



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



El proceso de reestructuración del sector público y de la política
en México: el caso de la fusión del Instituto Nacional del
Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
(CIENCIA POLITICA)

P R E S E N T A :

ANA MARIA GUEMEZ PERERA

Asesora de Tesis: Mtra. María Xelhuantzi López

México, D. F. Febrero, 1995

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico esta tesis a mi mamá, a mis amigos, a todas las personas que de distintas maneras me ayudaron a realizarla... y muy especialmente a Rafael Yglesias Fuentes, con muchísimo amor y agradecimiento por su confianza, apoyo y compañía.

I N D I C E

EL PROCESO DE REESTRUCTURACION DEL SECTOR PUBLICO Y DE LA POLITICA EN MEXICO: EL CASO DE LA FUSION DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR Y LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA DEL GOBIERNO EN MEXICO	1
I.1 El proceso de formación del sector público mexicano	1
I.1.1 Panorama internacional	1
I.1.2 Evolución del sector público mexicano	3
I.1.2.1 Crecimiento del gobierno en México	9
I.1.2.2 Hacia la reforma del Estado	16
I.2 Contexto internacional de la reforma del Estado	19
I.2.1 Antecedentes y características del "nuevo orden mundial"	19
I.2.2 La reforma del Estado en América Latina	24
I.3 Reforma del Estado y reforma del gobierno en México	30
I.3.1 Reforma del Estado y reforma del gobierno	
Aspectos teóricos	30
Privatización	33
Desregulación	35
Políticas Públicas	36
I.3.2 El redimensionamiento del sector público mexicano 1982-1988	42
I.3.3 La reforma del Estado en México 1988-1994	51
CAPITULO II	
LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO	64
II.1 Antecedentes de la creación del Instituto Nacional del Consumidor y de la Procuraduría Federal del Consumidor	64
II.2 La Ley Federal de Protección al Consumidor	71
II.3 Estructura y funcionamiento del Instituto Nacional del Consumidor	79

II.4	Estructura y funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor	83
II.5	Atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de protección al Consumidor	92
II.6	Balance crítico del desempeño institucional	94

CAPITULO III		
LA FUSION DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR Y LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR		98
III.1	Diagnóstico general y causas de la fusión	98
III.2	La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor	103
III.3	Objetivos y propuesta orgánica y presupuestal de la nueva PROFECO	113
III.4	Riesgos, obstáculos y perspectivas de la fusión del INCO y la PROFECO	119
CONCLUSIONES		126
BIBLIOGRAFIA		133
TESIS DE LICENCIATURA CONSULTADAS		138
HEMEROGRAFIA		139

INTRODUCCION

Los estudios de caso sobre procesos que implican la elaboración y ejecución de políticas públicas no han tenido, hasta el momento, la relevancia que merecen dentro del análisis de la ciencia política en nuestro país. A pesar de los esfuerzos emprendidos para ahondar en este tema, los enfoques se han concentrado excesivamente en la perspectiva de la administración pública y continúan siendo insuficientes.

El presente trabajo pretende analizar aspectos vinculados con el quehacer gubernamental cotidiano, es decir, la operación simultánea e interdependiente de sus principales elementos constitutivos: las leyes, el gasto, el empleo, los ingresos y las políticas públicas, desde un punto de vista político. La inquietud teórica y profesional por profundizar mis conocimientos en esta materia se deriva de mi experiencia laboral como asesora del Procurador Federal del Consumidor de marzo de 1992 a junio de 1993 y de la oportunidad que tuve de participar en la mayoría de los trabajos que desembocarían en la fusión del Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor.

Tradicionalmente, el análisis del poder político en México ha desatendido la importancia de la toma de decisiones y el ejercicio de la administración pública para orientarse hacia interpretaciones que abordan los fenómenos más desde un punto de vista jurídico, orgánico, estructural o histórico, pero sin llegar a dilucidar de manera clara y sistemática la forma en que el ámbito del comportamiento cotidiano de

las decisiones administrativas es en el que realmente se ejerce el poder en un sistema político centralizado y presidencialista, con muy escasos contrapesos, una cultura de participación poco desarrollada y una oposición partidista que sólo a últimas fechas parece empezar a jugar un papel real.

Así, después de un largo proceso de crecimiento y diversificación permanente del gobierno mexicano, en donde muy pocos campos de acción social y económica escaparon a su intervención, en tan sólo poco más de una década (de 1982 a 1994) su estructura se ha reducido drásticamente y los rubros de su participación experimentaron un replanteamiento integral, que en realidad tuvo como efecto la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La forma y características de ambos fenómenos, así como su inserción dentro de grandes tendencias internacionales son materia del primer capítulo de este trabajo.

En dicho apartado se busca demostrar, entre otras cosas, una de las principales hipótesis del presente trabajo, es decir, el modo en que las estrategias de redimensionamiento del sector público y de reforma del Estado forman parte de una corriente generalizada a nivel mundial debido a la necesidad de adecuar el papel de gobiernos y sociedades a las exigencias de la crisis económica, en primer término y, posteriormente, para hacer frente a los cambios y desafíos que planteó el fin del régimen bipolar.

Se analizarán y describirán, asimismo, las características y resultados de estos procesos específicamente en el ámbito de América Latina y México.

El segundo apartado, por su parte, está dedicado a tratar el surgimiento y evolución de una política pública específica, la protección del consumidor, a través de los instrumentos jurídicos e institucionales que la conforman, el contexto político, económico y social en que surgió y se desarrolló, hasta que, en el marco general de las estrategias de reforma del Estado y del gobierno en México, se adoptó la decisión de reestructurarla de acuerdo a la nueva orientación de la función pública.

A través de este segundo capítulo será posible comprobar también la forma en que una determinada coyuntura socioeconómica y política incide sobre la formulación y ejecución de programas gubernamentales específicos; para el caso concreto de la política de protección al consumidor, tratará de demostrarse que su diseño, integración y puesta en marcha constituyeron una demostración de fuerza de la Presidencia de la República hacia la iniciativa privada, en el marco de tensiones inéditas entre el gobierno y el sector empresarial.

Es importante señalar que a lo largo de los capítulos II y III se expondrá la hipótesis que plantea que el esquema de sectorización, impuesto al sector público desde 1976 por José López Portillo, ha incidido negativamente sobre el desempeño de las instituciones de protección al consumidor y constituye uno de los peores lastres para el éxito de la reestructuración de la política correspondiente.

El procedimiento global de reestructuración, sus orígenes, mecanismos, riesgos, obstáculos y perspectivas son objeto del tercer y último capítulo del presente trabajo. En él se analiza también la forma en que una decisión de política pública experimenta no sólo "aproximaciones sucesivas" hacia el fin deseado, como afirmaría Charles Lindblom, teórico del incrementalismo, sino auténticas transformaciones respecto a su concepción original como resultado de la incidencia de una multiplicidad de factores.

En otro orden de ideas, es necesario señalar que, por fortuna, la tendencia de informar debidamente e involucrar a la ciudadanía en los asuntos de la administración pública parece ir en ascenso y gradualmente llegará a convertirse en un mecanismo de control democrático sobre los actos de gobierno. Lo anterior resultó evidente al contrastar las enormes dificultades para obtener material de trabajo y análisis sobre los programas gubernamentales anteriores a 1988 y las facilidades para el acceso libre y sistematizado a la información generada durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El Centro de Documentación de la Gestión Gubernamental es una prueba de que es posible lograr la calidad, eficiencia y oportunidad en la prestación de servicios públicos.

Por último, quisiera agradecer con toda sinceridad la paciencia y dedicación de mi asesora de tesis, la Maestra María Xelhuantzi López, quien a pesar de sus múltiples responsabilidades académicas y profesionales, e incluso durante su período sabático, se ha dado el

v

tiempo necesario para enriquecer con sus sugerencias y comentarios críticos el presente trabajo.

CAPITULO I

REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA DEL GOBIERNO EN MEXICO

"Un Estado arrogante, omnipresente y omnicompetente es por necesidad impotente, pues sólo sabe ordenar a partir de principios abstractos y de perspectivas generales. Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y, por consiguiente, de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos".

Michel Crozier en "Estado modesto, Estado moderno".

I.1 El proceso de formación del sector público mexicano.

I.1.1 Panorama Internacional

Los años posteriores a la segunda guerra mundial se caracterizaron por un crecimiento considerable de los aparatos estatales en todos los países del orbe. A excepción de las liquidaciones y transferencias del gobierno estadounidense al inicio de la postguerra y de las privatizaciones chilenas en la época de Augusto Pinochet, las políticas de privatización fueron muy escasas. Por el contrario, durante la postguerra, en términos generales, la administración pública llegó a emplear entre el 15 y el 25% de la población y los presupuestos gubernamentales a absorber del 30 al 50% de los ingresos a nivel mundial. (Crozier, 1992. p. 65).

A partir de la década de 1950, los países desarrollados se dieron a la tarea de crear empresas gubernamentales a fin de impulsar el desarrollo ante la falta de madurez financiera, técnica y administrativa de los empresariados locales; asimismo, la expansión del sector público obedeció a la necesidad de crear la infraestructura nacional y controlar monopólicamente las industrias clave, en las que los extranjeros eran inaceptables como propietarios.

En pocas palabras, el Estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron los gobiernos, grupos sociales y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. No obstante, existieron modalidades muy distintas entre sí dentro de este paradigma, que oscilaron entre el Estado de bienestar, el Estado empresario y el Estado desarrollista.

Así, "el Estado de bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del incremento del gasto social. El Estado de las nacionalizaciones o Estado empresario, en cambio, puso énfasis en una política de gasto de apoyo a las ramas de la economía débiles pero indispensables para el crecimiento de toda economía. El Estado desarrollista, por su parte, colocó el acento en el logro del crecimiento económico, de la inversión y el empleo para impulsar la modernización estatal". (Ayala, 1992. p. 106).

Otro autor explica que "Como regla general, los Estados han esperado lograr utilizar su poder y sus recursos en la creación de empresas públicas a fin de promover los objetivos fundamentales del crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, en la práctica real se han visto obligados a desviar parte considerable de sus medios para rescatar las operaciones fallidas del sector privado y que ocasionalmente han tomado la forma de adquisiciones, añadiéndolas así a la lista de entidades estatales". (Vernon, 1989. p. 67).

Las anteriores argumentaciones, no obstante, carecen de sustento si no se les ubica en el contexto sociopolítico de la guerra fría y bajo el esquema de la bipolaridad. La circunstancia provocada por la segunda guerra mundial y la reconstrucción nacional que le siguió, específicamente en los países de Europa occidental, fueron una causa determinante en el incremento del tamaño de los aparatos gubernamentales, particularmente en lo que se refiere al gasto y empleo públicos en seguridad, defensa e infraestructura.

En los países con menor grado de desarrollo, el incremento de las estructuras y programas gubernamentales obedeció también a la oportunidad de participar con ciertas ventajas en la reconstrucción de las sociedades involucradas directamente en el conflicto, pero, sobre todo, a la necesidad de crear y fortalecer la infraestructura básica indispensable para promover el desarrollo nacional.

Richard Rose afirma que el tamaño del gobierno refleja "la interacción de elecciones conscientes, eventos inesperados y procesos políticos, sociales y económicos de largo plazo". (Rose, 1984. p. 32). De ahí que procesos como el crecimiento económico, los cambios demográficos, la urbanización, la extensión

de la educación y la mayor participación de la mujer en la vida social incidan de distintas formas sobre el tamaño de la demanda (y, por consiguiente, de la oferta) de servicios públicos.

Asimismo, las influencias políticas son fundamentales para comprender las tendencias de crecimiento de los aparatos gubernamentales y resultan particularmente importantes para tratar de explicar al llamado Estado de bienestar.

En términos generales, los Estados nacionales no sólo debían concentrar sus esfuerzos presupuestales en la defensa de su integridad territorial ante una situación de amenaza permanente. Debían también luchar por ofrecer a sus sociedades el mayor número de satisfactores materiales y de condiciones de bienestar general a fin de legitimar los respectivos sistemas políticos por encima de los recursos y argumentos del adversario político e ideológico.

1.1.2 Evolución del sector público mexicano

En este contexto, descrito de manera muy esquemática, el Estado mexicano experimentó también un amplio proceso de crecimiento influenciado, tal vez en mayor grado, por condicionantes históricas, socioeconómicas y políticas propias, que por las características globales del entorno exterior, sobre todo si se considera que el ámbito de la postguerra en México se distinguió por el ideal de un desarrollo autárquico a través de la estrategia sustitutiva de importaciones.

Como se ha repetido señaladamente, muchas de las especificidades del sistema político mexicano se derivan de su origen en el proceso revolucionario. Sustentado sólidamente durante décadas en los pilares del monopartidismo y la institución presidencial, la legitimidad del Estado y del gobierno tuvo como fuente -en primera instancia- la transformación de las demandas sociales de la revolución en programas gubernamentales y, posteriormente, la garantía de un crecimiento económico con paz social.

Efectivamente, a partir del final de la etapa armada de la Revolución y una vez resuelta la vía institucional de transmisión del poder a través de la fundación del

Partido Nacional Revolucionario, el país experimentó profundas transformaciones y avances en su economía. Entre 1930 y 1988, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita se multiplicó por cuatro y, en promedio, se mantuvo un crecimiento anual del 6% hasta antes de la década de los 80. Se conformó la infraestructura económica del país, con el consiguiente aumento de la capacidad productiva y la intensificación de los procesos de industrialización. Entre 1930 y 1988 la proporción de la producción manufacturera dentro del producto total pasó del 13 al 27%. En el aspecto social, disminuyeron sensiblemente los índices de analfabetismo y las tasas de mortalidad; se extendió la red educativa y pasó de atender a 8 de cada 100 habitantes en 1930 a 31 en 1988. Asimismo, de 870 unidades médicas existentes en 1965, se contaba con cerca de 10 mil para 1988. (Nacional Financiera, Plan Nacional de Desarrollo 1989-994, 1989. p. 24-25).

