conocer los temas de estudio y de interés y su ámbito de viabilidad para poder proponer, demostrar, argumentar y defender; en ello está implícito el estar preparado y capacitado para hacerlo.

Esta clase de participación requiere capacidad y conocimientos de lo que se pretende alcanzar y cómo se puede lograr; es hablar de proyectos, de estudios de investigación de campo, de programas de trabajo, de métodos de evaluación y de seguimiento, de aplicación de tecnología y recursos nuevos, de información actualizada sobre experiencias en otros países, acerca de los procesos administrativos, etcétera.

Lo que anteriormente se obtenía sin mucho esfuerzo, con mucho entusiasmo y gran disposición, además de una buena reputación y amabilidad, sin que los niveles de escolaridad fueran impedimentos de estrictos y selectivos, para ingresar al servicio público, con los años y los avances de la ciencia se fue tornando en exigencia de competitividad y capacidad profesional. A las exigencias “de antes”, se debía la idea de que “entrar a trabajar en el gobierno”, no era tan difícil si se contaba con alguna recomendación, porque lo que ahí se hacía, no requería mayores conocimientos o preparación especial.

Los avances de la ciencia y la tecnología fueron impulsando a los pueblos a anhelar mejores condiciones de vida, así los gobiernos empezaron a ser presionados para propiciar los medios para alcanzarlas. Como consecuencia, a los servidores públicos se les fue imponiendo la necesidad de actualizarse, de capacitarse y de adecuarse a los nuevos tiempos y los nuevos instrumentos de trabajo.

También los avances en la administración pública han obligado a todos sus actores a ponerse al día, a actualizarse en los instrumentos y herramientas de trabajo e involucrarse en todo aquello que, novedoso o diferente, aparece en el campo de los procesos administrativos, como técnicas de información, métodos estadísticos y de exploración, mecanismos y flujos de comunicación, políticas públicas, gestión pública, optimización de recursos humanos y materiales, relaciones interinstitucionales y sindicales, etcétera.

Se habla aquí de las implicaciones para los servidores públicos con la llegada de la globalización o universalización, entendiéndola como la llegada de conceptos nuevos a la administración y a la vida pública en general, pero esos conceptos debieron, desde hace tiempo, tocar no sólo a los servidores públicos dedicados a la administración pública, sino también a los sindicatos y dirigentes dedicados a representar los intereses de los trabajadores de esa administración.

Este concepto de la universalización o globalización ha estado presente en los sindicatos, aunque sólo sea en los discursos o expresiones públicas, porque muy poco ha repercutido en la actualización de sus estructuras sindicales, las de su administración interna, las electorales y menos aún en

sus métodos y formas de trabajo, que han continuado con sus mismos esquemas de autoritarismo hacia sus agremiados, y de indiferencia y aversión hacia los procesos administrativos.

No resulta difícil entender la actitud de los dirigentes sindicales ante la aparición de este panorama tan distinto al habitual, en el que no era necesario internarse más allá, de los acontecimientos que eran rutinarios, y que formaban parte del “trabajo sindical”.

Tocar estos temas equivaldría a advertirles, hacerlos recapacitar, despertar quizá, para que se den cuenta que los nuevos tiempos les están exigiendo actitudes diferentes, capacidades más completas, creativas y productivas, compromisos con una gestión sindical activa, renovada, responsable, profesionalizada, que sabe que su actuar también puede contribuir a una buena administración de la institución en la que se encuentran.

Los nuevos tiempos llegaron no sólo para una parte de la Administración Pública, sino para todos los involucrados; las organizaciones sindicales y los dirigentes también están involucrados en ella. ¿porqué sólo debería ser obligación de los funcionarios públicos y del gobierno actualizarse, modernizarse, de acuerdo a los requerimientos y demandas mundiales y no para los sindicatos y sus dirigentes?

Los conocimientos y la actualización administrativa no son privilegio sólo de autoridades y funcionarios públicos, los dirigentes y los trabajadores sindicalizados deben también apoderarse de ellos.

Sin embargo, lo que sucede en la práctica está muy alejado de esta consideración, porque aun aceptándolo en teoría, resulta que los proyectos innovadores, y las técnicas o normatividad recientes sólo son del conocimiento de las autoridades y del gobierno, ,y evitan intencionadamente o por inercia, que los sindicatos y sus dirigentes se den cuenta de “las novedades”, hasta su aplicación.

Las razones de esta actitud, son las que se han venido comentando en diversos apartados de este trabajo; unos pretenden esconder, y lo logran, esos nuevos mecanismos y otros, aprovechando que no los hacen partícipes, optan por la comodidad de no involucrarse.

El acceso a los campos de estudio y de preparación profesional, no está vedado para quienes son representantes de los trabajadores y que con una determinación renovada, firme y positiva, se encuentran en esos espacios frente a prácticas sindicales que quieren transformar para hacerlas más congruentes con lo que los trabajadores esperan y merecen.

La modernización de la administración pública no es un campo minado en el que sólo sepan caminar quienes se sientan y se presenten como iluminados de ese campo, que generalmente son los funcionarios gubernamentales; también hay quienes, en las filas sindicales, están capacitados y continúan dedicados a estudiar y con éxito reconocido por sus propuestas en la academia y en las aulas. Aunque haya que admitir que son pocos los dirigentes que se distinguen por esa preparación especial, pero el que sean minoría no afecta esta realidad, ni mucho menos les quita mérito

El meollo del asunto está en que por inercia y por costumbre, no había muchos interesados en actualizarse, tanto del ámbito institucional como del sindical, pero a partir de que en las dos últimas décadas se comenzó a exigir mayor nivel de escolaridad y de capacitación al servidor público en general, se instrumentaron cursos y talleres que tenían como objetivo, de parte de las autoridades, preparar a sus cuadros de mandos medios para llevar al cabo los programas que, ordenados e implantados desde “el centro” de las decisiones de gobierno, se enviaban para que se ejecutaran, obedeciendo a los planes sexenales del Ejecutivo Federal o de los funcionarios en turno, que necesitaban poner su sello particular, como ya se ha comentado en otro lugar de este trabajo.

Y como ha venido sucediendo en esta efervescencia por la capacitación, también la organización y la designación de quienes tomaban parte en esos programas de capacitación, era decisión de la autoridad, sin que el sindicato y sus dirigentes tuvieran la mínima injerencia.

La exigente realidad plantea que, en la actualidad, para ser dirigente sindical se debe estudiar y prepararse,<sup>144</sup> porque ya no se trata de representar a un grupo de trabajadores sólo con el ánimo templado y

---

<sup>144</sup> Valdés Romo, Héctor, “La Reforma de la Administración Pública y la Modernización Sindical”, en: *Documentos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*. México, 1996, pp. 11.

aguerrido para enfrentar a las autoridades con valentía y con arrojo y “echarles pleito” en su nombre; o con la determinación y audacia que identificaba en algún tiempo a los “líderes” sindicales, más por su inflexibilidad que por el razonamiento o el diálogo con argumentos, y más por su terquedad ignorante que por su capacidad de entendimiento y de acuerdo.

Se trata ahora de estudiar a fondo y analizar las condiciones laborales y económicas del país y de las instituciones de la Administración Pública. Se trata de interiorizarse en las formas de trabajo y en las luchas actuales de los sindicatos de México y del mundo; se trata de conocer más a fondo el ámbito sindical, interno y externo, y de involucrarse en el estudio y mejoramiento de los nuevos instrumentos de participación sindical.

Es tan cierto que las circunstancias han cambiado, que ahora en ocasiones, muchas ocasiones, los trabajadores reclaman y le protestan a su organización sindical y a sus dirigentes ya no tanto las penurias salariales, sino que se defiendan y se proteja a los malos trabajadores, a los incumplidos, a los irresponsables y por lo contrario, a quienes sí cumplen, sí trabajan y se empeñan en realizar su trabajo con calidad y eficiencia, nadie del sindicato ni de la dirigencia les hace caso, más bien los minimizan y las autoridades los ignoran.

El perfil del nuevo dirigente sindical, como ya se ha comentado, tiene que ver con la preparación profesional, y no se entienda ésta sólo como académica o universitaria, se refiere básicamente a que el dirigente conozca de su institución, las normas, los marcos jurídico y social, los alcances presupuestales y las metas de trabajo dentro del contexto general de acción del gobierno; que esté informado de los acuerdos y convenios vigentes, que conozca la realidad que viven los trabajadores, que mantenga un permanente interés por conocer los métodos de trabajo, las condiciones en que se da y cómo pueden mejorarse; que conozca los avances en la reforma administrativa y las innovaciones en su institución.

Ese perfil también se refiere a que el dirigente sindical continúe atento a los nuevos desafíos que tienen los sindicatos, que sea estudioso de todo lo que sucede en el ámbito sindical, que mantenga su interés en conocer las

estrategias y tácticas sindicales que en la actualidad se requieren, cómo y en qué han ido cambiando, porqué han cambiado, qué es lo que tiene que priorizarse en el trabajo sindical y cómo encontrar los mecanismos que mantengan la comunicación con sus representados para que continúen vigentes y frescos los motivos y las causas por los que lo eligieron, y eso mismo valide su liderazgo.

Igualmente tendría que hablarse del perfil del servidor público en los niveles de mando, esto es de los funcionarios o trabajadores “de confianza”, porque también para ellos, la realidad se ha modificado y sus condiciones han ido cambiando a un ritmo mayor del que podrían haber esperado y, en muchas circunstancias, han sido rebasados por los reclamos y las necesidades de la sociedad. Todo esto ha venido demostrando, sin que exista mayor dificultad para comprenderlo y aceptarlo, si se tiene honestidad para la autocrítica, que ni unos ni otros han estado a la altura de las exigencias planteadas por los avances de los procesos administrativos, y lo que han procurado es preservar sus campos de influencia, importándoles poco los resultados y las metas que los servicios públicos tienen como propósito.

En general, el ingreso a una institución ha dejado de darse como antaño, esto es por una recomendación o designación de una autoridad. Estas formas ocasionaban que así como llegaban, por la voluntad del funcionario que los nombraba, de la misma manera salían por la voluntad del otro que lo sustituía, o del mismo que lo había nombrado, sin mediar mayor dificultad.

Seguramente que el creciente desempleo también ha contribuido a que en la actualidad ya no sea tan fácil para una autoridad, decidir la suerte de funcionarios de rango menor. Ahora se requiere fundamentar las causas por las que se le ha “perdido la confianza” o en todo caso, indemnizarlos o liquidarlos de acuerdo a la ley, algo muy diferente de lo que sucedía anteriormente en la administración pública.

Por todo esto, debe tenerse muy presente que es indispensable que los servidores públicos “de confianza” tengan conocimientos y capacidad, pero también es muy importante, ya que por lo general son los que ocupan los

puestos de mando o de autoridad, que su conducta en el trabajo y la relación con los demás trabajadores sean adecuadas.

Para los servidores públicos “de confianza” el entorno se ha modificado en los últimos años, porque ellos ya no aceptan ni se resignan a tener sólo por un tiempo –generalmente un sexenio o trienio– un puesto de trabajo más o menos estable, su pretensión se ha enfocado a lograr una permanencia en la institución, que a ellos también les brinde seguridad y afortunadamente para ellos, han encontrado la vía para poder tenerla.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,<sup>145</sup> ha venido a brindarles ese bálsamo de tranquilidad, y en muchos casos, de reconocimiento y justicia.

Mucho de lo que se ha comentado anteriormente conforma las circunstancias y condiciones dentro de las que deben desenvolverse las actividades de los dirigentes sindicales y de los funcionarios de gobierno.

Lo que se ha mencionado constituye el bagaje o el inventario que debe valorarse y considerarse como instrumentos y características que autoridades y sindicatos manejan y tienen presentes, cuando se habla de **propuestas viables y sustentables**, entendido que ello implica la consistencia que deben tener desde su concepción, formulación, elaboración y ejecución.

La consistencia de este tipo de propuestas, no sería posible, si los responsables de formularlas y ejecutarlas no estuvieran capacitados y preparados para hacerlo, o si ignoraran o menospreciaran las condiciones en que se han venido transformando los procesos administrativos, las exigencias que ahora presenta la sociedad y los requerimientos de los programas mismos de gobierno, obligados a responder a las necesidades de los ciudadanos.

Estas condiciones y exigencias, las favorables y las de presión, para los dirigentes sindicales y los funcionarios gubernamentales, conducen al compromiso ineludible de conocer, de estar preparado, para involucrarse en

---

<sup>145</sup> *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.*, Edición de la Secretaría de la Función Pública. México, art. 3 fr. IX y p. 9, art. 6, México, 2003, p. 8.

la presentación de estas propuestas o metas que deben estar elaboradas, atendiendo a la realidad que se vive y dentro de los límites y acotamientos presentes y con los alcances claros a los que se puede llegar, esto significa, en otras palabras “propuestas viables y sustentables”.

De nada servirá elaborar proyectos o programas inciertos o que simplemente estén lejos del alcance al que se pretende llegar. De igual manera, de nada sirve que esos proyectos sólo queden en la formulación y elaboración, sin que existan los cauces, los mecanismos ni los presupuestos para que se realicen.

A todo esto se refieren los párrafos que en las páginas anteriores iniciaron este apartado y han mencionado las características o cualidades que deben distinguir a los actores u operadores de estos mecanismos modernizadores de la administración.

Si no saben, no lo podrán hacer; si no consideran los alcances realmente posibles y las limitaciones inherentes a nuestra condición de país y de ciudadanos, se corre el riesgo muy factible, de estar preparando y presentando propuestas o proyectos inalcanzables, lo que puede desencadenar una reacción de desencanto y desilusión porque se estarían persiguiendo metas que no van con nuestra forma de vivir, con nuestras posibilidades, con nuestras expectativas, y con nuestra decisión de actuar para alcanzarlas o promover su éxito.

Se tienen que tomar en cuenta las propuestas bajo esta óptica, para no generar promesas y luego desilusión, o para no iniciar un proyecto y abandonarlo, por cambio de sexenio o de la voluntad de quien lo dirige o encabeza.

Deberán ser propuestas que originen proyectos y programas factibles de llevarse a término, realizables, que no dependan del momento, del trienio o sexenio, ni del ejecutivo en turno, sino que obedezcan a una planeación integral, adecuada, bien fundamentada, debidamente ordenada y con posibilidad ser evaluada constantemente.

Aquí debe resaltarse e insistirse, una vez más, que la sociedad también debe ser actor principal en estos proyectos, porque su papel ya no es sólo



el de espectador, sino que ya debe participar en la formulación, manifestando sus necesidades y sus pareceres; participar en su ejecución, porque siempre hay algo que puede aportar, con conocimiento, y de esa forma, colabora.

Ya no se entienden ni se aceptan programas proteccionistas ni paternalistas y menos los autoritarios; en la actualidad, es indispensable la participación y la colaboración de los ciudadanos. Ellos quieren saber los objetivos que se persiguen y cómo se van a lograr; quieren estar presentes en lo que se hace y en los instrumentos que se acuerden para ir realizándolo. Ya no son observadores de piedra.

En otro enfoque, debería valorarse lo importante que resulta que la sociedad, participe, que se incorpore también a la responsabilidad de los resultados buscados. Ello le va a dar un soporte mayúsculo a las propuestas que se anhelan y se desean, mismas que se espera sean factibles y permanentes, y más aún, que les resuelvan sus dificultades y respondan a sus necesidades de manera definitiva.

En este nuevo panorama de expectativas y de acciones, deben estar concentrados y atentos los sindicatos, sus dirigentes, así como las autoridades y el gobierno, y no sólo eso, sino que han de utilizar sus medios, su fuerza, su influencia y su mismo trabajo cotidiano, para buscar y encontrar los mecanismos de colaboración mutua, e impulsar juntos los programas de la administración pública.

Al hablar de las **propuestas viables y sustentables** hay que precisar que en la elaboración y presentación de los proyectos y programas, prácticamente los trabajadores operativos, sean de confianza o sindicalizados, tienen muy poca participación. Lo que se pretende reiterar, es que la capacidad y la preparación profesional de ellos, les va a permitir aportar su experiencia –ya que son los ejecutores– en los pasos que anteceden a las propuestas, que se van a convertir en los programas de gobierno.

Hay que insistir en que las autoridades gubernamentales deben tenerles confianza y propiciar que aquéllos que, en la práctica, llevan a la realidad los proyectos y programas, también opinen, participen, les retroalimenten;

que puedan presentar sus enfoques y puntos de vista para el desarrollo de los programas. Si a esta participación le unimos la que algunos grupos sociales de la comunidad ya están teniendo, y como son precisamente los destinatarios y los que reciben los servicios públicos, entonces se estará reforzando la **viabilidad y consistencia** de los programas de la administración pública.

De otra manera se continuará con los vicios de proyectar y programar actividades “cada quien por su lado” porque se participa, por una parte, sólo en su elaboración, obedeciendo más a objetivos de tipo político o posicionamiento electoral, que a lo que constituye la naturaleza del servicio público; y por la otra, sólo se participa en los programas al ejecutarlos o llevarlos a la práctica, pero sin conocer los motivos y las intenciones que generaron la elaboración de los programas. En ambos casos la visión será parcial, y sobre todo los ejecutores, en los diferentes niveles, no sentirán esos proyectos y programas como algo propio.

Si no hay involucramiento de los actores de quienes depende la ejecución de las políticas públicas, es difícil esperar resultados diferentes a los que por muchos años hemos obtenido y padecido; el esquema de hacer las cosas sólo porque se les ordena e impone, está perdiendo vigencia, y más tratándose de una actividad que implica realizarse con calidez, con sentido social, comunitario y humano.

Se puede afirmar que las propuestas que se convierten en programas de gobierno deben tener la solidez que les dé la aceptación de todos, el compromiso de todos, porque en ellas ven las respuestas a sus necesidades.

¿Y los temas de estas propuestas? Hay muchas fuentes para identificarlos: las reuniones constantes con la comunidad por grupos o regiones, los sondeos estadísticos y los estudios de campo, los que resultan del trabajo de las áreas de la administración destinadas expresamente a detectar y conocer de la ciudadanía sus carencias, necesidades y las opiniones acerca de las funciones de gobierno y cómo se realizan; las campañas electorales, las encuestas, los buzones de sugerencias, etcétera. Todos estos medios constituyen una fuente significativa y veraz de información que debe

utilizarse prioritariamente con ese objetivo y no sólo electoral o de cuidado de la imagen personal.

### **C. Confianza y honestidad en los planteamientos.**

Con este enunciado se está abordando uno de los aspectos torales del quehacer público, aspecto que sobre todo en los últimos años ha merecido una atención especial de quienes, en la nueva etapa del gobierno Federal, lo han puesto como un punto de interés central de la Administración Pública y un objetivo especial por alcanzar. Se entiende que no es sólo en la formulación, sino principalmente en la ejecución.