A pesar del indudable consenso que generaron los resultados agregados de los gobiernos postrevolucionarios, en materia política los avances no fueron tan significativos. La consolidación del sistema presidencialista y de un partido de Estado con una oposición marginal, cuando no inexistente, configuraron un esquema autoritario y altamente discrecional del ejercicio del poder, característica que definitivamente influiría sobre la administración pública y el crecimiento del aparato estatal.

En resumen, "el modelo económico y el modelo político dieron lugar, en conjunto, a una racionalidad específica del Estado, ideológicamente sustentada en la Revolución, para la cual el ejercicio del poder tenía su razón de ser en el crecimiento económico con estabilidad política y social. Este crecimiento daba sentido a las prácticas políticas y al predominio gubernamental en el Estado, legitimando su acción. Lo anterior propició mucha actividad gubernamental en diversas áreas, lo que con el tiempo dio lugar a desequilibrios estructurales, económicos y políticos que profundizaron prácticas autoritarias y corrupción, más que todo, debido a la ausencia de contrapesos y controles oportunos que los neutralizaran y reorientaran". (Hernández/Xelhuantzi, 1993. p. 101).

De ahí que el proceso de formación y expansión del gobierno mexicano deba analizarse desde la perspectiva de las particularidades del sistema político mexicano, de un Estado caracterizado por la concentración de la toma y

ejecución de las decisiones en la figura presidencial y sustentado en un esquema de control corporativo de las demandas sociales, principalmente por la vía del partido oficial.

En el proceso de crecimiento del gobierno mexicano, además de la multiplicación -hasta cierto punto natural- de las unidades administrativas comprendidas en los gobiernos federal, estatales y municipales, jugaron un papel de primordial importancia las empresas públicas, consideradas en sí mismas y como mecanismos concretos para instrumentar las políticas públicas.

A pesar de que la actividad empresarial del gobierno ha sido severamente impugnada, especialmente durante la presente década, remontarse al origen de la creación de las empresas públicas en México implica reconocer que no se trató de un proceso que desplazara o inhibiera a la industria privada. Por el contrario, la intervención gubernamental llenó espacios no ocupados por el capital privado nacional, además de que se abocó a la tarea de rescatar empresas en quiebra a fin de evitar su cierre y, con ello, el incremento de los índices de desempleo. Debe señalarse que, más allá de estos aspectos económicos, la intervención gubernamental en la economía constituyó también parte sustantiva para la formación y acumulación de poder en la figura del ejecutivo federal, así como para el apuntalamiento del sistema político presidencialista.

Al explicar las causas de la multiplicación de las empresas dentro del sector público mexicano, María Amparo Casar y Wilson Peres parten de una configuración metodológica integrada por tres niveles básicos: el estructural, el de los agentes económicos y el decisonal.

En el ámbito estructural, las razones que impulsan la creación o adquisición de empresas públicas desde la perspectiva económica son las siguientes:

- "Asegurar un nivel y estructura de la inversión consistentes con el modelo de desarrollo económico adoptado y con el esquema de prioridades sectoriales que de él se desprendan.**
- Procurar una eficiente integración de la estructura productiva...**
- Movilizar eficientemente los recursos para financiar la inversión prioritaria...**

- Garantizar un ritmo de progreso técnico capaz de incrementar la productividad y la competitividad de las actividades productivas.
- Evitar y corregir los principales desbalances entre las regiones, sean de tipo económico, social e incluso político.
- Aumentar la eficiencia de la estructura económica, alcanzando niveles adecuados de concentración de acuerdo con los tamaños del mercado.
- Garantizar niveles mínimos de consumo y bienestar asegurando, incluso, su incremento en el mediano plazo. Este problema socioeconómico, que afecta la justicia social, tiene tres dimensiones estrechamente vinculadas:
 - Generar empleos productivos y cada vez mejor remunerados.
 - Mejorar la distribución del ingreso.
 - Asegurar un nivel básico de consumo, mediante la disponibilidad de los bienes necesarios y la permanencia de precios adecuados al nivel salarial". (Casar y Peres, 1988. pp. 22 y 23).

Desde el punto de vista de los autores, este nivel incluye también la estructura política, en cuya dinámica el crecimiento del sector público tiene el objetivo de resolver, en primer término, los problemas de *soberanía nacional*, es decir, la labor del Estado está encaminada a evitar que otro Estado o conjunto de agentes económicos extranjeros adquieran el dominio de los renglones estratégicos para el desarrollo del país. En segunda instancia, el Estado busca garantizar la *soberanía estatal* a nivel interno, lo que deviene en la necesidad de evitar que algunos sectores sociales acumulen suficiente poder económico (con los consecuentes efectos políticos) u obtengan un grado de autonomía capaz de minar la propia capacidad de conducción del Estado.

En el nivel de los agentes económicos, la intervención estatal busca contrarrestar la tendencia de los grupos empresariales, particularmente evidente en los países en vías de desarrollo, a guiar sus inversiones por criterios de rentabilidad inmediata y pocos riesgos, lo que implica que el Estado se convierte en el único agente capaz de emprender una serie de "inversiones socialmente necesarias, que son de larga maduración o inciertas en sus resultados". (Ibid. p. 25).

Siguiendo con los motivos de crecimiento del sector público, ya sea en términos cuantitativos o de acuerdo a su grado de intervención, en el nivel decisional

encontramos que éste implica un ejercicio de análisis político y económico respecto a la necesidad y/o conveniencia de que el Estado intervenga en un determinado rubro dentro de un contexto específico; así, Casar y Peres afirman: "Esta intervención se materializa en tres tipos de decisiones no necesariamente excluyentes entre sí:

- 1) Creación de empresas cuando el sector privado no puede, no quiere o no es deseable que lo haga por no garantizar un comportamiento adecuado.
- 2) Estatizar unidades existentes en los casos en que el sector privado fue originalmente capaz de desarrollarias pero no asegura un desempeño adecuado en su pauta de comportamiento.
- 3) Estrechamente vinculado con el punto anterior, estatización de empresas existentes cuya sobrevivencia está en peligro." (Ibid. p. 27).

Para el caso mexicano, los anteriores argumentos constituyen un hilo conductor de gran valor para comprender y analizar las modalidades y características de expansión del aparato gubernamental.

En este sentido, además de la creación de innumerables instancias de la administración pública central, el Estado ha recurrido en tres ocasiones al mecanismo de la expropiación. Tal fue el caso del petróleo, los ferrocarriles y la banca comercial. No obstante, el rescate de empresas privadas en quiebra representó - en términos cuantitativos - el factor que mayormente engrósó al aparato estatal mexicano.

Antes de proceder a describir los momentos específicos de creación de empresas públicas y organizaciones gubernamentales a nivel federal dentro de la administración pública mexicana, conviene señalar los criterios generales de medición del tamaño de un gobierno.

De acuerdo con Richard Rose, este objetivo se logra midiendo por separado los cinco elementos que, dentro de un modelo simple de gobierno, se consideran constitutivos: leyes, gasto público, empleo, organizaciones gubernamentales¹ y programas o políticas públicas.

¹Por organizaciones gubernamentales se entienden aquellas entidades que realizan las funciones básicas de movilizar y procesar los recursos a través de la realización de programas para hacer

Organizaciones Gubernamentales	
Principales recursos	Programas o Políticas Públicas
Leyes	Defensa
Impuestos/Gasto Público	Transporte
Empleos	Educación, etc.

Como es posible advertir, únicamente dos elementos de este modelo pueden ser medidos en términos cuantitativos: la cantidad de dinero que el gobierno recibe en impuestos y lo que destina al gasto público, y el número de empleos gubernamentales.

Las leyes, las organizaciones y los programas son mucho más difíciles de cuantificar. "Podemos contar el número de leyes promulgadas cada año o los libros de estatutos, y podemos contar el número de organizaciones y programas gubernamentales... Pero eso probablemente no nos diga mucho de lo que queremos saber. Para estos elementos del gobierno, las diferencias nominales son las más importantes. Importa saber no cuántos sino cuáles, qué hacen y para qué". (Rose, 1984. p. 23).

Siguiendo la lógica de Rose, cabe señalar que analizar comparativamente la evolución prolongada de gasto, políticas y empleo públicos para determinar los cambios en el tamaño del gobierno mexicano es un esfuerzo que trasciende los objetivos del presente trabajo, debido especialmente a que el control de la gestión pública ha sufrido profundas modificaciones y se ha llevado a cabo de manera dispersa entre varias entidades en periodos relativamente cortos, como se ilustrará más adelante.

No obstante, en el aspecto concreto de la política de protección al consumidor, como parte del estudio de caso que comprende el presente trabajo, se analizará la expansión de las actividades y funciones gubernamentales hacia ámbitos novedosos de control y regulación durante

llegar los frutos de dichos programas (bienes o servicios públicos) a los sectores de la sociedad que los demanden.

la década de los 70, así como el contexto y las consecuencias políticas de dicho fenómeno de expansión.

1.1.2.1 Crecimiento del gobierno en México

Así, a pesar de no constituir la forma más correcta para describir los cambios en el tamaño del gobierno mexicano, la creación y desaparición de organizaciones gubernamentales constituye una de las vetas que ofrece mayor información y resulta más factible de analizar, por lo que se expondrá a grandes rasgos las modificaciones en el tamaño del gobierno en los renglones del gobierno central, específicamente el gobierno federal (Secretarías de Estado), y en lo que respecta a las empresas públicas.²

En el primer aspecto, existen grandes momentos de surgimiento de las entidades que constituyen los pilares del gobierno federal:

Por el decreto del 8 de noviembre de 1821 se crean las siguientes Secretarías de Estado:

- Guerra y Marina
- de Relaciones Exteriores e Interiores
- de Justicia y Negocios Eclesiásticos
- de Hacienda

En 1853 se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Por el decreto del 13 de mayo de 1891 se modifican y crean las Secretarías de:

- Relaciones Exteriores
- Gobernación
- Justicia
- Instrucción Pública y Bellas Artes (1905)
- Fomento
- Comunicaciones y Obras Públicas

²Por empresas públicas, en este caso, se entiende el conjunto de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria dedicados a la producción de bienes y servicios destinados a la venta en el mercado. En este aspecto es que se diferencian de los organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales, que se agrupan en el gobierno central en virtud de que su financiamiento proviene del presupuesto del gobierno federal.

**Hacienda y Crédito Público
Guerra y Marina**

En el contexto de la promulgación de la Constitución de 1917, el Estado incrementa de manera sensible su participación en los procesos económicos nacionales. Se crean y modifican entonces las atribuciones y facultades de las siguientes Secretarías de Estado:

**Relaciones Exteriores
Gobernación
Guerra y Marina
Hacienda y Crédito Público
Comercio y Obras Públicas
Agricultura
Industria, Comercio y Trabajo
Educación Pública (1921)**

Asimismo, se crean los siguientes Departamentos de Estado:

**Universitario y de Bellas Artes
Salubridad Pública
Aprovisionamiento General
Establecimientos fabriles
Aprovisionamientos Militares
Contraloría
Estadística**

Por cuanto a las empresas públicas se refiere, su conformación arranca en la época de los veinte, cuando uno de los requerimientos básicos de la reconstrucción nacional era la ordenación del sistema bancario y el apoyo al desarrollo agrícola; se crearon entonces el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y los Bancos de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal.

En la década posterior, durante la etapa cardenista, se crean las siguientes entidades públicas:

**Secretaría de Economía Nacional
Secretaría de la Defensa Nacional
Departamento del Trabajo
Departamento Forestal**

Departamento de Caza
Departamento de Pesca
Departamento de Asuntos Indígenas
Departamento de Educación Física
Departamento de Asistencia
Departamento de Marina

En tanto, la década de 1930 se caracterizó -en lo que a la creación de empresas públicas se refiere- por la búsqueda de condiciones crediticias (creación del Banco Nacional Hipotecario y de Nacional Financiera); de suministro de insumos de uso generalizado (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad) y de regulación de actividades comerciales (Compañía Exportadora e Importadora de Papel, S.A.) para fomentar la industrialización y fortalecer la soberanía nacional.

En las décadas siguientes, 1940 y 1950, ocurren modificaciones en el gobierno federal tales como la creación y elevación de rango de las siguientes instituciones:

Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Recursos Hidráulicos
Secretaría de Salubridad y Asistencia
Secretaría de Ganadería
Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa
Secretaría del Patrimonio Nacional

Por su parte, de 1940 a 1960 la intervención empresarial del Estado concentra entre sus prioridades el fomento a la industrialización y al desarrollo del agro, por lo que las principales empresas públicas se dedican a la producción de insumos (Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México), o bienes de capital (Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, etc.), y comienza la práctica de incorporar empresas privadas en quiebra. Asimismo, durante la década de 1960 se culmina la nacionalización de la industria eléctrica, la incorporación de las empresas azucareras, la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la continuación de la producción de nuevos insumos industriales, a través del Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas, entre otros.

Al tiempo que se describe el crecimiento del gobierno mexicano al nivel de empresas públicas y organizaciones gubernamentales, conviene señalar las principales reformas legales e institucionales que durante el proceso de expansión del aparato estatal tuvieron a su cargo el control de la gestión pública. La dispersión y continua modificación de estas actividades sin duda redundó en mayores complicaciones para lograr el cabal cumplimiento de los objetivos de las diversas organizaciones gubernamentales mexicanas.

A este respecto, si bien es cierto que es posible encontrar antecedentes sumamente específicos de la intervención gubernamental directa desde la época colonial, no fue sino hasta la administración del presidente Plutarco Elías Calles que se realizó el primer intento para organizar y centralizar el control de la gestión pública en México a través de la creación de las llamadas Comisiones de Eficiencia, "las cuales deberían realizar una estructuración moderna y ágil de los servicios públicos de la administración". (Ruiz, 1988. p. 116).