Expresar la preocupación por este tema no es novedad, hay que recordar que en algún sexenio no muy lejano, la “renovación moral de la sociedad”<sup>146</sup> constituyó un concepto referente y básico en los programas de gobierno que para ese tiempo se presentaron a la ciudadanía. Pero confianza y honestidad ¿de quiénes y para quiénes? La referencia y la alusión directa, se enfocaron a la administración pública, en general, y desde luego, a los servidores públicos particularmente.

A tal grado ha llegado la preocupación por temas como la honestidad y los valores, que se ha determinado –el hecho ya se comentó anteriormente– en la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que cada dependencia de gobierno debe elaborar un Código de Ética<sup>147</sup> del servidor público y debe aplicarlo como norma de las acciones de sus trabajadores.

Pero que no quede la idea de que estos preceptos o estas buenas intenciones están destinados solamente a las acciones de servicio y a los trabajadores, porque es un código de observancia general. Valdrá la pena resaltar, que esas formas de actuar y esos procedimientos también favorecerá, y mucho, a los funcionarios gubernamentales o autoridades y a

---

<sup>146</sup> De La Madrid, Hurtado Miguel, Mensaje de Toma de Posesión, Presidencia de la República, México, 1º. de diciembre de 1982; Informes de Gobierno de Miguel de la Madrid 1983–1988, Presidencia de la República, México, 1988, pp. 21–23.

<sup>147</sup> *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, 13ª edición, artículo 49, México, Edit. Luciana, 2005, p. 680.

los dirigentes sindicales, principalmente si se identifican en las acciones y programas que ambos deberían promover y ejecutar conjuntamente.

Estos conceptos básicos e importantes muchas veces son términos o palabras alrededor de las cuales giran discursos, promesas y compromisos de los protagonistas que los destacan y oficializan en actos solemnes o de inauguración; no es en vano insistir que si bien la confianza y honestidad, se refieren a los planteamientos, más tienen que ver con las conductas de todos los que intervienen en los acuerdos y convenios de la administración pública.

Es cierto que lo deseable es que no se necesitaran ni normas, ni leyes, ni ordenamientos para que el servidor público fuera cumplido y para que los servicios públicos se dieran con la calidad debida, pero el hecho mismo de haber instrumentado este mecanismo, que presiona y encauza hacia el buen servicio público, habla de que en la actualidad ya no existe esa vocación de servicio que antiguamente se podía fácilmente constatar, sino que ahora se requiere de otros elementos, motivacionales o coercitivos.

La realidad demuestra que si no se conoce a fondo y con claridad la esencia, la naturaleza, del servicio público, éste va a seguir siendo un elemento más en la vida social y el hecho de que se incumpla, seguirá siendo escándalo y noticia permanente que, por serlo, deja de tener vigencia e importancia al acostumbrarnos a vivirlo diariamente.

Por las vivencias que experimentamos día tras día, se puede encontrar una razón contundente que nos diga que en el desarrollo de la convivencia social, comunitaria, el asunto de la administración pública, como otros aspectos de nuestra vida diaria, se ha ubicado en el campo de los valores, en donde se entiende que lo que debe rescatarse en los ámbitos de la vida humana –pública y privada– tiene que ver con ellos verdad, lealtad, sinceridad, humanismo, honorabilidad, fraternidad y compromiso social, honradez, etcétera.

Resulta muy difícil hablar con seguridad cuando se toca el rango de los valores, porque de inmediato se presenta la duda, y desde luego es indispensable que haya, sinceridad en las intenciones y que no se simule

cuando se elaboren proyectos y se presenten propuestas de manera conjunta.

¿De qué serviría que se aparentara conformidad y acuerdo, pero ocultas, en lo que se dice y se plantea, hubiera intenciones diferentes y encubiertas? Se volvería a lo que se ha venido comentado, a una lucha por prevalecer uno sobre el otro, sólo por hacerse del poder y del control, sin importar los fines de beneficio social, que son el objetivo de la administración pública.

A través de los años, y lo cierto que sin razón clara y justificada para ello, salvo el desconocimiento y la ignorancia creciente con el paso del tiempo, en aquellos que se encargan de planear y programar lo asistencial y social y en los que los ejecutan, se ha venido contaminando el servicio público con conductas indebidas y deshonestas, mentiras, simulación, despotismo, prepotencia y un alto nivel de ineficiencia, mismas que fueron conformando paulatinamente la imagen negativa que se tiene de él.

Por otra parte, los espacios que constituyen las instituciones, se han tornado, no pocas veces, en algo parecido a campos de batalla, y ahí se ubicaron los enfrentamientos entre los funcionarios y los dirigentes sindicales, tratando de dirimir las cuestiones laborales que con frecuencia se convertían en venganzas personales, como si fuesen asuntos propios pendientes de resolver.

De ahí que en un conflicto, agotados los intentos y esfuerzos públicos para resolverlo en las primeras instancias de concordia, llegaba el momento obligado de concluirlo “por salud pública”, y al suscribir los términos del acuerdo, se hacía con la intención oculta de sacar ventaja de la redacción y de los puntos que pudieran quedar indefinidos.

Lo que demostraban esas actitudes era que los motivos que los impulsaban a la mesa de negociación y de acercamiento, no eran los fines de la institución ni la mejoría de los trabajadores, sino que buscaban la manera de salir personalmente ganadores, porque eso podría significar posteriores compromisos y deudas políticas por cobrar.

Es claro que en estas condiciones no se puede hablar de credibilidad, de confianza, ni de honestidad; no se puede apoyar un proyecto y programa de

trabajo en estas actitudes de inseguridad y de acecho para atrapar al de enfrente. En un estudio serio, no deberían incluirse estos factores, que más dan la impresión de enfrentamientos y caprichos personales o de grupo, que cuestionamientos o confrontación de ideologías o de proyectos que tengan que ver con la administración pública.

Un gran número de proyectos y de programas quedan truncos o a veces, ni siquiera se inician por estas circunstancias que se han venido mencionando. Pareciera difícil aceptar que situaciones de esta índole obstaculizan el desarrollo de la administración pública, pero la práctica ha demostrado, a lo largo de los años, que esta realidad de nuestros servicios públicos, es también la realidad de quienes protagonizan y ejecutan las acciones de la administración pública.

Por tanto, hablar de confianza y honestidad, no se refiere sólo a cualidades –difícil aquí llamarlas virtudes– que deben tener quienes firman, legalizan y mandan –autoridades y dirigentes–, sino también quienes trabajan, y con sus acciones diarias llevan al cabo las de la administración pública.

Es inadmisibles tratar de justificar que quienes operan esa gama extensa de servicios públicos juzguen y decidan no hacer nada, o hacer lo mismo que quienes, por omisión o por actuar indebidamente, no cumplen sus responsabilidades.

Como se afirma páginas atrás en un enunciado general, en las condiciones en las que debe darse una nueva relación de instituciones y sindicatos deben prevalecer en el escenario de este siglo XXI, en el que se hace cada vez más necesario, que al ir renovándose las instituciones, se vayan renovando también el espíritu de servicio y la voluntad de los servidores públicos, en el nivel y responsabilidad que a cada quien le corresponda. Hay voces que expresan su escepticismo de que pueda haber una rectificación general y a fondo, de las actitudes y del trabajo de los servidores públicos y que las instituciones puedan ser reivindicadas, pero revertir esa incredulidad, también es un reto.

Este escenario ideal pasa por la honestidad y la confianza que deben presidir, cualquier proyecto o propuesta para mejorar la administración pública. No es ideal porque sea irrealizable, sino porque es una meta que

debería procurarse con responsabilidad profesional y con conciencia social y humanitaria

#### **D. Convicción.**

Este concepto, además del significado primario de **convencimiento** o estar convencido de algo, también quiere decir que se tienen fuertes lazos de adhesión<sup>148</sup> al significado, es decir, no sólo se está convencido sino coincide fuertemente y está de acuerdo con lo que encierra este convencimiento. Supone una arraigada y fuerte conciencia de lo que se expresa con el término.

De aquí se parte para el rumbo que se elija: si en alguien hay fuerte convencimiento de una idea, proyecto o programa, dedicará todo el esfuerzo y su atención a desarrollarlo para conseguir lo que se persiga; en caso contrario, de nada servirán las presiones, normas o códigos que pretendan inculcarle o imponerle, lo considerará algo externo y posiblemente, hasta alejado de sus objetivos de vida.

Esta clase de convencimiento, que es muy singular, tiene que ver con muchos factores que convergen en la administración pública. En los párrafos anteriores se insiste, en su significado profundo, porque esos elementos precisamente son los que al término “convicción”, le dan esa connotación especial que tiene por naturaleza, pero que igualmente, a fuerza de escuchar la palabra en numerosas ocasiones y en el sentido que la utilizan, se pierde su verdadero significado.

A este término le sucede lo que a muchos otros que se han vuelto comunes y se han desgastado en el discurso, no sólo político, sino del administrador público, porque teniendo tan fuerte contenido semántico, es atractivo para sugerir o decir lo que significa, aunque en la práctica sea muy difícil aplicarlo.

---

<sup>148</sup> *Diccionario de la Lengua Española.*, Real Academia Española, vigésima segunda edición, Madrid, España, 2001, pp. 437– 438.

De entrada se puede hablar de la importancia que tiene para el servidor público –sea autoridad, dirigente sindical o sólo trabajador– estar convencido de la bondad, de la naturaleza y del interés superior que tienen los servicios públicos. Si no hay este convencimiento, será inútil y muy difícil aspirar a tener una actitud de disponibilidad y de deseos de servir a los ciudadanos.

La vocación de servicio no se aprende ni se asume por presión o por obligación, nace de la conciencia que se logra adquirir para contribuir al bienestar colectivo y al deseo de colaboración mutua; está estrechamente relacionada con la convicción, cuando ésta existe; la expresión en la práctica, es el servir y servir bien en aquello que la persona, por su trabajo, quiera o deba hacer. No se requiere ni presión, ni sanción, ni tampoco algún estímulo especial o extraordinario. Con esta forma de acatar están muy estrechamente relacionados la convicción y el espíritu de servicio.

Se debe tener una comprensión muy clara de qué significa el servicio público, qué implica, quiénes son el objeto final de este servicio; se debe tener claro, para decidir, hasta dónde se está dispuesto a desempeñar su trabajo y dedicar el esfuerzo para intentar ser un buen servidor público y lograrlo, para que mediante su trabajo, el ciudadano reciba lo que requiere, y lo reciba bien,

Al analizar este tema, valdrá la pena tener presente que muchas veces se confunde el convencimiento con la “conveniencia”, porque si al trabajador – del nivel que sea– le resultan beneficios adicionales a los que le corresponden por su trabajo, entonces se manifestará a gusto y contento y le convendrá seguir trabajando como lo hace y hasta se esforzará por hacerlo mejor; pero si hacerlo no le reporta ningún beneficio extra, tratará de cumplir con lo mínimo en su trabajo, y sin ningún estímulo de los que espera, su trabajo se volverá rutinario, tolerable a veces, y otras las más, una carga inevitable.

Se han cuestionado mucho los estímulos económicos a los servidores públicos que cumplen con su encomienda. Quienes no están de acuerdo afirman con vehemencia, que la naturaleza de los servicios públicos, sostendría con fuerza, cualquier argumentación en ese sentido, puesto que



lo que el servidor público realiza ya es remunerado normalmente y no tendría que reconocérsele que lo haga bien, si eso es lo que debe hacer.

Sin embargo, en contraposición, hay opiniones que defienden que los estímulos, ya elevados a rangos normativos de obligatoriedad, también deben ser recibidos por los servidores públicos como un reconocimiento a quienes sí cumplen con su trabajo y lo hacen bien, a diferencia de otros muchos, que igualmente perciben sus salarios y prestaciones económicas, pero que no cumplen con sus obligaciones laborales. Una idea que pervive en el subconsciente de algunos servidores públicos es que hagan lo que hagan, de todas formas su salario les llega, y entonces, para ellos, carece de sentido desempeñar sus obligaciones laborales con especial dedicación.

¿Cabría aquí pensar en que los estimulados y galardonados, fuesen quienes demostraran, con nuevos esquemas de evaluación, convencimiento y espíritu de servicio? ¿Podría ser este criterio un verdadero factor de distinción?

El convencimiento de la bondad del servicio público va más bien con la vocación del servidor público y de los conocimientos que tenga sobre la naturaleza de lo que hace y porqué lo hace; tiene que ver con la conciencia clara de los objetivos que se persiguen en el campo de la administración de los servicios públicos, tiene que ver con intereses de índole nacional, con intereses de índole humanitaria, con enfoques de colaboración y apoyo a ciudadanos marginados y colocados en situación que les impide acceder, por sí mismos, a muchos de estos servicios que son canales para recibir apoyo y ayuda. Y por otra parte los servidores públicos, cumplen con sus obligaciones hacia el Estado y con el país.

Esta es la convicción y por eso, tener ese clase de convencimiento no es nada fácil; estamos hablando de una misión, puede decirse, de un apostolado y bien se sabe que para ese tipo de acciones no hay muchos que estén preparados, y mucho menos que estén decididos para trabajar así comprometidos. A esto también se le conoce como vocación de servicio.

Tener convicción es tener clara y muy precisa la imagen del servicio a los demás, percibiendo y comprendiendo con seguridad, el significado de lo que es el bienestar público, pero esta convicción se refiere más al querer

participar en esta actividad de carácter social, que se ubica en un entorno de mayor alcance, como la construcción de un ambiente social que mejore el nivel de vida de la comunidad, y que a fin de cuentas también repercuta en un beneficio propio y familiar.

Estar convencido de esta manera y actuar en consecuencia, es la diferencia con sólo cumplir haciendo las cosas por la obligación o la presión. Es en este campo donde el servidor público debe crecer, y lo hará en la medida que le encuentre a su trabajo la razón de ser así, en la medida en que descubra, en lo que hace, su propia realización como ser humano y como trabajador; en la medida en que esté convencido de que el trabajo que realiza, es algo que va a beneficiar verdaderamente a los demás, va a darle razón de ser a la institución en que labora.

Al servidor público le debe quedar muy claro, que las instituciones no son las autoridades, éstas llegan y se van, como también lo hacen – generalmente– los dirigentes sindicales. Y lo verdaderamente importante es que las instituciones permanecen en el tiempo, pero sobre todo a través del trabajo que los servidores públicos –de confianza y sindicalizados– realizan para beneficio de la sociedad

Ahora bien, atendiendo al esquema de las actitudes y su estructura, será muy importante que esta convicción, de la que se viene hablando, surja en el ámbito cognoscitivo, porque si no se construye o modifica ahí, difícilmente se dará en los niveles afectivo y conductual, es decir en la práctica, en donde estará a la fuerza, por presión o imposición y no porque se asuma conceptualmente como algo benéfico.

Se ha comentado anteriormente lo que en algún tiempo significaba ser “trabajador del gobierno” o “empleado federal”, para resaltar el *status* que tenían los que laboraban en esas dependencias. Actualmente, por todas las interacciones que se han venido suscitando de los actores sociales, esa imagen se ha transformado y del prestigio y distinción que los identificaba, ha pasado a ser de irresponsabilidad e ineficacia. A fuerza de ser sinceros, puede decirse que es una fama bien ganada, sin embargo también en honor a la verdad, debe resaltarse a muchos servidores públicos que son honestos, trabajadores y que tienen verdaderos deseos de servir bien y se

esfuerzan en hacerlo así, aun con muchas limitaciones y obstáculos que no siempre se les pueden atribuir a ellos.

Quienes han tenido la experiencia de ser servidores públicos y cuentan en la actualidad, con cierta antigüedad laboral, seguramente podrán dar testimonio de compañeros trabajadores –muchos– que anteriormente demostraban una verdadera vocación de servicio y laboraban con una alegría y una satisfacción manifiestas, que eran resultado de la convicción que tenían para laborar en el gobierno y para beneficio de la comunidad a la que atendían y servían con afecto, con atención y con respeto, sin que hubiera estímulos extraordinarios, ni primas de antigüedad, ni prestaciones adicionales.

Lo cierto es que en nuestro medio mexicano y quizá latinoamericano, siendo la convicción un convencimiento más ligado a valores de tipo social, político, religioso y afectivo, será muy importante continuar el esfuerzo en esa intensidad –ojalá que no por mucho tiempo– para que los actores de la Administración Pública se sensibilicen, se convenzan y acepten su rol y su responsabilidad, para entender y desempeñar el servicio público como una misión de apoyo mutuo, un modo de ayuda recíproca para vivir mejor y para poder, entre todos, acercarnos lo que por nosotros mismos seríamos incapaces de tener.

Por otra parte, la modernización de la administración pública se ha orientado en el marco de otras muchas decisiones que se toman en el mundo, y que responden a una tecnificación que, si bien en algún sentido es más eficaz en la procuración del servicio, se está alejando y disminuyendo el contacto humano en una materia y en un proceso eminentemente humanos.

El reto en este escenario es saber aprovechar los avances de la tecnología, sin descuidar el objetivo que sigue siendo el mismo: el ciudadano, el ser humano

Ciertamente es un proceso y una tendencia que ya será imposible detener, pero es importante que esos valores que deben estar presentes en la administración pública, se mantengan y conserven hasta donde sea posible y pudiera ser una herencia para quienes vendrán después. Los progresos

del hombre aunque tengan inconveniencias, no son logros que deban desecharse, más bien hay que conservar actitudes y convencimiento para que los humanos sigan siendo los mejores mecanismos y los cauces más adecuados para dar los servicios públicos con calidad y entusiasmo a los ciudadanos.

Tener convicción, o ese firme convencimiento del que se ha hablado, no puede darse por norma ni por presiones, tiene que surgir de la esfera interna del hombre, de su voluntad de querer hacer, de su toma de conciencia del papel que a cada individuo le toca desempeñar cuando se vive en una sociedad y en familia.

Idealmente es de esperarse que de los servidores públicos surgiera ese ánimo y ese espíritu de hacer bien lo que les corresponde, y si eso es brindar y proporcionar un servicio eficiente a los demás, pues qué mejor.

El funcionario o autoridad, por muy alto rango que tenga, es servidor público, como también lo es el dirigente sindical –nacional, seccional o delegacional– y el trabajador sindicalizado. Esa característica y esa condición en su sentido directo, a los dos les corresponde y por lo mismo los obliga.

### **E. Marco jurídico**

Por el énfasis que se ha dado a conceptos que tienen que ver con valores podría pensarse que el aspecto legal, que cae en el campo del deber y obligación, no tendría cabida en este trabajo.