A este primer paso siguieron intentos consecutivos de planificación y regulación del quehacer gubernamental. Así, un esfuerzo racionalizador importante en este período fue la promulgación de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1947.

Posteriormente, hacia el 23 de diciembre de 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia con responsabilidades de planeación, coordinación, evaluación y recopilación de la información necesaria para aportar al Ejecutivo Federal elementos para elaborar los planes de inversión y gasto público, incluyendo a los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria que comenzaban a multiplicarse indiscriminadamente. De la misma fecha data la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional con el objetivo de controlar y evaluar el desempeño del creciente sector paraestatal.

Sin embargo, la Secretaría de la Presidencia "no logró desarrollar todas sus atribuciones porque en gran parte la planeación quedó en las instituciones que tradicionalmente habían intervenido en esa área: la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, el Banco de México y Nacional Financiera". (Pardo, 1992. p. 85).

Ante esta perspectiva, hacia 1965 se creó la Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia. Para ponerla en marcha, se expidió un acuerdo que obligaba a todas las dependencias públicas a enviar a la Comisión programas detallados sobre sus objetivos, recursos y necesidades a fin de dar coherencia a las actividades que integrarían el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, preludio del Programa de Reforma Administrativa.

El ejercicio evaluativo realizado por la Comisión reveló que la magnitud, complejidad, dispersión y falta de actualización de las disposiciones jurídicas correspondientes, obstaculizaba en gran medida el quehacer de las organizaciones gubernamentales. Desde entonces era evidente y reconocida la existencia de graves problemas de coordinación, eficiencia y duplicación en el aparato estatal que - a veinte años de distancia - llevaron a plantear la necesidad de reformar al Estado.

Durante el período presidencial de Luis Echeverría, la Dirección de Estudios Administrativos sustituyó a la Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia con objetivos similares pero intensificados en virtud del cada vez más amplio intervencionismo estatal en la economía.

Efectivamente, bajo la administración de Echeverría se incrementó notablemente el tamaño del sector público tanto en propiedades como en gastos, aumentando con ello el déficit gubernamental. Además de intensificar la labor de rescate de empresas en quiebra, el gobierno se abocó a la creación de complejos turísticos como Cancún e Ixtapa, fundidoras de acero, plantas hidroeléctricas y sistemas de financiamiento para la exploración petrolera.

El ascenso al poder de José López Portillo en 1976 trajo consigo el surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto (que habría de fusionarse en enero de 1992 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). A escasos días de asumir el poder, José López Portillo envió al Congreso el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) con objeto de

"convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la administración pública en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de funciones y permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan en los resultados que demandan los habitantes del país". (Ibid. p. 91).

Tres aspectos principales se derivaron de la promulgación de la LOAPF y constituyeron el eje vertebral en materia de reforma administrativa durante el sexenio de López Portillo: la desaparición de la Secretaría de la Presidencia, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con funciones de programación, presupuestación, evaluación, control y estadística antes distribuidas entre las secretarías de Hacienda, Patrimonio y Presidencia, y la sectorización dentro de una dependencia central (Secretaría de Estado) de las empresas paraestatales y organismos descentralizados de acuerdo a la naturaleza de sus funciones.

Desde el primer momento, la falta de homogeneidad entre las entidades agrupadas y la persistencia de "formas tradicionales de relación política" por parte de los titulares de los organismos sectorizados, tales como la vía de acceso directa con el presidente, pusieron de manifiesto algunas de las limitaciones del proyecto de sectorización que continúan siendo vigentes en el universo de entidades gubernamentales sujetas a determinada cabeza de sector.

En cuanto al tamaño del gobierno, sin duda la acción más importante para el crecimiento del sector público en la década de los 80 fue la nacionalización del sistema de banca comercial efectuada por José López Portillo, ya que a partir de finales de dicha década, las tendencias de expansión del aparato gubernamental se revirtieron radicalmente. (Casar y Peres, 1988. pp. 29 y 30).

La campaña presidencial de Miguel de la Madrid, por su parte, tuvo como uno de sus ejes rectores el concepto de la renovación moral, entendida como una estrategia para "fortalecer el control de las acciones públicas para recuperar la confianza... en el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos". (Pardo, 1992. p. 98).

La puesta en marcha de esta estrategia implicó reformar la LOAPF para elevar al rango de Secretaría a la Contraloría General de la Federación; con lo cual las labores de evaluación de la gestión pública tuvieron por primera vez un papel verdaderamente importante dentro de las tareas de gobierno.

En la década de 1980, asimismo, surgió la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (misma que desapareció en 1992 para dar paso a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social). (Rivas, 1992. pp. 93-112).

Respecto al tamaño del gobierno mexicano, en términos cuantitativos, otras fuentes señalan que de 1925, año de la creación del Banco de México, a 1930, existieron 12 entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos). Una década más tarde, al número ascendía a 57, triplicándose a 158 para 1950. En 1960 la cifra se eleva a 259 entidades y en 1970 alcanza el número de 491. Hacia 1976, al ritmo de crecimiento del aparato gubernamental sufre una aceleración notable y llega a las 845 unidades, alcanzando para 1982, año en que se emprenda la política de desincorporación, venta, fusión, liquidación y transferencia de entidades paraestatales, el número de 1155.

Por su parte, el empleo público se incrementó "de 40,442 personas en 1930, a 130,000 a finales de la década de los 40 para dispararse a 1'394,396 en 1975 y a 1'583,711 empleados públicos en 1982". (Pineda, 1992. p. 77).

Por último, la evolución del gasto público es también un factor que corrobora el proceso de crecimiento del sector público, en particular, el gasto programable, cuyo monto se expandió notablemente durante la década de los 70, ya que a principios de los 60 ocupaba apenas un poco más del 10% de la totalidad del ingreso disponible. El gasto público programable cayó drásticamente en los años 1980, 1981 y 1982 para entrar posteriormente en un período de estabilización. Se considera que los recursos financieros que el gobierno utiliza actualmente equivalen aproximadamente a la mitad del total del ingreso disponible en la economía nacional. (Nacif, 1992. p. 109, 112).

1.1.2.2 *Hacia la reforma del Estado*

Debido al arranque de los procesos de redimensionamiento del sector público iniciados en el sexenio de Miguel de la Madrid, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se abocó al control y supervisión de la administración pública central, con carácter de entidad globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las organizaciones gubernamentales, sin contar a las empresas del sector paraestatal que comenzaban a transferirse, liquidarse, fusionarse, etc.

A pesar de la importancia inicial que le confirió el proyecto político de Miguel de la Madrid a este tipo de actividades, las ideas y el ímpetu original se fueron diluyendo aceleradamente hasta caer en el olvido como consecuencia de la grave crisis económica de la década pasada.

Por su parte, Carlos Salinas de Gortari trabajó durante los tres primeros años del sexenio con la estructura administrativa heredada de los períodos de López Portillo y de la Madrid. No fue sino hasta enero de 1992 que se anunció la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la transferencia de sus funciones y atribuciones nuevamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se encontraban anteriormente a la promulgación de la LOAPF.

La medida se justificó por la conveniencia de fortalecer en una sola entidad la cohesión de la política fiscal y financiera para así contribuir a la consolidación de la recuperación económica, la estabilización y el financiamiento destinado al desarrollo.

Los cambios en el control de la gestión gubernamental y el crecimiento mismo del sector público mexicano se insertaron en el marco de un Estado de corte corporativo, con una alta dosis de discrecionalidad en el ejercicio del poder y con una completa ausencia de contrapesos y proyectos alternativos para promover el desarrollo nacional.

"Para el gobierno, la acumulación de entidades, de dependencias, de facultades y de programas, así como de leyes y reglamentos a lo largo de

diversas administraciones, si bien mantuvo siempre una continuidad institucional esencial, generó también una red de poder extraordinariamente compleja, en la que se propagaron contradicciones, inconsistencias y desviaciones, por lo regular muy costosas no sólo en términos políticos y sociales, sino también presupuestarios, que comenzaron a expresarse como obstáculos y resistencias para la modernización y para el avance democrático". (Hernández/Xelhuantzi, 1993. p. 101).

Ahora bien, la necesidad de reformar al Estado, de aligerar la sobrecarga de sus funciones y, sobre todo, de despojarlo de su componente empresarial se asocia frecuentemente a la noción de que existe una ineficiencia inherente a la empresa pública. No obstante, "sus fallas no parecen estar vinculadas a los proyectos en sí, ni a su impacto sectorial y macroeconómico, sino más bien a problemas de capitalización y de gestión originados por el modo de articulación de estas empresas con el gobierno; a la falta de continuidad de los programas y a la inadecuada selección que, con frecuencia, se hace de sus funcionarios". (Casar y Peres, 1988. p. 15); además de que, en el caso mexicano, se encontraba en juego la cuestión esencial del consenso.

Contrario a lo que se supuso originalmente, "la política de subsidios a insumos baratos no ha generado ni estabilidad de precios, ni una industria competitiva, ni una expansión regular del empleo y la producción" (Nacif, 1992. p. 125) y si en cambio ha contribuido a generar un tremendo rezago en materia de distribución del ingreso y condiciones de vida y bienestar que deberá ocupar la prioridad en el diseño de las políticas públicas y en la distribución de los recursos en el futuro inmediato.

La reestructuración del sector público y el repliegue de la actividad estatal en asuntos productivos se justificaron como medidas tendientes a responder a la necesidad de transformar la situación de precariedad que caracteriza a amplios sectores de la población mexicana.

La reforma del Estado, por su parte, constituye una estrategia más amplia que persigió la modernización de la vida económica, política y social de México, como una vía para lograr la inserción del país en un contexto internacional cambiante y novedoso y, sobre todo, como mecanismo alternativo para

mantener el consenso en torno al sistema político mexicano, fracturado por la mediatización de los avances democráticos, la crisis económica, la desigualdad y la falta de legitimidad de los procesos electorales; a través de una reinterpretación del texto constitucional y bajo la premisa clara de fortalecer el Estado de derecho.

Como afirma Richard Rose, "el consenso es la primera prioridad del gobierno. Hacer legítima a la autoridad viene primero que hacer rica a la gente. Los beneficios del Estado de bienestar son mucho más numerosos y costosos que los derechos políticos y civiles, pero son programas discrecionales, no constitucionales. Mientras que el lenguaje del derecho es el lenguaje de la obligación, el lenguaje de los beneficios es el lenguaje de la negociación". (Rose, 1984. p. 235).

I.2 Contexto Internacional de la reforma del Estado

I.2.1 Antecedentes y características del "nuevo orden mundial"

A pesar de que no puede hablarse de una fecha exacta que marque el inicio generalizado de la estrategia de reforma del Estado a nivel mundial, sus orígenes se remontan al contexto del estancamiento económico de la década de los 70 e inicios de los 80.

Si bien a primera vista pudiera afirmarse que la necesidad de replantear la actividad estatal en todos los órdenes obedeció a razones eminentemente económicas, tales como el incremento de los déficit gubernamentales a través del endeudamiento externo o la financiación doméstica de tipo inflacionario, con la siguiente cerrazón de los mercados internacionales, así como casos de extrema incompetencia, nóminas infladas y saqueo de empresas públicas; lo cierto es que se trata de un fenómeno bastante más complejo que, sin excluir su causal económica, habría de alcanzar los más diversos rubros de la vida social.

El Estado de bienestar entró en una fase de agudo cuestionamiento en primer lugar debido a las enormes dificultades para continuar con los esquemas de expansión del aparato público e intervención estatal en la mayoría de los rubros de la economía. Como afirma Richard Rose, "en un periodo de *boom* económico, como los 50 y 60, los recursos parecían expandirse sin límites. Para 1980 la fotografía es muy diferente: la demanda de los recursos parece expandirse sin límites mientras que los recursos no crecen como antes, incluso amenazan con contraerse... La incapacidad de las economías nacionales para sostener las demandas del gobierno grande sin dolor ha aparecido gradualmente; no es consecuencia de un sólo evento traumático, como un incremento en el precio del petróleo. En lugar de eso, el déficit fiscal de la política económica es la consecuencia de un cuarto de siglo de prosperidad económica nacional y de una expansión sin igual de las obligaciones del gobierno". (Rose, 1984. p. 230).

En el aspecto político, vinculado a las transformaciones de la relación Estado-sociedad, algunos autores explican que, además de las causas

económicas estructurales, el hecho de regir los esquemas de desarrollo bajo el principio general y abstracto del bienestar, es decir, bajo una racionalidad única y globalizante, resultó -al paso del tiempo- completamente contradictorio e incongruente con el proceso incesante de complejización y diversificación de las sociedades, lo que implica la necesidad de crear nuevos marcos que permitan la coexistencia de una pluralidad de racionalidades.

Asimismo, se considera que "este involucramiento del Estado en áreas que originalmente no actuaba para dirigir o encauzar, ha traído consigo una alteración de los supuestos básicos de su relación política con la sociedad... Esto exige, en función de la cultura política predominante, que el Estado actúe en términos de bienestar, de satisfacción de demandas sociales muy concretas de sectores muy concretos, de redespliegue de su acción económica y de regulación de las fuerzas del mercado... Es así como podemos interpretar el crecimiento de los deseos y capacidades de participación de la sociedad en los procesos políticos, al determinar éstos buena parte de la vida económica. Además, las diversas crisis económicas han fortalecido estos deseos, cuando la incorporación de nuevas responsabilidades en el Estado no ha estado acompañada por un incremento cualitativo y cuantitativo del control democrático del Estado y sus decisiones. Ahora, el Estado tiene que operar frente a una sociedad civil que ha alcanzado niveles de diferenciación y especialización funcional de gran complejidad, que los torna mutuamente dependientes". (Granados, 1988. p. 58).

Así, queda claro que la adopción de esquemas de control y reducción del gasto público, así como el adelgazamiento de los aparatos estatales a través de privatizaciones y reestructuraciones en varios países, fueron sólo la parte más evidente de un proceso de transformación integral de las relaciones del Estado con la sociedad.