Sin embargo, es preciso puntualizar que esta propuesta careciendo de este aspecto, pudiera ser incompleta, (más de lo que puede parecer), porque incorporar una reforma a la ley para obligar a que la representación de los trabajadores esté presente en las decisiones sustantivas y de importancia de la administración pública, no es sino reconocer una realidad presente, tangible y actuante en la administración pública, que es la presencia de los sindicatos; también entendiendo a éstos con ese nuevo perfil del que ya se

ha hablado y con una diferente responsabilidad, para cooperar e insertarse en la Administración Pública federal.

Es necesario formalizar esa presencia y participación sindical, no sólo por la vigencia jurídica, sino por la aceptación oficial de los sindicatos en la administración pública.

Es cuestión de reconocer y aceptar la existencia y la posibilidad de influencia institucional de las organizaciones sindicales. Se trata también de incorporar a todos los trabajadores en la responsabilidad de realizar de la mejor manera las funciones que tienen encomendadas en la procuración de los servicios públicos. Se trata de establecer una norma en la que todos los involucrados, se reconozcan y se acepten, participen y se responsabilicen de lo que les corresponde hacer.

Se trataría también de que el gobierno y sus autoridades reconozcan y acepten el potencial de las organizaciones sindicales, y a su vez, de igual manera, los sindicatos y sus dirigentes asuman una responsabilidad que hasta ahora han soslayado, y que es la superación de las instituciones y de los servicios públicos que brindan a la ciudadanía.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las normas básicas para la organización y el funcionamiento adecuado de la administración pública, centralizada y paraestatal.<sup>149</sup>

Esta ley habla de las dependencias que forman la estructura de la administración y también de la propia estructura de cada una de las dependencias y de su funcionamiento. En varios artículos y en algunas de las disposiciones que ahí se establecen, cabría la posibilidad –de acuerdo a lo que se está planteando en este trabajo– de que, sin pretender que las organizaciones se convirtieran también en entidades de la administración pública, sí se estableciera como obligatoria la participación de los sindicatos en la formulación, ejecución y evaluación de los programas.

Cuando se habla en el artículo 7 de que el presidente de la República puede convocar a reuniones cuando se trate de definir o evaluar la política del

---

<sup>149</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 13ª Edición, México, Ed. Luciana, 2005, p.1.

gobierno en asuntos de la administración pública, cabe la presencia de las representaciones sindicales.

De igual manera, en el artículo 12 se establece que cada dependencia, de acuerdo a su competencia, formulará los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etcétera. Aquí también cabe la participación de los sindicatos, lo mismo cuando se trata de expedir los manuales de organización, los de procedimientos y de servicios públicos, necesarios para el buen funcionamiento, que se señala en el artículo 19, o el establecimiento de apoyos administrativos en diferentes materias, según el artículo 20.

En el artículo 21 de esa ley, se habla de que el presidente de la República, puede constituir comisiones intersecretariales, cuando algún tema o asunto así lo amerite.<sup>150</sup>

Baste recordar la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, que por mucho tiempo era la normativa de la relación instituciones de gobierno–Sindicatos de trabajadores del Estado, y el secretario técnico o coordinador de esta comisión, era el enlace entre gobierno y dirigentes sindicales.

En esa instancia se negociaban los incrementos salariales y de prestaciones para la burocracia, con representantes de secretarías del gobierno implicadas, como la de Hacienda, de Programación o de Salud, y los representantes de los trabajadores sindicalizados, miembros de la central sindical, en ese tiempo sólo la FSTSE. Se iniciaban intentos para profesionalizar el servicio público, adecuando o proponiendo modificaciones a los tabuladores y al catálogo general de puestos del gobierno federal.

En la práctica, con el paso del tiempo, esa comisión dejó de tener la importancia que tuvo en la década de los años ochenta y mediados de los noventa y por lo tanto perdió vigencia y representatividad. A pesar de todos los puntos favorables que tuvo, en plena vigencia y fortaleza de la misma o quizá por eso mismo, se tomaron decisiones que afectaron renglones sensibles en el ánimo de los servidores públicos que repercutieron en la desaparición, en la práctica, de los sistemas escalafonarios. A partir de aquí

---

<sup>150</sup> *Ibidem.*, pp. 2, 3, 5 y 6.

se comenzó a privilegiar y abonar el campo de un servicio profesional de carrera que, hay que decirlo, tampoco era, como finalmente resultó.

Este espacio, todavía vigente en la Ley, podría revitalizarse, reformularse e implementarse con todo lo necesario, para que fuera lo que debió haber sido siempre, para el gobierno federal y sus dependencias administrativas y para los sindicatos y sus dirigentes: un espacio de debate, de propuestas y de intercambio de proyectos e ideas, con autoridad y con peso jurídico, para que sus resoluciones se acataran y se cumplieran.

Fungió, por mucho tiempo, como un conducto a través del cual sólo se afinaban detalles de decisiones salariales y de prestaciones, ya tomadas por el Ejecutivo Federal y las áreas hacendaria y de programación respectivas, y la participación sindical se reducía a enterarse sólo de lo que se estaba ofreciendo. Sin embargo, hay que recalcar que en algunas gestiones de la central sindical en los años ochenta, era tal la influencia y capacidad de diálogo de los dirigentes que lograron avances, pasos adelante de lo que inicialmente se estaba planteando y ofertando por parte del gobierno. Tal vez, fue el mejor tiempo de esta Comisión Intersecretarial, antes de quedar inmóvil en este artículo que se menciona.

En el artículo 37 de la Ley,<sup>151</sup> se mencionan las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, y en la fracción VI, se habla de la organización y la coordinación del desarrollo administrativo integral, y aquí también puede caber la incorporación de la participación sindical, como actor importante de la administración pública. Bien puede ser parte de la responsabilidad de esta dependencia, una vez reconocida su existencia y su realidad jurídica, convocar, como a cualquier otra parte de la administración, a la representación sindical, no para escuchar, problemas o quejas sindicales, sino para incorporarse a la formulación o evaluación de los programas del servicio público.

Esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue promulgada el 29 de septiembre de 1976, y sigue vigente con pocas modificaciones realizadas. Curiosamente en el artículo transitorio SEGUNDO, cuando se habla de personal que pasa de una dependencia a otra, como resultado de

---

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 35.

la aplicación de esta ley, y que si algún grupo de trabajadores resultara perjudicado, se dará intervención previamente a la Comisión de Recursos Humanos del gobierno Federal, a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y al Sindicato respectivo.<sup>152</sup>

Es la única mención que se hace a la representación sindical, y se hace al presentarse un problema, lo que viene a demostrar que se encuadra a la actividad sindical sólo en esas circunstancias. Pero hay más elementos que hacen pensar en lo que representan los sindicatos en la administración pública. Ese mismo artículo transitorio SEGUNDO es modificado en la reforma del año dos mil, y desaparece cualquier mención de la participación sindical de cualquier nivel.<sup>153</sup>

Puede decirse, y es una repetición más, que en el desarrollo de la administración pública, los sindicatos no parecen tener un peso significativo, a la hora de planificar el servicio público. Por esto mismo, independientemente de los aspectos axiológicos, de los que hacen la administración pública, deben considerarse, disposiciones de tipo jurídico que obliguen, a unos y otros, a participar conjuntamente. En todo caso, incluirlos en los mandatos legales debe ser una forma de reconocer su existencia y su influencia. No pueden ignorarse ni menospreciarse. Los objetivos superiores del servicio público lo reclaman y los destinatarios, también lo merecen.

Lamentablemente, tampoco el que algo esté en la ley, garantiza “*per se*” su cumplimiento, pero debemos aprender a respetarla.

Se han planteado y se ha hablado de cinco condiciones o características que deben estar presentes y prevalecer en una nueva relación de las instituciones y de los sindicatos en la administración pública.

La última tiene que ver con una precisión en el marco legal que implique la presencia y la participación sindical y las primeras cuatro se refieren a valores y éstos son algo que, siendo importantes, o tal vez por ello, es difícil tenerlos u obtenerlos por decreto; los valores se aposentán en el fuero interno del individuo; si quiere y está dispuesto, si tiene claridad de cómo y

---

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 54..



porqué trabajar, si está preparado para lo que hace y si tiene convicción al estarlo realizando.

Afortunadamente no por difíciles y a veces hasta utópicos, estos valores dejan de ser reales y dejan de ser verdad; no porque con frecuencia sean olvidados e ignorados, dejan de constituirse en algo esencial de una exitosa administración pública. Muchos servidores públicos, aun cuando no sean la mayoría, atestiguan con su desempeño, la factibilidad y la existencia de ellos.

## CONCLUSIONES

En esta etapa considero útil recordar el planteamiento inicial de este trabajo, el cual se enfocó a considerar, de manera directa y central, que los procesos modernizadores de la Administración Pública han comenzado, las acciones de administración que se han venido realizando, y las que están en los escritorios de quienes proyectan, programan y deciden, tienen fuertes repercusiones y efectos en las actividades sindicales y en toda la vida de los sindicatos y sus dirigentes; y en esas condiciones no pueden éstos seguir siendo marginados por decisión de otros o peor aun, por voluntad propia. Bastaría pensar que los brazos ejecutores de los programas tienen derecho a ser tomados en cuenta y ellos a su vez, la obligación de responder al nivel y a las exigencias que las circunstancias demanden.

La idea principal del trabajo ha sido ver de qué manera los dirigentes y los sindicatos deben contrarrestar los grandes prejuicios que tienen hacia ellos las autoridades, el gobierno y la misma sociedad. Cómo debe replantearse el trabajo sindical y las atribuciones y responsabilidades de los dirigentes sindicales para exigir su lugar y ser dignos de ese espacio que les corresponde ocupar.

Hoy la Administración Pública se mantiene en frecuentes procesos de actualización y modernización en los que resulta imprescindible la participación de los sindicatos, sin embargo, para ello es necesario que sus dirigentes realicen un profundo ejercicio de reflexión sobre la importancia de su intervención en la vida de las instituciones gubernamentales, sobre la necesidad de adoptar una actitud acorde a los tiempos actuales, aceptando que ello implica formas de comportamiento muy diferentes a las que actualmente acostumbran.

Se ha hablado en este texto de cómo las autoridades y el gobierno simplemente no convocan a las representaciones sindicales cuando se trata de elaborar y promover proyectos y programas de trabajo; no les tienen confianza, no les conceden preparación ni capacidad profesional para tomar

parte en estas actividades y prefieren planificar sólo con la óptica de la institución gubernamental.

Por estas razones hay varios asuntos y temas implicados para los sindicatos y los dirigentes del movimiento sindical de la burocracia mexicana, quienes deben asumir su responsabilidad en estos aspectos y urge que lo hagan, porque las condiciones actuales y el futuro, que ya se les hizo presente, los pueden rebasar y los pueden descalificar ante sus representados y ante la sociedad, no sólo por lo que no han hecho, sino por haber desaprovechado la oportunidad de reorientar su trabajo sindical.

Ahora bien, después de estas reflexiones en torno a la Administración Pública en nuestro país, y después de analizar la participación que en ella han tenido los sindicatos de los servidores públicos y sus dirigentes, se podrán expresar algunas conclusiones a manera de propuestas concretas derivadas de este trabajo.

Algunas de ellas se dirigen al gobierno y las autoridades, otras a los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y sus dirigentes, ya que son el principal centro de atención de este trabajo. Si ambos están interesados en desarrollar una Administración Pública digna y de calidad como lo merece la sociedad a la que sirven, habrán de convenir y convencerse que esa es misión de los dos, y ni uno ni otro puede atribuirse la Administración Pública como su propiedad y, mucho menos, hacerla arena de enfrentamientos o territorio de poder.

### **Sobre el Gobierno y las Autoridades.**

Partiendo del concepto clásico de la democracia en el que se resalta que el poder es y reside en el pueblo, en la gente, vale la pena recordar que cualquier cargo en la administración pública se origina de un mandato de la sociedad porque ésta, con su participación electoral, decidió un determinado gobierno.

El gobierno tiene la obligación, en base a la estructura y el aparato que el Estado determina, de proveer a los ciudadanos todo aquello que necesitan y

que no pueden adquirir, ni conseguir por sí solos. Ese es el mandato que reciben **todos los funcionarios y autoridades**.

Su poder y su autoridad se originan en el voto de los ciudadanos que con la confianza otorgada les imponen la obligación de desempeñarse con resultados positivos, con eficiencia, para bien de todos; están organizando y administrando un aparato nacional, cuyo buen funcionamiento, debe servir a la sociedad.

Bastaría considerar estas razones para evitar cualquier motivo que pudiera hacer sentir a algún funcionario que es dueño o propietario de las dependencias de la administración, así sea de una oficina, de un edificio, de una Secretaría o una institución. No son de su propiedad, pero sucede con frecuencia, que actúan como si lo fueran. Ellos también son trabajadores ahí, aunque temporalmente su responsabilidad sea dirigir y conducir las actividades, pero la obligación que les imponen el Estado y la ciudadanía en el encargo de un área determinada de servicios, es la misma de todo servidor público: servir.

Por otra parte no son sólo ellos quienes están ahí, hay muchos más en ese lugar de trabajo de la administración pública, que deben participar y estar presentes cuando se necesite hablar del trabajo y buscar alternativas de mejores resultados para los fines de la dependencia que se trate. Todas las personas que ahí laboran, tienen una responsabilidad y un cometido, realizar las actividades que se han programado en esa institución; no están al servicio de las autoridades o funcionarios, sino de los objetivos de trabajo de la institución, y de ellos esperan el ejemplo, para obtenerlos.

De igual manera, ellos no son lo únicos que tienen conocimientos por el solo hecho de ser autoridades; deben aceptar que hay otros que también saben de la institución en la que están y quizá más que ellos, Es importante precisar que no se trata de competir para ver quién sabe más, sino de que los conocimientos de todos sirvan para elevar el nivel y la calidad del trabajo institucional; para hacer coincidir los conocimientos y las voluntades será preciso conjuntar la experiencia y la capacidad del funcionario,

Deben hacerse a la idea y aceptar que los sindicatos y sus dirigentes no son sus enemigos “*per se*” y que, como ellos, aun con todos los trabajadores

agremiados, tampoco son dueños de la institución, pero es importante entender que las organizaciones representan legalmente –hasta hoy por lo menos– a los trabajadores. También está en la capacidad del funcionario que es autoridad, promover y propiciar las condiciones de entendimiento y de acuerdos que ayuden a la institución y en los que participe el sindicato. Por su posición de dirección, las autoridades de la institución, estarán en condición de tener una perspectiva más amplia en algún asunto o problema que se presente; de su habilidad para hacer partícipe y consciente de esa realidad y del enfoque a la representación sindical, dependerá gran parte de la solución o del acuerdo.

Tampoco se puede catalogar “*a priori*” a todos los trabajadores de ineficientes y problemáticos, ni considerarlos obstáculos y diques para la superación de la institución. En no pocas ocasiones, iniciar una gestión de administración con esta predisposición ha ocasionado a los funcionarios y autoridades, que de entrada se establezca una zona infranqueable para el entendimiento y para emprender programas conjuntamente, con los trabajadores operativos o con las representaciones gremiales.

En resumen, el gobierno y las autoridades deben cambiar su actitud hacia los sindicatos, sus dirigentes y los trabajadores agremiados. Los tiempos nuevos que se viven en el país, en el mundo y particularmente en la Administración Pública lo exigen; por lo menos en honor al beneficio de la duda, deberían aceptar que también pueden y deben aportar ideas y propuestas para mejorar dicha administración.

Los funcionarios y autoridades institucionales deben saber que hay dirigentes sindicales, cada vez en mayor número, que están capacitándose y preparándose para servir mejor y ellos deben reconocer este esfuerzo y aceptarlo así. Por supuesto que con esta afirmación no se está generalizando, pero no porque sean los menos deben negarles las posibilidades de crecimiento profesional y tratarlos a todos, con la misma negación de conocimientos y de capacidad para proponer que se les atribuye.

Esta actitud de las autoridades, resultado más bien de una decisión apresurada, puede condicionar y bajar el nivel de confianza del diálogo e

impedir un conveniente reconocimiento al de enfrente y suena más bien a un acto de autodefensa. Particularmente para las autoridades, que son responsables de cumplir los objetivos institucionales, valdría la pena recapacitar en las grandes ventajas de establecer acuerdos y condiciones para que todos puedan cumplir sus cometidos de la mejor manera posible.

Por otro lado, será demasiado desgaste, en perjuicio de los servicios públicos, seguir aferrados a que los programas y proyectos de la Administración Pública se cumplan y se acaten, sin réplica, como disponen las autoridades y sin la opinión de los demás que participan en la operación y ejecución de las tareas.

Las autoridades deben establecer manifestaciones y acciones de confianza y de respeto, de reconocimiento y de voluntad de hacer juntos las cosas porque como se ha expresado una y otra vez en este trabajo, funcionarios y trabajadores están comprometidos e implicados en las acciones.

Es tiempo de que el gobierno y las autoridades se reúnan con los sindicatos y sus dirigentes para discutir, sin ases escondidos bajo la manga, con verdad y honestidad, con objetividad y decisión, los nuevos escenarios de la Administración Pública y los requerimientos para llegar a una efectiva modernización de los procesos administrativos y los compromisos que de éstos surgen para todos.

Con toda seguridad, algunas conclusiones apuntarán a la transformación de actitudes y conductas de ambas partes, tal vez eso lleve en algún caso a romper ataduras que impiden el avance. Esto debe darse, no sea que en poco tiempo tengan que aceptarse por obligación los nuevos términos.

### **Sobre los Sindicatos y los Dirigentes.**

Actualmente hay un reto que los sindicatos y sus dirigentes están enfrentando de manera particular, se trata del imperativo de cambiar de manera radical su estrategia y sus tácticas de lucha sindical, que en la actualidad giran todavía, casi exclusivamente, en torno a aspectos salariales y de prestaciones; cambiarlas por propuestas que lleven planteamientos de

nuevas formas de trabajo, de capacitación, de evaluación; propuestas que también tengan en sus prioridades la consolidación y superación de las instituciones y como meta alcanzar la calidad en los servicios públicos que la sociedad reclama y merece.

El panorama ciertamente no es halagüeño, porque es posible que en este campo del sindicalismo de los servidores públicos se encuentren más enraizados procederes y conductas que por costumbre y conveniencia, no han tenido orientación alguna más allá de las normas estatutarias, generalmente desconocidas –por control– por la mayoría de los trabajadores.