Mientras que a finales de la década pasada países de toda índole, tanto con gran solidez económica como Francia y el Reino Unido; como aquellos que aún hoy día luchan por mantener en pie sus economías, como Bangladesh y Sri Lanka, pasando por naciones como Chile, Turquía, Filipinas, México,

Nueva Zelanda, Ecuador, Italia, Senegal y muchas otras, se encontraban inmersos en diversos programas y planes de privatización y transferencia de activos estatales, en términos globales se experimentaba a nivel mundial un momento de transición cuya trayectoria continúa siendo incierta.

El llamado "nuevo orden mundial", entendido como parteaguas del orden bipolar gestado después de 1945, ha evidenciado, entre sus principales características, la existencia de una creciente interdependencia a nivel regional y global, que trae consigo una nueva noción de seguridad colectiva. Una agenda renovada de temas tales como el comercio, la democracia, el narcotráfico, el medio ambiente, el desarme y los derechos humanos, abordados como aspectos cuyo desenvolvimiento afecta a la totalidad de las naciones, viene a sustituir la rígida agenda de la confrontación política e ideológica de la guerra fría.

Ante la incertidumbre provocada por el dinamismo y celeridad de los cambios que todo ello ha traído consigo, resulta prematuro hacer afirmaciones definitivas sobre los resultados de los procesos de globalización e interacción económica y, al mismo tiempo, la emergencia de fenómenos de nacionalismo y separatismo exacerbados. Tal vez lo que sea más evidente en esta transición es el hecho de que "la desaparición del bloque soviético, sumada a la crisis en Estados Unidos y a sus limitaciones para asumir el cambio y el liderazgo de una nueva circunstancia hegemónica, llevan ya a suponer que será la interacción de poliarquías o de multipolarismos el rasgo que caracterizará la salida y el reacomodo del nuevo orden mundial". (Hernández/Xelhuantzi, 1993. p. 153).

Lo anterior se encuentra ampliamente desarrollado en el libro "Auge y caída de las grandes potencias" del historiador norteamericano Paul Kennedy, en el que, además de conceptualizar históricamente la correlación entre el poder económico y el poder militar, sus orígenes y consecuencias; el autor proyecta el advenimiento un orden multipolar con una nueva forma de ejercer el poder y las decisiones en la política internacional.

En este contexto, una de las grandes tendencias interpretativas sobre el nuevo orden mundial sostiene que el ejercicio del poder, como concepto, se

encuentra en un proceso de transformación. Si bien el bipolarismo implicó la supremacía de los Estados nacionales -particularmente las grandes potencias-; cuya supervivencia estaba garantizada prioritariamente por su capacidad militar para defender la integridad territorial propia y de sus zonas de influencia; la multipolaridad y los fenómenos que son causa y efecto de la misma (globalización económica, interdependencia financiera y comercial, etc.) traen consigo un nuevo concepto de supremacía y seguridad nacional.

"Actualmente, los Estados deben considerar nuevas dimensiones de la seguridad. Muchas de las modernas políticas nacionales de seguridad están diseñadas para proveer bienestar económico, autonomía grupal y status político más allá de la supervivencia física dentro de las fronteras... La seguridad nacional se ha vuelto más complicada en la medida en que las amenazas han cambiado de ser militares a ser más económicas y ecológicas... Mientras que el poder militar es un juego de suma-cero en donde una parte gana necesariamente lo que la otra pierde, actualmente los aspectos económicos y ecológicos implican muchos elementos que sólo pueden ser resueltos a través de la cooperación". (Nye, 1991. p. 180-181).

Las anteriores características, de acuerdo con Joseph Nye, implican no sólo una transformación del poder, de militar a económico, es decir, los Estados nacionales ceden su sitio como actores prioritarios de la escena mundial a los agentes económicos, particularmente a las grandes empresas privadas transnacionales; sino también una "difusión del poder" que, como parte del esquema de multipolaridad y debido a la interdependencia comercial y financiera, desconcentrará el poder y la toma de decisiones del ámbito de las "grandes potencias" de la guerra fría.

Otras interpretaciones sobre el nuevo orden, mayormente abocadas a explicar los fenómenos del nacionalismo en ascenso, contemplan que "la fuente fundamental de conflictos en este nuevo mundo no será primariamente ideológica o económica, las mayores divisiones entre el género humano y la fuente dominante de los conflictos será cultural... Con el fin de la guerra fría, la política internacional se aleja de su fase occidental y su centro se convierte en la interacción entre el occidente y las civilizaciones no occidentales, y de estas entre sí". (Huntington, 1993. p. 22).

Sin negar la importancia del regionalismo y la interdependencia económica, esta visión complementaria explica que las distintas identidades de cada civilización se encontrarán en conflicto permanente debido, entre otras cosas, al proceso de modernización económica y social, a la mayor interacción e interdependencia; que implican un "choque" (*clash*) entre concepciones diversas de las relaciones entre dios y el hombre, el individuo y el grupo, el ciudadano y el Estado, los derechos y las obligaciones, la autoridad y la libertad, la igualdad y las jerarquías.

En este contexto, el puente institucional que conecta al Estado con el individuo experimenta un decremento en su capacidad para resolver los conflictos sociales a través del entramado tradicional del sistema de partidos, las elecciones y el gobierno representativo; lo que implica el surgimiento de formas políticas alternativas de organización que devienen de un cambio de valores y rebasan los canales establecidos.

A este respecto, mucho se ha hablado de la crisis de los partidos políticos y de la emergencia de gran cantidad de movimientos sociales (de entre los que sobresalen las llamadas Organizaciones No Gubernamentales) como mecanismos alternativos de participación política y solución de problemas específicos en contraposición a los horizontes universales y las racionalidades unívocas que impregnaron -en el marco del Estado de bienestar- el funcionamiento de los partidos políticos.³

Dadas estas características, la estrategia de reforma del Estado se planteó no sólo como una opción y una corrección frente a las desviaciones e insuficiencias de todo orden que resultaron del funcionamiento prolongado del Estado de bienestar. Constituyó también la oportunidad de apuntalar la viabilidad de diversas naciones -particularmente las de menor desarrollo- ante un panorama de intensa competencia por los mercados que, en el marco de la interdependencia, evidenció el declive de los proyectos nacionalistas tradicionales, con una perspectiva autárquica de la soberanía y el desarrollo.

³A este respecto, véase el concepto del partido "coge-todo" o *catch all party* expuesto por Claus Offe en su obra "Contradicciones en el Estado de bienestar". Alianza Editorial/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México, 1990. Capítulos 6 y 8.

1.2.2 La reforma del Estado en América Latina

Al igual que en la mayoría de los países desarrollados de occidente, la necesidad de replantear el papel que Estados y gobiernos habían venido desarrollando por décadas en América Latina obedeció, en primera instancia, a motivos económicos, entre los que destacan los efectos de la severa crisis de la década de los 80:

- Decremento acentuado del producto per cápita.
- Deterioro grave de los términos de intercambio comercial.
- Reducción global de las exportaciones latinoamericanas.
- Aumento del endeudamiento externo, pasando de 353,000 millones de dólares para América Latina en 1983 a 410,000 millones en 1987, con tasas de interés en algunos casos superiores al 6% del Producto Nacional Bruto (PNB).
- Reducción drástica del ingreso de capitales.
- Ascenso acelerado de las tasas de inflación. El índice de precios al consumidor aumentó en la región de un 57.6% en 1981 a un 198.9% en 1987 y a un 472.8% en 1988.
- Fuerte incremento en las tasas nacionales de desempleo.
- Expansión vertiginosa de la economía informal, con la consecuente evasión fiscal.
- Reducción del gasto público social como parte de las políticas de ajuste, que se tradujo en el aumento de la población desnutrida y la contracción de la oferta estatal de programas de salud, educativos, de mantenimiento, etc.

A pesar de que en el diagnóstico sobre las causas de la crisis de los 80 jugaron un papel primordial las difíciles condiciones internacionales, también se conformó ante la opinión pública la imagen de que el excesivo tamaño del Estado latinoamericano se asociaba con el subdesarrollo, la opresión de la sociedad civil y la inhibición de las fuerzas productivas.

No obstante, los datos obtenidos durante los años más difíciles de la década de los 80 demuestran que en la mayoría de los países industrializados los porcentajes que representaron los gastos de la administración pública dentro

del PNB fueron sustantivamente mayores (exceptuando a Japón), que aquellos erogados en las naciones de América Latina:

PAISES DESARROLLADOS		PAISES LATINOAMERICANOS	
Holanda	56.6%	Chile	35.5%
Bélgica	55.9%	Venezuela	25.6%
Italia	55.3%	México	24.9%
Suecia	46.5%	Uruguay	24.8%
Francia	45.2%	Costa Rica	24.5%
Reino Unido	41.1%	Brasil	21.1%
R.F. A.	30.7%	Argentina	18.0%
Canadá	26.6%	Ecuador	14.5%
E. U. A.	24.5%	Rep. Dominicana	14.2%
Japón	17.8%	Perú	12.9%

*Datos obtenidos del Informe Sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial publicado en 1987. (Klitsberg, 1993. p. 38).

Sin embargo, a pesar de lo que muestran los datos anteriores, la mayoría de los países latinoamericanos emprendió severos planes de ajuste en los que el gasto y la inversión pública fueron sin duda los rubros más castigados.

Replantear la función estatal se convirtió para América Latina en un asunto de supervivencia económica en el corto plazo y, en perspectiva, la posibilidad de insertarse en términos más ventajosos en el nuevo escenario internacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de México se da un claro ejemplo de esta convicción: "El esquema bipolar evidenció su incapacidad para dar cabida a nuevas corrientes de diversidad y creatividad, originadas en un sistema profundamente interrelacionado. Los problemas de la deuda externa, el financiamiento al desarrollo y el proteccionismo comercial se han convertido en los ejes de una negociación que da un nuevo contenido al diálogo multilateral. Ante este escenario, América Latina no puede darse el lujo de la dispersión ni del aislamiento. No estamos ante riesgos hipotéticos, sino frente al peligro real de ver vulneradas nuestras perspectivas de

desarrollo y, en consecuencia, debilitados los fundamentos de nuestra estabilidad política y social". (Nacional Financiera, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 1989. p. 118).

Es evidente que el primer momento en el que la prioridad fue económica y las causas de la crisis fueron interpretadas como consecuencia del excesivo crecimiento del Estado y los déficit públicos, tuvo como respuesta la aplicación de estrategias tendientes a promover la estabilidad a través de políticas orientadas por los mecanismos del mercado, por un lado y, por otro, a reducir el tamaño del Estado y su intervención en la economía.

De ahí, rápidamente el diagnóstico evolucionó para sintetizarse de la siguiente manera: "La modernización del Estado es la modernización de la sociedad. Es la respuesta a la crisis económica y está directamente asociada a los procesos de democratización política y social". (ILPES/CEPAL, 1994. p. 7).

Ello produjo un cambio en la forma en que se concebía la reforma y la modernización del Estado. De un enfoque limitado a la dimensión económica y a la eficacia del aparato estatal se pasó a otro que, sin ignorar los anteriores, incorporó nuevas cuestiones. Entre ellas destacan el progreso de la democracia; el aumento en la capacidad de mantener las condiciones de gobernabilidad, atacando las causas internas y externas que la debilitan; la construcción de Estados de pleno derecho y el mejoramiento de la dimensión social del Estado para orientarlo hacia una mayor equidad.

Además de lo anterior, la reforma del Estado fue concebida como un fenómeno de profunda dificultad en la región latinoamericana, ya que debía incorporar también la solución de "una compleja red de relaciones entre el Estado, los países extranjeros, las distintas jurisdicciones nacionales, la sociedad civil, los trabajadores, las empresas y aún los diferentes compartimientos dentro del mismo gobierno; todo ello en el marco de objetivos políticos, económicos y sociales inspirados en el afianzamiento de los procesos democráticos". (Ibid. p. 14).

Debido a que aún no ha transcurrido el tiempo suficiente para evaluar los logros e impactos negativos de la puesta en marcha de estas estrategias, resulta prematuro adelantar juicios al respecto. Sin embargo, algunas interpretaciones sostienen que las condiciones del nuevo entorno y las políticas de apertura comercial a ultranza, liberalización de la inversión extranjera y retiro del Estado de sus funciones económicas como inversionista, regulador, planificador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social, que se han aglutinado bajo el adjetivo de "neoliberales"; lejos de haber sido una oportunidad para lograr que los países de menor desarrollo alcanzaran mejores condiciones de justicia y bienestar, han tenido resultados adversos en términos generales.

"Mientras estos países (desarrollados) despliegan procesos de reestructuración económica sobre horizontes de planeación de largo plazo y liderados por sus propias corporaciones transnacionales, los países en desarrollo que son sometidos a una reestructuración neoliberal, quedan supeditados a las señales inmediatas del mercado, sin horizonte estratégico de largo plazo, con creciente desigualdad y desarticulación en sus plantas productivas, creciente vulnerabilidad externa y supeditación al capital financiero internacional, así como grave deterioro social y ecológico". (Calva, 1994. p. 32).

Lamentablemente algunas de estas afirmaciones se encuentran registradas en datos de los propios organismos encargados de "sugerir" a los Estados nacionales los planes de reestructuración a aplicar, como consta en los cuadros siguientes que hablan acerca de la proporción en que el crecimiento económico mundial benefició a los países de mediano y bajo ingreso con relación a los de ingreso alto; sobre los flujos de capital a los países en desarrollo y sobre las diferencias de los resultados de la aplicación de un modelo económico orientado al comercio exterior, en una perspectiva comparada entre el inicio y el final de la década de los 80:

CRECIMIENTO ECONOMICO MUNDIAL
PNB per cápita en dólares corrientes

Grupo de países	1980	1989
Países de ingreso bajo y mediano	697	797
de ingreso bajo	232	333
de ingreso mediano	1,949	2,039
Países de ingreso alto	14,935	18,327
miembros de la OCDE	15,412	19,079
Otros países	6,439	7,064
Total mundial	3,578	3,983

FLUJO NETO DE RECURSOS A LARGO PLAZO A LOS PAISES EN
DESARROLLO

Miles de millones de dólares

Componentes	1980	1989
Flujos netos*	82.8	63.3
Donaciones mundiales	12.5	18.6
Préstamos oficiales	20.1	18.0
Bilaterales	12.2	6.1
Multilaterales	7.9	11.9
Flujos privados	50.2	26.7
Préstamos	41.1	4.3
Inversión Extranjera Directa	9.1	22.4

*Excluye transferencias del FMI.

CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES 1965-1989

Grupos de países y productos	Variación anual media (%)		
	1965-1973	1973-1980	1980-1989
Todo el mundo	9.2	4.9	3.8
Productos primarios	6.9	2.6	1.6
Manufacturas	10.7	6.2	4.5
Países de ingreso bajo	10.4	3.5	4.9
Productos primarios	12.7	1.4	1.2
Manufacturas	-----	10.3	11.0

Países de ingreso mediano	3.9	3.5	5.3
Productos primarios	2.1	1.2	3.6
Manufacturas	14.7	13.9	6.1
Países de ingreso alto	10.1	5.2	3.5
Productos primarios	8.8	3.8	0.9
Manufacturas	10.7	5.6	4.2

Cuadros elaborados con datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991, la acuciante tarea del desarrollo, del Banco Mundial. Washington, D.C. (Idem.)

Así, ante los ideales expuestos y los ideales de democratización y justicia social, vuelve a ser pertinente la pregunta sobre cuánta pobreza es capaz de soportar una democracia. Ahora bien, cuando la década de los 90 se anunciaba como una nueva era política en América Latina, a menos de la primera mitad pueden citarse casos que ensombrecen el panorama de la democratización, tales como los llamados autogolpes de Estado en Perú y Guatemala, por no hablar de Haití; la infiltración desmedida del poder del narcotráfico en la dirección de países como Colombia y Panamá; la represión de las protestas sociales derivadas del rigor de los planes de ajuste, como sucedió el verano de 1989 en Caracas y en distintas fechas en Buenos Aires; la expulsión de dirigentes por casos de extrema corrupción en Brasil y Venezuela (sucesos estos últimos que, al mismo tiempo, constituyen un avance democrático por ser una solución legal e institucional inédita a este tipo de problemas); etc.

En resumen, conviene insistir en que son pocos los años que han transcurrido desde que se originaran los procesos de reestructuración y reforma del Estado y todavía es muy difícil cuantificar a nivel mundial los efectos económicos, sociales y políticos de la puesta en marcha de estas estrategias. Asimismo, más importante que el resultado neto en transacciones, porcentajes y presupuestos, es la distinción que debe hacerse entre el replanteamiento de la función pública en países con sistemas políticos y económicos relativamente maduros y estables en oposición a los países con rezagos ancestrales en materia social, precaria institucionalidad, condiciones de ingobernabilidad, grandes insuficiencias en el rubro de infraestructura básica, etc.

Sin duda, estas diferencias tendrán como consecuencia una gama de orientaciones y configuraciones estatales que, al igual que los mecanismos de legitimación del Estado, deberán responder a las especificidades regionales y nacionales, a fin de cumplir con los objetivos de democratización y mejor distribución de la riqueza que constituyen pilares fundamentales de la reforma del Estado.

1.3 Reforma del Estado y reforma del gobierno en México

1.3.1 Reforma del Estado y reforma del gobierno Aspectos teóricos

El concepto de Estado ha sido una preocupación constante desde los orígenes de la teoría política. Abordado por los pensadores de la antigüedad clásica grecolatina, los grandes filósofos medievales, los teóricos enciclopedistas, modernos y los llamados postmodernos de la actualidad, la definición de Estado constituye una línea evolutiva y una multiplicidad de abstracciones, contradicciones y versiones complementarias entre sí.

Para efectos del presente trabajo, puede considerarse que el Estado moderno surge como resultado general del alto grado de heterogeneidad, complejidad y conflictividad de las sociedades, que requieren de un aparato central de dominación, control y decisión. En este sentido, el Estado es no sólo producto sino también productor de la sociedad y de sus relaciones y estructuras fundamentales, pero fungiendo siempre como una entidad relativamente autónoma y superior respecto a todas las clases y grupos que integran el espectro social, a fin de lograr, a través de mecanismos de coerción y de consenso, determinar las formas de convivencia pacífica y tener un papel de arbitrio en los conflictos sociales.

Sí bien es cierto que existe una asociación muy frecuente entre los términos "Estado" y "gobierno", es necesario distinguir que, en estricto sentido, el gobierno es un aspecto fundamental, pero sólo uno de los aspectos del Estado en tanto que, además de constituir el conjunto de personas que

detentan el poder, es "el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado" (Bobbio, 1988. p. 734).

La distinción entre los conceptos de Estado y gobierno se hace más evidente cuando se considera al segundo como el órgano o conjunto de órganos administrativos del Estado. Dicha distinción es clara ya para los teóricos políticos y sociales del siglo pasado, como lo demuestra un estudio sobre Durkheim en la materia: "En la sociedad democrática hay un órgano encargado especialmente de la reflexión y la deliberación, esto es, el Estado. En el interior, Durkheim discrimina entre las funciones de deliberación, de formulación de políticas y las de ejecución de las mismas. En sentido estricto, 'el Estado no ejecuta nada'; compuesto por el jefe de Estado y/o el presidente del gobierno, parlamento, consejo de ministros, diversos órganos deliberativos y asesores, todos ellos combinan conocimientos, ideas, sentimientos y necesidades a partir de las cuales adoptan soluciones que transmiten a otros órganos para su ejecución (administración estatal). De esta manera, la función esencial del Estado es la de pensar, reflexionar sobre las condiciones y orientaciones del desarrollo social y formular los programas de acción que deberán ejecutar coordinadamente la administración estatal y otros organismos de la sociedad civil". (Geneyro, 1991. p. 32-33).

Una vez expuesto lo anterior, conviene señalar que se está hablando de una reforma del Estado cuando, una vez delimitadas las causas económicas que originaron la necesidad de replantear la actividad estatal en términos globales, se busca transformar también las relaciones entre las entidades estatales y los sistemas de representación y mediación de la sociedad civil, articulados en el sistema político.

Lo anterior significa que la reforma del Estado es un fenómeno que afecta integralmente a todos los renglones de la vida social, especialmente en los siguientes niveles:

"El sistema político: partidos políticos, sindicatos, procesos electorales, procesos legislativos, etc.

La administración pública: normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia, etc.

El sector paraestatal y/o público: estrategias de desarrollo, política económica, políticas públicas, políticas sectoriales, etc.

El pacto constitucional o el contrato social: en este nivel, la reforma aduce a su sentido más fuerte, incluso la misma refundación del Estado". (Ayala, 1992. p. 141).

Cabe mencionar que existen dos estrategias principales de reforma. En primer lugar, aquellas que se originan en la sociedad con el objeto de disminuir el peso de las funciones estatales y fortalecer significativamente los papeles de la sociedad y el mercado. En segundo término, la fórmula que pareciera más común es la "autorreforma" del Estado, es decir, la estrategia promovida por la élite burocrática a fin de corregir las fallas del intervencionismo, sin perder el Estado la influencia y firmeza necesarias para ejercer una función determinante en la asignación y distribución de los recursos, así como sobre la conducta de los agentes sociales.

El aspecto esencialmente político de la reforma está vinculado con la aspiración democrática de un ejercicio de la autoridad que atienda a la pluralidad y diversificación sociales, que se materializa en el rechazo a los proyectos globales y homologadores. Por el contrario, se busca que el Estado sea capaz de responder de manera desagregada a los intereses públicos en los distintos niveles de gobierno, y que la gestión se descentralice con profundo conocimiento de las realidades regionales. "No todo es asunto público como para que todo sea política, programa de gobierno y materia administrativa, ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional. Lógico es entonces que, en conexión con *las funciones básicas constitucionales del Estado* necesario, sólo algunas cuestiones sean las cruciales en la interlocución de la sociedad con el Estado".⁴ (Aguilar, 1992. p. 20).

El aspecto de la recuperación del Estado en su acepción originaria plasmada en los textos constitucionales, como se verá al tratar el caso

⁴El subrayado es mío.

mexicano, es un elemento común en los fenómenos de reforma que aquí se describen. Al hablar de la reforma del Estado y el gobierno, concretamente de las estrategias económicas para abatir los déficit públicos, Richard Rose afirma: "El hecho de tener que frenar los programas públicos implica preguntar cuáles deben crecer menos o si el freno debe aplicarse por igual a todos los programas... Las actividades *sine qua non* del gobierno son relativamente pocas pero cruciales. Si los gobernantes fallan en defender el territorio nacional contra amenazas externas, mantener el orden público o recaudar los impuestos, el gobierno deja de existir". (Rose, 1984. p. 233).

Es aquí donde cobra gran relevancia la reforma del gobierno. Entendido como una serie de organizaciones formales que dan estructura y continuidad a las actividades estatales y, al mismo tiempo, como un conjunto de programas o políticas públicas, el gobierno se reforma a través de dos vertientes principales: el redimensionamiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones que integran el aparato público y la redefinición del universo de actividades que, en el nuevo contexto, la administración pública ha de realizar, lo cual se encuentra directamente vinculado con los cinco aspectos constitutivos del modelo simple de gobierno expuesto por Richard Rose: leyes, ingreso/gasto público, empleo público, organizaciones gubernamentales y programas o políticas.

Así, el redimensionamiento del aparato estatal se realiza, en términos generales, a través de mecanismos de privatización; mientras que la desregulación es la estrategia mediante la cual es posible la redefinición y adecuación del papel gubernamental de cara a la sociedad.

Privatización

La privatización es una política cuyo objetivo más simple es lograr la reducción o eliminación de los déficit públicos, no sólo mediante la transferencia de activos del sector público al privado, sino también por la suspensión de los gastos de las unidades administrativas que se desincorporan: sueldos, subsidios, inversión en infraestructura, mejoramiento, etc.

Existen diversas modalidades de privatización:

- 1. Desmantelamiento de monopolios estatales naturales.**
- 2. Transferencia de tareas públicas a personas de derecho privadas a través del subcontratismo, conocida como privatización funcional.**
- 3. Disminución de la participación del Estado en la oferta de servicios públicos.**
- 4. Uso de los medios estatales de producción, de servicios públicos y del "saber hacer" del sector gubernamental por parte de particulares mediante la creación de filiales de capital mixto.**
- 5. Conversión de la renta pública en utilidades privadas mediante la estimulación de los agentes económicos individuales por medio de infraestructura, condiciones fiscales favorables, etc.**
- 6. Adquisición de participaciones no mayoritarias de capital por personas físicas o morales extranjeras.**
- 7. Extensión del margen de autonomía de las empresas públicas.**
- 8. Transición a formas legales del orden común, que consiste en la obtención de personalidad jurídica y patrimonio propio de empresas departamentales y, en caso de ya contar con este estatus jurídico, su conversión a sociedades mercantiles.**
- 9. Desburocratización o liberación a las entidades públicas de reglamentos administrativos, en particular aquellos relacionados con el presupuesto público.**
- 10. Descentralización que incluya la desconcentración territorial y la delegación efectiva de autoridad.**
- 11. Impulso a la competencia a través de procesos de mercado.**
- 12. Adopción de condiciones de trabajo prevalecientes en el sector privado. (Ruiz, 1990. p. 794 y 795).**

Resulta necesario advertir que, por sí misma, la privatización no redundará en una eficaz reforma del gobierno. Es indispensable que la transformación cuantitativa de la administración pública esté acompañada de un adecuado diseño de las nuevas funciones y estrategias de seguimiento de la gestión de las empresas privatizadas, en el marco de una mayor participación social y un nuevo tipo de interacción política entre el gobierno y la sociedad; pero, sobre

todo, con base en una regulación concertada con los sectores productivos y congruente con los objetivos de desarrollo trazados a nivel nacional.

Desregulación

La regulación puede entenderse como un conjunto de interferencias externas a las actividades económicas que se materializan en forma de reglamentos y normas sancionadas por el derecho, aunque no se reducen exclusivamente a estos mecanismos, ya que existen regulaciones no escritas del mercado y de la propia sociedad.

"La definición más general de regulación es la política que la administración pública implanta para restringir y vigilar una actividad privada con respecto a una regla prescrita en el interés público". (Ayala, 1992. p. 165).

El contexto derivado de las nuevas circunstancias externas, así como de los cambios internos de las sociedades en el marco de la reforma del Estado y del gobierno, suponen la necesidad de revisar el concepto y finalidad de los tipos de regulación existentes y adecuarlos, en la medida de lo posible, a las cambiantes circunstancias de los mercados. A esta intención corresponden las políticas de desregulación, que pueden definirse como el conjunto de apuntalamientos normativos destinados a generar un ambiente económico altamente competitivo.

Lograr lo anterior significa que las políticas de desregulación deberán atender a los siguientes objetivos:

1. "Eliminar o minimizar las barreras de entrada [de productos y servicios] como condición *sine qua non* para elevar la competencia de los mercados y de este modo, combatir permanentemente estructuras de mercado adversas a la competencia.
2. Posibilitar un libre acceso al mercado interno y externo.
3. Simplificar aquellos procedimientos administrativos que por su densa complejidad son costosos o inhibidores de la iniciativa empresarial.

4. Propiciar entre la ciudadanía la organización de instituciones de la sociedad civil con la participación y control directo de los interesados." (Idem).