En varias ocasiones se ha referido la imagen que la sociedad tiene del ámbito sindical en la Administración Pública; y se ha dicho que es urgente, ya inaplazable, que el movimiento sindical en voz de sus dirigentes adopte y manifieste una nueva actitud ante la sociedad y ante las instancias de gobierno, y la haga pública, pronunciándose por aspectos que tengan que ver con su trabajo y su representatividad, pero también con el bienestar de la comunidad.

Lo que también se presenta como inminente, es que el trabajo sindical dé el giro y asuma compromisos públicos realizando acciones que sean correspondientes a esa estrategia diferente y acordes a las nuevas circunstancias laborales y sociales, en las que se espera contemplar un sindicalismo renovado, activo, profesional y más responsable con el destino de los servicios públicos.

Los trabajadores sindicalizados reclaman una organización sindical y una dirigencia dedicadas a apoyar el verdadero trabajo de sus representados y a promover el reconocimiento y estímulo que les corresponda a los que sí cumplen y lo hacen bien. Que se aparte de la práctica acostumbrada de defender por defender, a quien sea, no importando si el que cometió una falta o muchas, se vea impune y más aún, se haga gala de estar apoyado y respaldado por su representante sindical.

Para los dirigentes sindicales se terminó el tiempo de la improvisación y de trabajar a lo lírico. Para ser dirigente sindical moderno, actualizado se necesita estudiar, prepararse profesionalmente en todos aquellos campos

del conocimiento que tienen que ver con las condiciones laborales en que se desarrolla la labor de sus representados y de todo aquello que tiene que ver con la función y con las actividades de la institución a cuyos trabajadores representa.

Los sindicatos y sus dirigentes deben participar en los momentos de análisis y programación de actividades de las instituciones, con propuestas y proyectos serios, profesionales, bien sustentados y argumentados; deben ser una referencia profesional por la calidad de su propuesta y de sus argumentos. Que al menos estén al nivel de las otras propuestas de quienes participen, ya sean los funcionarios, los asesores o autoridades federales.

Los dirigentes sindicales y sus organizaciones sindicales no tienen porqué sentirse inferiores, ni pueden ser menos que los otros participantes en las negociaciones. A las mesas de discusión y de análisis se lleva la representación de los trabajadores. Conducirse con capacidad y conocimientos es su misión; y su compromiso es representarlos con dignidad y ser su voz.

¿Por qué los trabajadores o los quienes operan o ejecutan un programa no deben de opinar aduciéndose que no saben? ¿cuándo se tomó la decisión unilateral o individual de que en este tipo de mesas de trabajo y de análisis, los sindicatos y los dirigentes no deben participar porque no es de su incumbencia? ¿cómo se ha llegado a aceptar que autoridades o funcionarios actúen como si fueran los únicos depositarios del conocimiento y de la verdad, frente a los sindicatos, dirigentes y trabajadores que, según aquéllos, no los tienen, aunque a veces parecieran darles la razón?

La presencia y la actuación del nuevo dirigente sindical, deben demostrar ese nuevo perfil que los trabajadores sindicalizados, las instituciones y la sociedad en general esperan y demandan.

Aunque exista escepticismo acerca de las capacidades y de la voluntad para cambiar, es necesario convencer, y sólo lo hará cuando demuestre las conductas adecuadas y normales de un servidor público, con elevado nivel de responsabilidad, comprometido con un trabajo y una finalidad clara y digna, y cuando destierre esos desplantes que han caracterizado por mucho



tiempo a los “líderes sindicales”, que hacen alarde de su presencia y buscan no pasar desapercibidos, así sea con actos de poca urbanidad y decencia pública.

Ha resistido el paso de los años la idea de que el dirigente sindical se distingue por la ostentación de que hace gala: comitivas o grupos de acompañantes dispuestos a atenderle y “abrirle paso”, notorios lujos de su vestimenta, formas impositivas de expresión y actitudes de prepotencia y presunción hacia los demás.

Pero los vientos nuevos han ido penetrando también –aunque con serios obstáculos– en los campos sindicales y aún con fuertes resistencias, pero ya existe una corriente también nueva de servidores públicos que incorporados al trabajo de los sindicatos, han caído en la cuenta de cuán necesario es el cambio de imagen y no sólo de ésta sino de la actitud y de la acción que debe reposicionar al trabajo y la vida de los sindicatos y rescatar la ideología de las organizaciones sindicales, renovándola frente a los retos que le presentan los sucesos y procesos administrativos y sociales del siglo veintiuno.

En este escenario, los sindicatos tendrán que asegurar que sus modelos internos de existencia y de legitimidad les permitan mantener la confianza y la seguridad de estar contando con el respaldo de sus compañeros trabajadores, y con ese apoyo, refrendar el papel y nivel de importancia e influencia que realmente deben tener ante el gobierno y ante la sociedad; como auténticos representantes sindicales y personalmente, también reevaluarse como factores capaces y de prestigio, que participan e influyen en la vida de la comunidad.

No es menor, en número ni en calidad de acciones, la transformación que implica para los sindicatos y sus dirigentes una administración pública actualizada, moderna, comprometida con la comunidad, en la que ellos participen con esa nueva imagen y presencia de capacidad, de credibilidad, de avanzada y de congruencia con los tiempos que se viven. Este es un perfil de los sindicatos y dirigentes, muy difícil de imaginar y de esperar, pero cada vez más factible y ya, en muchos casos, real.

Este tema no es fácil de enfrentar con determinación y sinceridad; mucho menos lo será si de esta revisión y de este análisis se concluye la necesidad de promover una mayor participación de los trabajadores, de propiciar un clima democrático y establecer reglas más claras y abiertas. Estas normas deben ser las que conduzcan los procesos electorales internos y orienten los mecanismos y canales de comunicación permanente entre representantes y representados.

Terminaron los tiempos de ocultar documentos básicos acerca de los objetivos, programas de acción y funcionamiento de los sindicatos; de los documentos, convenios y acuerdos que norman las relaciones laborales de las instituciones con los trabajadores y los internos de la organización sindical.

Resulta ya inaceptable la incomprensible tendencia de mantener a los trabajadores con información limitada y con el acceso controlado a los documentos de interés para ellos. Se pretende seguir utilizando cualquiera de estas medidas, con la desatinada y anacrónica intención de obtener un mayor control y una aceptación ciega. Es obvio que en estos tiempos, están dejando de tener vigencia estas prácticas amañadas.

Al hablar de la necesidad de encontrar opciones para una mayor y mejor participación de los trabajadores en la vida interna de las organizaciones sindicales y en los procesos para elegir a sus dirigentes, dentro de los actuales escenarios de la administración pública, no sólo implicará buscar más capacitación y preparación profesional de los trabajadores y sus dirigentes, sino también abarcará compromisos al interior de sus organizaciones sindicales para que se transformen y mejoren los mecanismos de participación, haciéndolos más democráticos y responsables, renglón en el que también su prestigio y fama están bastante deteriorados.

Resulta muy extraño que en la búsqueda y revisión de la literatura, en libros o revistas y publicaciones que se ocupan del tema –recientes o pasadas– no se encuentra el asunto de los sindicatos como un factor importante y necesario, no sólo para la modernización y actualización de los procesos administrativos de los últimos gobiernos, sino también para hacer avanzar

los proyectos que tienen que ver con la profesionalización de los servicios y de los servidores públicos. ¿por qué no han participado? ¿por qué ni en la teoría ni en los proyectos y programas se considera a los sindicatos, a sus dirigentes y a los trabajadores sindicalizados?

Al respecto cabría precisar, de manera concluyente y final, las siguientes apreciaciones:

PRIMERA: el gobierno y las autoridades no confían en los sindicatos ni en sus dirigentes. No los consideran con la capacidad y preparación suficientes para incorporarse a un proyecto y un programa de modernización de las instituciones públicas, sobre todo no creen que tengan la voluntad y disposición para hacer lo que les correspondería en este escenario.

SEGUNDA: Es cierto que los dirigentes y las organizaciones sindicales, con actitudes y con hechos, no han manifestado intenciones ni decisión de querer participar ni tampoco tener interés; y en cuanto a conocimientos, aun habiendo casos en que los tienen, no han demostrado que están preparados para responder al reto que significaría entrar de lleno a un proyecto conjunto de mejorar la administración pública; pero también es cierto que hablan un lenguaje diferente y sobre todo tampoco confían en ellos, ni en las autoridades, ni en el gobierno, a quienes siguen considerando la contraparte o el rival, en una lucha en que los quieren disminuir y desaparecer.

TERCERA: ni el gobierno y las autoridades, ni los sindicatos y sus dirigentes, tienen plena conciencia de que en el centro de esta disputa están las instituciones de servicio a la comunidad, al pueblo, y que lo verdaderamente importante son los servicios públicos y la calidad de los mismos. Ambos deben entender y aceptar que la Administración Pública no es una fábrica o una empresa privada, en la que cada una de las partes trata de obtener los mayores beneficios para sí o para los intereses que dice representar. Hay un interés superior que es el servicio público, digno y de calidad, y sobre todo, hay también un destinatario esperándolo.

Para finalizar, debe reconocerse y es justo mencionarlo, que alentadoramente en algunas organizaciones sindicales y en algunos dirigentes sindicales, germina ya un nuevo enfoque de lo que debe ser la nueva acción sindical, la que requieren los tiempos que se están viviendo. Curiosamente se da esta circunstancia en momentos en que se vive una efervescencia por iniciativas y propuestas de modificaciones a la Ley del ISSSTE.