Finalmente, así como la estrategia de privatización está directamente vinculada con el aspecto del número y rubros que comprenden las organizaciones gubernamentales, la desregulación se inserta en el ámbito de los programas y políticas públicas, entendidos como un aspecto dinámico, pluralista e interrelacionado de la actividad gubernamental, que - por desgracia- ha sido insuficientemente abordado por la Ciencia Política en los países de habla hispana en general.⁵

Por ello, a continuación se presenta una síntesis de algo de la literatura más representativa sobre el tema.

Políticas Públicas

En el sentido más amplio, "el término "política" puede definirse como un comportamiento propositivo, intencional y planeado; no es una simple decisión aislada por parte de un agente gubernamental sino la incorporación de un conjunto de decisiones provenientes de diversos actores sociales y políticos involucrados. De este modo, una política es un conjunto de acciones, un curso de acción en un doble sentido ya que "es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones." (Aguilar, 1992. p. 26).

Una política incluye también la construcción de los argumentos destinados a crear consenso en torno suyo, a lograr su aceptación o atenuar su rechazo a través de una estrategia comunicativa que forma parte fundamental de su diseño.

⁵Al respecto, véase la introducción de Joan Subirats a la edición española de "El proceso de elaboración de políticas públicas" de Charles Lindblom (Ministerio para las Administraciones Públicas/Miguel Angel Pomúa. Madrid, 1991) y la presentación de Luis F. Aguilar al texto "La hechura de las políticas" (Miguel Angel Pomúa. México, 1992).

Como afirma Luis F. Aguilar, "Aquí la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica". (Ibid. p. 28).

Por su parte, el diseño e implementación de las políticas públicas está condicionado por el tiempo y el lugar en que sean concebidas y en que se pretenda aplicarlas. Al respecto, el teórico norteamericano Graham T. Allison afirma: "El análisis y la elaboración política suceden desde un apriori cognoscitivo... Los sucesos se miran desde específicos lentes conceptuales y toman el aspecto que los lentes conceden". (Ibid. p. 36).

Una vez expuesta la definición del concepto "políticas públicas", conviene señalar cuáles son los espacios en que éstas se desarrollan; espacios no exentos de conflictos y ajustes de cuentas que obedecen al comportamiento de las correlaciones de poder que se encuentren en juego en el momento del diseño y ejecución de los programas gubernamentales.

En este sentido, al norteamericano Theodore Lowi se debe la clasificación de los distintos tipos de políticas de acuerdo al ámbito en que se desarrollen, es decir, de los espacios o arenas políticas de las que se derivan estructuras, procesos, élites y relaciones específicas, más allá de las condiciones formales jurídicas y administrativas que implica la ejecución de un programa de gobierno.

Así, las políticas distributivas poseen su propia arena que se caracteriza por ser relativamente pacífica, por implicar conflictos susceptibles de solución a través de recursos públicos y desarrollar liderazgos de gestoría efímeros, pues desaparecen una vez satisfechas las necesidades específicas.

Por su parte, la arena en que se llevan a cabo las políticas regulatorias es conflictiva y se caracteriza por la interacción antagónica de grupos de poder que "se mueven en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a formar coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la

eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas." (Ibid. p.32). Los liderazgos que se generan en esta arena deben tener la capacidad de aglutinar intereses semejantes y efectuar transacciones ventajosas para sus representados.

Las políticas redistributivas se desenvuelven en las arenas más conflictivas y radicales en tanto abordan las cuestiones cruciales de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas. Por su propia naturaleza, las transacciones son prácticamente imposibles e implican la consolidación de liderazgos permanentes que conforman asociaciones políticas y civiles poderosas para defender sus intereses.

Dado que las políticas públicas, sean distributivas, regulatorias o redistributivas son colectivamente obligatorias, Lowi incorporó posteriormente a su clasificación un nuevo tipo de políticas que tienen que ver con el criterio de la coactividad aplicable. Se trata de las políticas constituyentes, relacionadas con las transformaciones del régimen político y/o administrativo y los márgenes según los cuales crece o se limita la jurisdicción gubernamental con respecto a los derechos ciudadanos.

Parte fundamental del estudio de las políticas públicas lo constituyen, además del ámbito o arena política en que se desenvuelven, su diseño, análisis e implementación, de acuerdo a la trayectoria que siguen desde su concepción como resultado de un conjunto de demandas sociales hasta que, transformadas siempre con respecto a la idea original, se concretan y ejecutan en la realidad.

En lo que respecta al diseño y elaboración de las políticas públicas, existen dos posiciones extremas desde la perspectiva teórica que abordan su formulación. La primera, conocida como método racional comprensivo, aspira, como su nombre lo indica, a la máxima racionalidad posible, agotando todas las instancias de análisis. En segunda instancia, una postura más cercana a la compleja realidad política, postula que en la formulación y decisión en materia pública predomina la visión pragmática y negociadora, que reconoce la pluralidad de intereses que se hallan en pugna dentro de la sociedad y a partir de ellos fundamenta el análisis.

Dentro de esta segunda vertiente se ubicó Charles E. Lindblom, para quien "en el abordaje de problemas complejos, como suelen ser los problemas públicos de las políticas, los límites de información, conocimiento, tiempo y recursos afectan el proceso de elaboración de las políticas... Las decisiones siguen, más bien, la regla pragmática de 'salir del atolladero, del lío' y fuera de la metáfora, el método de las comparaciones sucesivas limitadas" (Ibid. p. 48) o método incremental.

"La ciencia de salir del paso" postulada por Lindblom en la década de 1950, tuvo de inmediato una gran acogida (no exenta de puntos de vista críticos) y fue punto de partida de la corriente conocida como incrementalismo. Como el propio autor acotó: "Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones". (Ibid. p. 49).

Reconocer esta realidad implica la necesidad de crear un método que, incapaz de proponer soluciones exhaustivas, automáticas y unívocas a los problemas sociales, desate en cambio una cadena de reflexiones y propuestas de acción graduales, experimentales, sucesivas y correctivas que tengan como referencia postulados y resultados de políticas aplicadas con anterioridad.

De acuerdo al autor, el método incremental de elaboración y ejecución de políticas públicas es propio de los regímenes democráticos debido a que implica un proceso de comunicación social que, como primera premisa, parte de la pluralidad de intereses favorables y adversos a través de un sistema de "ajuste mutuo" impensable en las sociedades totalitarias.

La visión politológica de Lindblom es complementada y enriquecida con las grandes aportaciones de Giandoménico Majone, quien propone un análisis de tipo postdecisional que consiste en la creación de argumentaciones a través de la combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos, destinadas a aumentar el consenso, responder a las críticas y dotar de mayor congruencia a la decisión en un conjunto de decisiones públicas ante la necesidad de convencer a uno o varios sectores sociales y en el marco de la

"institucionalización de la discusión, la oferta recíproca de razones, los argumentos públicos". (Ibid. p. 60).

La realización de este tipo de análisis postdecisional debe considerarse como parte fundamental de un análisis más amplio en el que lo que se pone en juego es la factibilidad misma de la política pública en cuestión. Como método concreto de factibilidad, Arnold J. Meltzer propone un procedimiento consistente en la creación de diversos escenarios por parte del analista de políticas públicas.

Por escenario se entiende la exposición de lo que se conoce sobre cierta área de acción política, es decir, los "ingredientes" que la componen, sus principales problemas, etc., partiendo de especulaciones y conjeturas. Una vez realizada esta labor, el analista, según Meltzer, debe abocarse a obtener la mayor información posible sobre los siguientes aspectos e incluirlos en el escenario elaborado con anterioridad:

ACTORES.- Un actor puede ser un individuo, una función, un grupo, un comité, una coalición o incluso un Estado, y se distinguen de acuerdo a la postura que adoptan ante una política determinada.

MOTIVACIONES.- Es el conjunto de deseos, impulsos, metas y objetivos de tipo singular, idiosincrásico y temporal que determinan la preferencia o rechazo hacia una política por parte de los actores.

CREENCIAS.- Son el marco de referencia, los "lentes conceptuales" a partir de los cuales el actor percibe la realidad, y pueden estar formadas por toda una ideología política o simplemente por un conjunto de nociones vagas e inconexas.

RECURSOS.- Son todo aquello que un actor posee, desea, valora o estima útil para satisfacer sus motivaciones.

SITIOS.- Es el lugar en donde ocurre la acción política, un punto de referencia para ubicar y analizar el comportamiento de los actores, sus motivaciones, creencias y recursos, así como las distintas posiciones que ocupan las fuerzas políticas más importantes.

INTERCAMBIOS.- Con esta expresión, el autor se refiere a las posibilidades de coalición o desintegración de actores o grupos de actores

políticos de acuerdo a los intercambios de recursos que entre ellos se efectúen en aras de obtener resultados favorables.

Como es posible apreciar, la propuesta de Meltner no es un método analítico que pretenda agotar todas las opciones y estrategias a seguir, se trata simplemente de aportar ciertos elementos y probabilidades que enriquezcan el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Al respecto, el propio Meltner afirma: "La predicción política y el error siempre van de la mano. El analista de políticas que pretende formular juicios políticos puede no estar en condiciones óptimas para ello y, a medida que diseña su escenario, irá descubriendo lo poco que sabe. Sin embargo, no tiene opción: si desea incluir variables políticas en su análisis, necesariamente formulará juicios políticos, algunos de los cuales serán erróneos... No pretendo decir con esto que la costumbre de presentar análisis erróneos sea una virtud [pero]... siempre es mejor un poco de información que nada en absoluto". (Meltner, 1992. p. 386).

La fase terminal de la elaboración de las políticas públicas está determinada por su implementación. De ahí en adelante, queda el enorme reto de evaluar sus resultados bajo criterios de confiabilidad, objetividad y sistematización que coloquen al ciudadano y a los sectores directamente involucrados como fuente privilegiada y fidedigna de información.

La implementación de las políticas públicas está acompañada de numerosas dificultades y transformaciones entre las que destacan la falta de dirección, frustraciones, fracasos parciales, conflictos entre criterios, competencias y áreas de responsabilidad que inevitablemente producen cambios en las políticas con respecto a las concepciones originales.

Aún cuando en teoría "el estereotipo de burócrata se presente bien situado en una pirámide de cargos superiores y subordinados que recibe órdenes de un único superior, la mayoría de los funcionarios reciben órdenes de más de uno" (Lindblom, 1991. p. 86), lo que dificulta singularmente la implementación de las políticas y es punto de partida para inducir a errores en la labor de diagnóstico, evaluación, redefinición de roles y estrategias que demanda, para

ser viable, la reforma del Estado en lo general y la reforma del gobierno en lo particular.

1.3.2 El redimensionamiento del sector público mexicano 1982-1988

La necesidad de modificar al Estado y al gobierno mexicanos y corregir sus desviaciones e ineficiencias no es nueva. La multiplicidad de problemas derivados del crecimiento desmedido del sector paraestatal y su inserción en un sistema político como el mexicano, a pesar de su enorme complejidad, fue abordada sistemáticamente a través de reformas parciales y enfocadas únicamente al aspecto administrativo. En este marco se incluyen los intentos, poco fructuosos, de lograr una gestión pública más eficaz a través de procesos de sectorización y descentralización, por ejemplo.

Aunado a la ya de por sí crítica situación internacional, con los grandes desequilibrios de la década de los 70 (abandono de Estados Unidos del patrón oro como respaldo del dólar, disparo de los precios del petróleo en 1973, exceso de los llamados petrodólares en los mercados financieros y acelerado endeudamiento de los países en desarrollo, entre otros), la economía mexicana enfrentaba las consecuencias del agotamiento del modelo de crecimiento al interior, la sustitución de importaciones y el llamado desarrollo estabilizador. Se considera que, "de hecho, en el crecimiento forzado de fines de los 70 hasta principios de los 80, que amplificó las deficiencias estructurales de la economía y multiplicó peligrosamente su vulnerabilidad frente a choques del exterior, se encuentra el origen de la crisis". (Granados, 1988, p. 50).

La crisis económica de 1981 y 1982 puso en evidencia la imposibilidad de continuar con los esquemas de antaño en la administración pública y aceleró la decisión de proceder al desmantelamiento del sector paraestatal. Desde el inicio de su gestión gubernamental, el presidente Miguel de la Madrid decidió enfrentar la situación modificando, en primera instancia, la normatividad existente para que, a través del concepto de Rectoría del Estado sobre el Desarrollo Nacional, se otorgaran al ejecutivo federal

facultades para asignar recursos, valores y prioridades a las áreas económicas reservadas exclusivamente al Estado (estratégicas) y las de su posible pero no indispensable concurrencia con los sectores social y privado (prioritarias).

Paralelamente, "el gobierno indujo la reordenación económica a través de las siguientes acciones:

1. Apertura comercial de la economía exterior mediante la liberalización de las importaciones y la modificación de la estructura arancelaria. (Ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio [GATT] en 1986).
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; 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 restablecer el equilibrio presupuestal; ajustes a los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, reforma tributaria sobre la base gravable de las empresas y mayor capacitación a contribuyentes.
4. Adelgazamiento del sector paraestatal mediante la liquidación, fusión, venta y transferencia de empresas". (Rivas, 1992. p. 109).

La administración de Miguel de la Madrid no llegó a postular expresamente el concepto de reforma del Estado y fue renuente en todo momento a que la estrategia emprendida respecto a las finanzas públicas y el sector paraestatal cayera bajo la denominación de "privatización generalizada". Adoptó el concepto del "redimensionamiento", que contrario al de privatización, no se limita a proponer la reducción drástica de la actividad empresarial del Estado, sino prevé incluso el crecimiento de su participación en ciertas ramas estratégicas con un criterio estricto de racionalización presupuestaria y desentendiéndose de las áreas no consideradas primordiales para los fines de la economía pública.

Así, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) se refirieron expresamente al redimensionamiento del sector público y proponían objetivos, mecanismos y estrategias para lograrlo como requisito esencial para el éxito de la reordenación económica.

No obstante, la primera fase de este proceso, es decir, la clasificación de las áreas estratégicas y prioritarias como criterio decisivo para su conservación o privatización, estuvo caracterizada por una gran incertidumbre jurídica. Al respecto, Jorge Ruiz Dueñas afirma: "En cuanto a las áreas prioritarias, el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) dice: 'Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución'... en tanto, el artículo 25 constitucional remitía a la ley de una manera vaga, la LFEP lo hacía a la Constitución, consagrándose así una de las más inusuales remisiones circulares en el derecho mexicano". (Ruiz, 1990. p. 799).⁶

En lo que respecta a las áreas estratégicas, la denominación que de ellas se hace en el artículo 28 constitucional resultó en ocasiones demasiado abstracta o maleable y dio lugar a actos de discrecionalidad o pragmatismo político para abrirlas a la participación del sector privado, como en el caso de la expresión "petroquímica básica", al clasificarse, mediante resolución de la Comisión Petroquímica Mexicana, una serie de productos como de orden secundario y, por tanto, susceptibles de ser producidos por los particulares.

El artículo 28 constitucional, por su parte, establece como áreas prioritarias la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y otras actividades señaladas por los distintos ordenamientos legales.

⁶El artículo 25 señala: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1991. p. 26.

En términos generales, el redimensionamiento del sector público tenía como objetivo principal fortalecer a las áreas estratégicas y desincorporar a las entidades que no se inscribieran en este concepto. En segundo lugar, se proponía modernizar las ramas tradicionales a través de inversión en tecnología y adecuación de sus organizaciones a fin de incrementar la eficiencia, la competitividad y el número de empleos permanentes y mejor remunerados.

Jorge Ruiz Dueñas elabora una síntesis muy ilustrativa sobre el proceso de redimensionamiento del sector público durante el sexenio de Miguel de la Madrid:

"La etapa final del redimensionamiento durante el período de Miguel de la Madrid se aprecia a través de las cifras proporcionadas por el Secretario de la Contraloría en julio de 1988. La información vertida proporcionó - por primera vez - una visión global clara de las metas gubernamentales al respecto y sus efectos de carácter económico. Así, se reconoce un universo paraestatal inicial de 1,155 entidades a las que se agregaron 59 nuevas, lo que dio un total de 1,214. La LFEP no consideró las antes conocidas como "minoritarias"; estas ascendieron a 49; adicionalmente se determinó la desincorporación de 717 entidades lo que dio una suma de 766, reduciendo virtualmente el universo paraestatal a 448 (al mes de junio de 1988). Lo anterior significó una disminución de 63%. De los 717 procesos autorizados en la fecha señalada sólo se habían efectuado 442, 62% del total previsto, en las siguientes proporciones: los procesos de liquidación y venta fueron concluidos en 53% cada uno, 82% de las transferencias, 81% de las fusiones y 76% de las extinciones. En cuanto a las características de las entidades sujetas a desincorporación, 70% correspondían a empresas mayoritarias, 5% a minoritarias, 21% a fideicomisos y 4% a organismos descentralizados.

Una reducción aprobada por el Ejecutivo Federal en el primer semestre de 1988, fijó la cifra final del subconjunto paraestatal industrial en 81 entidades. Cuatro de ellas eran fundamentalmente institutos de investigación aplicada (de Investigaciones Eléctricas, de Investigaciones Siderúrgicas, Mexicano del Petróleo y Nacional de Investigaciones Nucleares). Por su parte, Petróleos Mexicanos mantendría 3 filiales; Sidermex, 26; Azúcar, 32... y Astilleros Unidos, 2 filiales. Las demás entidades son: Comisión Federal de Electricidad,

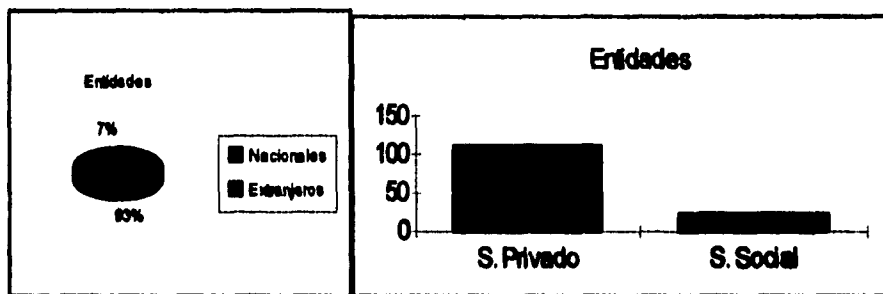
Fertimex, Comisión de Fomento Minero, Consejo de Recursos Minerales, Fideicomiso de Minerales No Metálicos, Azufrera Panamericana, Compañía Exportadora del Istmo, Minera Carbonífera Río Escondido, Roca Fosfórica Mexicana y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Cabe agregar a PIPSA, con tres filiales pero sectorizada en Gobernación. De esta manera la concentración industrial gubernamental se reducía a 12 de 28 ramas en las que se encontraba.

... El peso de las desincorporaciones en el presupuesto de egresos de la Federación (con base en 1983) fue de 10%. En consecuencia, el Estado se retiró de la producción de bienes de consumo duradero, en la industria automotriz (Renault, VAM, Bicicletas Cóndor, Fábrica de Tractores Agrícolas y Grupo DINA) y en productos electrodomésticos (Acros, Aceros Esmaltados, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manufacturera Corpomex, todas ellas de Somex). En bienes de capital se desincorporó a Fairbanks Morse, Mecánica Falk, Cabezas de Acero Kikapoo, Productora Mexicana de Tubos, Astillero de Guaymas, Astillero de Ensenada y Perfiles y Estructuras de Durango. En el sector de insumos intermedios hay cuatro ramas de las cuales se retira totalmente: hilados y tejidos de fibras blandas (Grupo de Hilos Cadena, Nunatex); de la química básica (Cloro de Tehuantepec, Sosa Texcoco); de las resinas y fibras artificiales (Finacril, Polidesa, Polirey y Humex, entre otros); de la industria básica de metales no ferrosos (Zincamex). En bienes de consumo no duradero el retiro es en cuatro ramas: en la preparación de frutas y legumbres (Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan); en refrescos embotellados (Grupo Garci-Crespo); en vestido (COVE) y en productos medicinales (Proquivemex División Farmacéuticos).

... Cabe añadir que el saldo en la comunicación aérea durante el sexenio examinado concluye con la venta casi en su totalidad de Aeronaves de México, después de un atropellado episodio de quiebra resultado de la sobreposición contradictoria de objetivos políticos y de bienestar comunitario con los de carácter comercial, así como de la desafortunada gestión incluyendo las relaciones obrero-patronales. Asimismo, se pretendía dejar prácticamente concluidas las negociaciones para la enajenación de la participación mayoritaria del gobierno federal en Mexicana de Aviación.

Los recursos obtenidos con la venta de 136 empresas durante el sexenio de Miguel de la Madrid ascendieron a 1 billón 528 217 millones de pesos... La cifra de los ingresos parece poco significativa comparada con los derivados del petróleo o los montos del servicio anual de la deuda. Sin embargo, habría que agregar a esto el ahorro en subsidios y transferencias. Estas cifras no incluyen, además, las ventas de Aeroméxico, Compañía Minera de Cananea y Mexicana de Cobre." (Ibid. pp. 802-807).

Respecto al destino de las 136 entidades enajenadas, el siguiente cuadro ilustra la proporción en que estas fueron adquiridas por los distintos sectores:



En lo que respecta al empleo público, el redimensionamiento del sector público durante la administración de Miguel de la Madrid y, particularmente, el recorte masivo de personal de la administración pública central, la estrategia cobró mayor vigor a partir de julio de 1985, fecha en que se anunció la decisión presidencial de reducir el gasto corriente del gobierno federal como parte de la política de austeridad.

Ello significó entonces la eliminación o fusión de 15 subsecretarías de Estado y aproximadamente 50 direcciones generales, así como la desaparición de 30% de las asesorías, de la totalidad de las coordinaciones generales y el ajuste de 10% en los sueldos de mandos medios y superiores.

Se considera que la reestructuración de la administración pública federal afectó los empleos de 51 mil burócratas, de los cuales 28 mil fueron liquidados y/o despedidos y el resto fue reubicado. Asimismo, hasta el final del sexenio no se autorizó la creación de nuevas plazas dentro del gobierno federal.

A pesar de lo anterior, las cifras de empleados incorporados al régimen del ISSSTE no hablaron de un decremento drástico del personal público, por el contrario, se experimentó un ligero aumento ya que de 21.7 burócratas por cada 1000 habitantes se pasó a 24.9 para 1989. (Pineda, 1992. pp. 77-79).

Un primer balance sobre los alcances y resultados del redimensionamiento del sector público de 1982 a 1988 tropieza con una dificultad, nunca aclarada, sobre el número de entidades paraestatales con que inició el sexenio. Después de un gran número de versiones encontradas, se admitió oficialmente la existencia de 1,155 unidades paraestatales al final de 1982. De ellas, se planeó desincorporar primero a 219, posteriormente 236 y en una tercera etapa se pretendía concluir el sexenio con 650 entidades, cifra que no se alcanzó y es poco probable que la opinión pública llegue a conocer con exactitud el número de empresas que efectivamente se desincorporaron y la gran cantidad de fideicomisos que simplemente se eliminaron del padrón paraestatal por haber cumplido ya con los objetivos que motivaron su creación.

El proceso de redimensionamiento emprendido el sexenio anterior generó diversas reacciones entre los sectores sociales de México. El sector patronal se pronunció reiteradamente por un proceso más acelerado y radical, a pesar de que en la práctica eran renuentes a participar en la transferencia de activos públicos por considerar poco atractivas las ofertas.

Esta posición implicó la exigencia, por parte del empresariado que adquiriría entidades por la vía de la privatización, de condiciones preferenciales de pago, saneamiento financiero y reducción de las plantillas laborales con cargo político para el gobierno. Sólo la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) advirtió los riesgos de una privatización generalizada y sostuvo que el Estado debía adecuar sus funciones pero no abandonar por completo la actividad productiva.

En el espectro político, predominó una postura ambigua por parte de los partidos de oposición de centro e izquierda, mientras que el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), considerados de derecha, se mostraron complacidos por las medidas. Por su parte, las

organizaciones políticas emergentes al final del sexenio de de la Madrid reprobaron las repercusiones negativas del proceso (sobre todo en términos del desempleo y la persistencia de la escalada inflacionaria), sin ofrecer planteamientos alternativos consistentes.

Es necesario acotar que todas estas transformaciones sucedieron en un ámbito de profundos y acelerados cambios de la sociedad mexicana. Como se ha observado anteriormente, el hecho de que los fenómenos de reforma del Estado y del gobierno se presenten como reacción a una problemática económica no excluye que se trate de procesos que buscan responder al creciente dinamismo y pluralidad que caracterizan la vida social contemporánea. El redimensionamiento del sector público propuesto en 1982 no escapa a esta tendencia.

Así, mientras en el pasado reciente las clases medias se caracterizaron en mayor o menor grado por su indiferencia política debido a que el Estado les proporcionaba beneficios y oportunidades económicas, la crisis convirtió en frustración las oportunidades y comenzó a perfilar las inquietudes cotidianas en distintas formas de opinión y participación política.

Frente a esta perspectiva, la élite gubernamental fue capaz de advertir que existía "un movimiento de penetración del Estado en la economía y, por ende, en la sociedad y otro movimiento de búsqueda de participación de la sociedad en el Estado. La simultaneidad de ambos fenómenos sólo puede traducirse en armonía si se desarrolla sobre bases democráticas, no sólo en la expresión tradicional de la democracia representativa -que ahora resulta insuficiente- sino también en la invención y reformulación de nuevos cauces de participación". (Granados, 1988. p. 59).

Ante una concepción pluralista de la vida social implícita en el diagnóstico del sexenio de de la Madrid, la propuesta política gubernamental no tuvo la magnitud ni la intensidad requeridas; se limitó a privilegiar en el análisis la cuestión del repliegue de la actividad estatal y a afirmar la necesidad de que el Estado coordinara la acción de las diferentes racionalidades existentes bajo la idea de la rectoría económica: "El Estado debe asumir responsabilidades bajo la exigencia de la sociedad, con el objeto de suplir lo

que la propia sociedad es incapaz de regular dentro del mercado, para lo cual se requiere de nuevos mecanismos democráticos de control y participación de la sociedad sobre las acciones estatales". (Ibid. p. 61).

A pesar del énfasis que colocó la visión política de la administración de Miguel de la Madrid en la cuestión de la pluralidad y la participación, resulta indispensable tener presente que fue precisamente en el seno del propio partido que llevó a de la Madrid a la presidencia donde éste encontró la mayor oposición a su proyecto sexenal. El grupo divergente resultó incompatible con la élite gobernante y el asunto, lejos de ser una oportunidad para demostrar la vocación de pluralidad y participación pregonada por el grupo gobernante, culminó en una importante escisión y en la conformación de un nuevo partido político para 1988, el Partido de la Revolución Democrática.

No obstante, en el trasfondo de todo esto subyace un proceso de democratización que no por inevitable ha sido menos irregular o incluso doloroso en su trayectoria.

En resumen, "en medio de grandes dificultades, gobierno y sociedad emitían advertencias y propuestas escasamente integradas, que por lo regular se limitaban a aspectos aislados para hacer frente a problemas emergentes, de la crisis, a lo inmediato más que a lo estructural. No hubo durante un tiempo una idea ni una iniciativa que considerara la magnitud de los cambios externos ni su influencia enorme sobre la realidad del país, así como las presiones derivadas de la crisis del modelo de desarrollo, ni que por lo mismo asumiera la necesidad de transformaciones del Estado. Parecía que la actitud nacional sostenida por casi cinco décadas podía seguir siendo, por sí sola, una protección y una garantía para un sistema con grandes problemas económicos y sociales, pero instalado ya en una realidad diferente". (Hernández/Xelhuantzi, 1993. p. 51).