Asimismo, vale expresar un deseo de que pronto coincidan todos los factores que inciden y hacen realidad la administración pública, para que quienes la hacen, cumplan bien con su responsabilidad y especialmente, que la sociedad reciba los servicios públicos que necesita y que su dignidad merece.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar Javier, “*Los Sindicatos Nacionales...*”, López Cárdenas Prospero: *Legislación Especial y sindicalismo de los Trabajadores del Servicio del Estado*, Ed. GV, México 1989.
2. Amin, Samir. *Los Desafíos de la mundialización*. México, FCE, 1991.
3. Audelo Cruz Jorge Mario, “*Sobre el Concepto de Corporativismo: Una revisión en el contexto político mexicano actual*”, Documento en Internet México 2007.
4. Blancarte, Roberto. *Modernidad, secularización y religión en México a fines de siglo*. México, FCE, 1995.
5. Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores, 1995.
6. Bracho Julio, *De los Gremios al Sindicalismo*, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México 1990.
7. Calva, José Luis (coordinador). *Hacia un nuevo modelo económico*. México, Editorial Juan Pablos, 1988.
8. Calva, José Luis. *Globalización y bloques económicos. Realidades y mitos*. México, Editorial Juan Pablos, 1995.
9. Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. México, Editorial Porrúa, 1980.
10. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Editorial Porrúa.
11. Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. México, Editorial ERA.
12. Corominas, J., *Diccionario Crítico Etimológico*, 4º Tomo, Madrid, Editorial Gredos, 1957.
13. De La Madrid Hurtado, Miguel. *Informes de Gobierno*. México, Editado por Presidencia de la República, 1983–1988.
14. Díaz, Lilia, “El Liberalismo Militante”, en: *Historia General de México*, Tomo 2, Tercera Edición, México, Editorial El Colegio de México, 1981.
15. Documentos del Senado de la República. Abril del 2007.
16. Fox Quesada, Vicente. *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*. México, Editado por Presidencia de la República, 2001.

17. Fox Quesada, Vicente. *Primer Informe de Gobierno*, México, Editado por Presidencia de la República, 1º de septiembre de 2001.
18. Fox Quesada, Vicente. *Tercer Informe de Gobierno*, México, Editado por Presidencia de la República, 1º de septiembre de 2003.
19. González, Luis, “El Liberalismo Triunfante”, en: *Historia General de México*, tomo 2, Tercera Edición, México, Editorial El Colegio de México, 1981.
20. Granados Roldán, Otto, “Estado y Rectoría del desarrollo en México; una perspectiva política”, en: *México, 75 Años de Revolución*, tomo II, México, FCE, 1988.
21. Guerrero, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, México, Editorial Harla, 1986.
22. Hansen, Roger. *La Política del Desarrollo Mexicano*. México, Editorial Siglo XXI, 1988.
23. Jiménez Macías, Carlos, *Memoria de Labores del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado 1992–1995*. México, Editada por el Taller Gráfico de la FSTSE, 1995.
24. *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México, Editado por la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal de México, 2003.
25. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México, Ediciones Luciana, 2005.
26. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 13ª Edición, México, Editorial Luciana, 2005.
27. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Ediciones Delma, 1994.
28. Ley para la reforma del Estado, Diario Oficial de la Federación, 13 de Abril del 2007, México.
29. Mendieta y Nuñez, Lucio, “La Administración Pública en México”, en: *Cincuenta años de Revolución*. México, FCE, 1963.
30. *México: 75 Años de Revolución*, Tomo II, Primera Edición, México, FCE, 1988.
31. Moliner, María. *Diccionario de uso del Español*, 2º Tomo, Madrid, Editorial Gredos, 1975.

32. Montemayor Seguy, Armando, "Reflexiones sobre la planeación en México", en: *México, 75 Años de Revolución*, Tomo I., México, FCE, 1988.
33. Ortega Riquelme Juan Manuel, *Léxico de la Política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2004.
34. Parra Prado, Manuel Germán. *Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado*. México, 1982.
35. Pérez Fernández del Castillo German, *Reforma del Estad. Léxico del a Política*, Ed. Fondo de cultura Económica. México 2004.
36. Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública en México*. México, Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
37. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. México, Editorial Porrúa, 1984.
38. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Segunda Edición, Madrid, España, 2001.
39. Rives Sánchez, Roberto, "Desarrollo Administrativo del Estado Mexicano", en: *Política y Administración*, Tomo II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México.
40. Saxe Fernández, John (coordinador). *Globalización: Crítica a un paradigma*, México, Editorial Plaza Janes, 1999.
41. Schuster Fonseca, Juan. *La Reforma del Estado y las nuevas formas de Gestión Pública en México (1983–1993)*, *Ciencia Administrativa*, volumen especial (número único), Xalapa, Veracruz, 1995–1996.
42. Secretaría de Trabajo y Conflictos del Comité Ejecutivo Nacional, Instituto Nacional de Estudios Sindicales y Administración Pública, FSTSE. *Síntesis histórica de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado*. México, 1998.
43. Silva Herzog, Jesús. *El Pensamiento Económico, Social y Político de México: 1910–1964*. Primera Edición, México, FCE, 1967.
44. Uvalle Berrones, Ricardo, "Nuevos derroteros de la Razón del Estado", en *La Reforma del Estado*, Colección Política y Administración, Tomo II, México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1992.
45. Vázquez Cano, Luis Ignacio. *La Simplificación Administrativa en la Administración Pública Contemporánea en México*. México, SECOGEF–FCE, 1993.

46. Villarreal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*. México, FCE –Nafin, 1993.
47. Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, FCE, 1987.
48. Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995–2000*. México, Presidencia de la República, México, mayo de 1996.



## REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

1. Camacho Solís, Manuel, "México alternancia sin transición: Desinterés del gobierno foxista por la Reforma del Estado", Conferencia en la Universidad Pontificia de México, México, Periódico *La Jornada*, 16 de enero de 2003.
2. Domenzain Guzmán, Hugo, "Propuesta para que los Sindicatos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado participaran en la Reforma de la Administración Pública", Documento presentado en el 50º Aniversario de la FSTSE, México, Talleres Gráficos de la FSTSE, 5 de diciembre de 1988.
3. Doring, Erika y Hernández, Carmen Evelia, "La Administración Pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del Poder Federal", Revista *Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Edición Internet.
4. Dussauge Laguna, Mauricio I., "Tres temas para la necesaria Reforma de la Administración Pública Mexicana", Revista *Este País* no. 117, diciembre de 2000.
5. Flores Quiroga, Aldo, "Gestión Pública: el Estado sin manos", Revista *Nexos* No. 261, México, septiembre de 1999.
6. González Casanova, Pablo, "México en crisis: ¿Qué hacer?", Periódico *La Jornada*, México, 9 de marzo de 2004.
7. Grupo de Economistas Asociados, "Reformas al Sistema Financiero", Revista *Este País* No. 87, México, junio de 1997.
8. Huerta Moreno, Ma. Guadalupe, "La Reforma del Estado y la transformación de la Administración Pública", Revista *Gestión y Estrategia*, Departamento de Administración de la Universidad Autónoma metropolitana "Azcapotzalco", México, Edición Internet.
9. Limón Rojas, Miguel, "La Modernización de la Administración Pública: participación ciudadana y transparencia", RAP-INAP, México, 1992.
10. Loaeza, Soledad, "Vicente Fox: el desgano presidencial", Periódico *La Jornada*, 3 de diciembre de 2003.
11. López Roldan, Mario, "México-Unión Europea: Los Desafíos de la nueva asociación", Revista *Este País* No. 117, México, diciembre de 2000.
12. Lora, Eduardo y Castro, César, "La Política Económica de la Transición", Revista *Este País* No. 115, México, octubre de 2000.

13. Manzo Godínez, Miguel H., “Los Sindicatos de Trabajadores al servicio del Estado en la Gobernabilidad”, Revista Prospectiva no. 19, México, 2001.
14. Michel Padilla, Roberto, “Los Retos de la economía mexicana para el siglo XXI”, Revista Quórum No. 69, México, Editada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, noviembre–diciembre de 1999.
15. Montemayor, Carlos, “Populismo y Demagogia”, Periódico La Jornada, México, 26 de diciembre de 2003.
16. Moreno Espinosa, Roberto, “Régimen político y democratización de la administración pública”, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 2000.
17. Munguia Salazar, Alex y Méndez Benítez, José Arturo, “La Política Social y el Crecimiento de la Pobreza en México”, Revista Quórum No.71, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, marzo–abril de 2000.
18. Osterberg, William P., “Los Costos ocultos de la Reforma Bancaria”, Revista Este País No. 78, México, septiembre de 1997.
19. Periódico El Universal, 23 de abril de 2004.
20. Rosas González, María Cristina, “El lugar de la Política Comercial Externa de México en una necesaria política industrial”, Revista Este País No. 118, México, enero de 2001.
21. Rubio, Luis, “El TLC: Sin lagrimas ni risas”, Revista Nexos No. 261, México, septiembre de 1999.
22. Rubio, Luis, “Privatización: falsa disyuntiva”, Revista Nexos No. 258, México, junio de 1999.
23. Sánchez, José Juan, “Los Nudos históricos de la Administración Pública”, en RAP–INAP No. 100, México, 1999.
24. Santiago Becerra, Antonio, “Corrupción en México: Mirando hacia el futuro”, Revista Este País No. 113, México, agosto de 2000.
25. Valdés Romo, Héctor. La Reforma de la Administración Pública y la Modernización Sindical. México, Talleres Gráficos de la FSTSE, 1996.