A este conjunto de circunstancias intentó hacer frente, por primera vez de manera integral, la estrategia de reforma del Estado propuesta por Carlos Salinas de Gortari.

1.3.3 La reforma del Estado en México 1988-1994

Llegado el momento de su campaña presidencial, Carlos Salinas de Gortari otorgó una importancia fundamental a la modernización de la administración pública y a la continuación del proceso de reestructuración y redimensionamiento de las actividades del Estado.

Incluso, durante un discurso de su campaña, en actitud autocrítica, afirmó lo siguiente: "Debemos aceptar que la presencia del Estado en muchos campos no obedeció a una respuesta a este mandato constitucional de rectoría y promoción del desarrollo... Frente a ello, hay un movimiento amplio en la sociedad mexicana actual que exige la descentralización de las decisiones y también la redefinición de la presencia del Estado, para que cumpla con eficiencia y equidad esta esencial responsabilidad de rectoría. Debemos, en consecuencia, fortalecer los campos que son mandato constitucional para el Estado y ampliar el margen de participación de los particulares y de las organizaciones sociales." (Salinas, 1988. p. 10).

A este diagnóstico siguió la elaboración y presentación durante la campaña electoral de un plan de ocho puntos para modernizar al sector público mexicano:

1. Fortalecer la función de rectoría del Estado manteniendo la propiedad y control en las áreas estratégicas que señala el artículo 28 constitucional, pero elevando eficiencia, productividad y con un estricto control del gasto y el presupuesto. Las áreas que no sean ni prioritarias ni estratégicas serán desincorporadas definitivamente.
2. Revisar y evitar el exceso de regulación.
3. Elevar el ahorro interno mediante la reducción del déficit gubernamental y el ahorro público a fin de canalizar mayores recursos a las prioridades de salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad y justicia.
4. Dotar de autonomía de gestión y eliminar reglamentaciones innecesarias a las empresas públicas que conserve el Estado.
5. Profundizar el proceso de revisión normativa y eliminar instancias y reglamentos que obstaculizan las actividades de la sociedad.

6. **Emprender y consolidar efectivamente los procesos de desconcentración y descentralización administrativas, fortaleciendo la capacidad de decisión en los estados y municipios con objeto de brindar una mejor atención a la ciudadanía.**
7. **Fortalecer la desconcentración y la descentralización administrativas a través de la capacitación integral a los funcionarios en los distintos niveles de gobierno.**
8. **Establecer los mecanismos de diálogo y concertación con los trabajadores y funcionarios de los sectores central y paraestatal, necesarios para lograr la modernización del sector público.**

Como es posible advertir, la mayoría de estos lineamientos persistieron como directrices del proyecto modernizador que plantearía Salinas de Gortari a lo largo del sexenio 1988-1994. Para el caso concreto que aborda este trabajo, es decir, la política de protección al consumidor, los aspectos de control del gasto y el presupuesto, desregulación, ahorro público, adecuación de los marcos jurídico y reglamentario de las entidades públicas, desconcentración y descentralización administrativas y, sobre todo, la promoción de la participación social en la toma de decisiones públicas, fueron criterios de principal importancia para delinear los objetivos y perspectivas de la fusión del Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor.

Por otro lado, las grandes dificultades que trajeron consigo las elecciones federales de 1988 obligaron al grupo en el poder a diseñar una estrategia lo suficientemente amplia y profunda para restituir el consenso, deteriorado por la crisis económica, la inflación, la severidad de los planes de ajuste, la división interna del PRI y los innumerables cuestionamientos a la legitimidad de los comicios presidenciales, entre otros motivos.

Retomando las grandes directrices de instrumentación propuestas para lograr el cambio estructural en el sexenio de Miguel de la Madrid, es decir, la descentralización como prioridad para redistribuir los beneficios del desarrollo, la apertura económica materializada en el ingreso al GATT y el saneamiento de las finanzas públicas; Salinas partió del reconocimiento de los avances obtenidos y, sobre todo, de las grandes asignaturas pendientes.

La nueva estrategia debía incluir, con más vigor que nunca antes en la historia reciente del país, la imposibilidad de sustraer el desarrollo interno de la dinámica arrolladora del contexto internacional, intensificada por la interdependencia, la globalización y la competencia. Para el Estado y el gobierno mexicanos, el factor externo comenzó a ser considerado incluso como decisivo para afianzar o poner en riesgo la viabilidad de la nación.

La respuesta del Estado ante esta situación se sintetizó en la estrategia de modernización. Concebida como "la iniciativa de nuestra generación para... lograr los objetivos de la nación: defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento con estabilidad de precios y elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos", (Nacional Financiera, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 1989. p. 10); la modernización se convirtió en el principal recurso ideológico del sexenio de Carlos Salinas.

Las principales vertientes de la modernización fueron las siguientes: el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Se consideró entonces que la modernización política, económica y social que dichos acuerdos implicaban sería imposible sin una profunda reforma del Estado.

El concepto de reforma del Estado surgió como resultado del reconocimiento simultáneo de sus realizaciones históricas y de los rezagos que hasta el momento había sido incapaz de resolver. El planteamiento se dio en los términos siguientes:

"El Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos. Ello exige incrementar su fortaleza ampliando las bases sociales de su acción y reconocerse como un actor que no colma todo el espacio social... Exige también ser eficaz

eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y la calidad de vida". (Ibid. p. 31).

Como es posible advertir, la reforma del Estado, como proceso político, abarcaba una gran cantidad de aspectos y debía, por ende, efectuarse en tres ámbitos principales: en la intervención del Estado en la economía; en el de la naturaleza y los mecanismos a través de los cuales se da la relación entre el gobierno -sobre todo en lo que respecta a la administración pública- y los distintos sectores de la sociedad; y en el del ejercicio del poder público y su control democrático mediante la división de poderes, el federalismo y los procesos electorales.

Asimismo, la reforma del Estado estuvo acompañada de una conceptualización político-ideológica que se denominó como "liberalismo social". Consistente en una propuesta intermedia y equilibrada entre el neoliberalismo a ultranza y el "estatismo reaccionario", el liberalismo social fue presentado como una filosofía de hondos raíces históricas nacionales, a través de la cual se lograría fortalecer la soberanía en el marco de la globalización y la integración regional; promover la existencia de un Estado solidario, comprometido con la justicia social, pero nunca más propietario o sobreregulador; impulsar la justicia social (para lo que el Programa Nacional de Solidaridad resultaba -desde este punto de vista- idóneo); garantizar las libertades individuales y colectivas; respetar de manera corresponsable el voto para afianzar el régimen democrático; promover una educación de calidad, para la libertad y la justicia; dejar atrás la visión paternalista del desarrollo agrario y promover la justicia, la libertad y la productividad en el sector campesino; reconocer, respetar y proteger la composición pluricultural de México, expresada en sus pueblos indígenas y, por último, impulsar el mejoramiento integral de la calidad de vida de los mexicanos.

Más allá de los planteamientos ideológicos, cuando se habla de la reforma del Estado emprendida por Carlos Salinas de Gortari, lo que resulta más ilustrativo es analizar la forma en que los postulados de la modernización se plasmaron en las profundas modificaciones que experimentaron la Constitución Política de nuestro país y diversos ordenamientos legales durante el sexenio recién concluyó; esto es:

a) En lo político, las tres reformas electorales, "la redefinición de derechos y obligaciones en materia de libertades religiosas; nuevas estructuras y modificación de los principios operativos para la defensa de los derechos humanos; nuevos arreglos y mecanismos para asegurar el cumplimiento de acuerdos económicos y sociales de las fuerzas productivas; ... una nueva participación en los foros multilaterales y la definición de una política de diversificación estratégica frente a naciones y grupos de naciones...

b) En lo económico... eliminar el carácter predominantemente propietario del Estado y asumir uno fundamentalmente regulador, promotor, corresponsable en el desarrollo y en la promoción de la justicia..., privatizaciones, desregulación, promoción de la inversión nacional y extranjera... y apertura de mercados al exterior.

c) En materia de necesidades sociales... era indispensable incorporar a los grupos rurales en el proyecto modernizador... (a través) de una modificación sustantiva de la reforma agraria..., también una reforma para alcanzar una educación federal, extensiva y de calidad... La respuesta social del Estado significa también... una democracia industrial en donde se respetan las autonomías de las organizaciones sindicales y las empresas... (así como) la libre organización de grupos y comunidades". (Rebolledo, 1993. p. 50, 51 y 52).

Dentro del vasto universo de temas y aspectos que pretendió abordar y transformar la estrategia de reforma del Estado, interesa destacar especialmente, para efectos del presente trabajo, aquellos de la modernización económica y política vinculados de manera particular con la reforma del gobierno, a fin de lograr situar en este contexto la reestructuración de la política de protección al consumidor. Entendida como

el ámbito principal donde opera la relación Estado-sociedad, la administración pública mexicana y sus respectivas reformas tuvieron un claro matiz económico durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Uno de los elementos más destacados para comprender y contextualizar lo anterior fue el documento llamado "Diez lecciones de la reforma económica en México", elaborado por quien fuera uno de los funcionarios más cercanos al ámbito de las decisiones durante la administración salinista.

Entre otros aspectos (liberalización económica y financiera, reestructuración de la deuda externa, control de la inflación, etc.), el documento señalaba que el saneamiento de las finanzas públicas debía ocupar la más alta prioridad y resultaba decisivo para el éxito del programa estabilizador en México.

Para ello, los recortes presupuestales fueron considerados como la herramienta privilegiada para reducir el gasto público no prioritario. Asimismo, el principal "foco rojo" a eliminar por parte del gobierno eran las empresas públicas, ya que: "La causa de las desviaciones fiscales no se localiza, en general, en el gobierno central sino en las empresas estatales, a menudo sujetas a controles presupuestales menos estrictos". (Córdoba, 1991. p. 33).

Las empresas públicas productoras de bienes y servicios para el mercado fueron concebidas como el mayor problema para las finanzas públicas, no sólo por sus efectos sobre la política fiscal, sino también (y principalmente) por la imposibilidad de que los precios oficiales se actualizaran conforme al incremento de la inflación, lo que aumentaba en gran escala la necesidad de otorgarles subsidios.

Como solución a este problema, José Córdoba explicaba: "Ciertamente, los continuos ajustes a los precios del sector público causan un gran desgaste político al gobierno, mayor incluso que los recortes al presupuesto. Esto explica la renuencia a incrementar los precios públicos, especialmente los más sensibles. El aumento de los subsidios después de un primer intento por reducirlos es... lo que explica el fracaso de los programas de estabilización. Por otra parte, incrementos de precios abruptos producen choques de oferta, lo que retroalimenta el proceso inflacionario. Ante esta situación, es necesario reducir

el universo de precios controlados por el gobierno, a lo que contribuyen las privatizaciones, y planear cuidadosamente el calendario de ajustes". (Idem). En otras palabras, la privatización implicaba para el Estado renunciar por completo a la continuación de la política de insumos baratos para la industria nacional, cuya excesiva protección redundó en la incompetencia y baja productividad que se pretendió revertir también a través de la reforma del Estado.

La desincorporación se clasificó en dos vertientes. La primera consistió en la venta de la participación accionaria del gobierno a los sectores social y privado, en tanto que la segunda estuvo integrada por una serie de instrumentos tales como la liquidación, cuando una entidad ya cumplió con el propósito para el cual fue creada; la extinción, que se aplicó principalmente a los fideicomisos públicos; la fusión, cuando la actividad que desarrollan varias empresas puede concentrarse en una y la transferencia a otras regiones, en los casos de que la actividad de la empresa u organismo era particularmente importante en alguna zona o estado de la República.

De entre las organizaciones cuya desincorporación se realizó durante la administración de Salinas de Gortari sobresalen: Sidermex, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, Inversiones Urbanas Monterrey, Industrias Conasupo, Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y Estados, Productos Pesqueros de México, Productos Pesqueros Atún-México, Productos Pesqueros de Escuinapa, Productos Pesqueros Peninsular, Refrigeradora Tepepan, Escameros Mexicanos del Pacífico, Complejo Turístico Río Colorado, Paradores de Tabasco y Nacional Hotelera de Baja California.

Sectorizadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) específicamente, se desincorporaron: Aseguradora Mexicana (ASEMEX), Compañía Operadora de Teatros, S.A. (COTSA), Compañía Exportadora del Istmo, Canales 7 y 13 de Televisión, Estudios América, Procarsa, Profotur y las Unidades de Maíz Industrializado Conasupo en Jaltipan, Veracruz; Arriaga, Chiapas; Guadalajara, Los Mochis y Tlalnepantla.

Del sector Comunicaciones y Transportes se planeó la desincorporación de los servicios portuarios de Acapulco, Guaymas, Lázaro Cárdenas, Manzanillo,

Mazatlán, Progreso-Yukalpetén, del Istmo de Tehuantepec, de Quintana Roo y de Ensenada.

De la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) se desincorporó durante el sexenio de Salinas a Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) y el Sistema de Distribución de Gas Natural de Monterrey, además de la Minera Autlán, no sectorizada.

Para el final de la gestión de Carlos Salinas quedaron 48 procesos de desincorporación en marcha; 32 en liquidación, 3 en extinción y 13 en venta: el periódico El Nacional, Fábrica de Papel Tuxtepec, Mexicana de Papel Periódico, Productora Nacional de Papel Destintado, Exportadores Asociados, Maíz Industrializado CONASUPO, Profotur, Innovación y Comunicación, Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, Nacional Hotelera de Baja California, Recreomex, Terrenos Recreo y Ocean Garden.

Por su importancia estratégica y la magnitud de las transacciones efectuadas, la privatización de Teléfonos de México y de la banca comercial merecen mención aparte y un estudio muy detallado que rebasan las intenciones del presente trabajo.

Desde el inicio de la estrategia, se previó que los objetivos de la desincorporación serían el fortalecimiento de las finanzas públicas; la canalización adecuada de los recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias; la eliminación de gastos y subsidios injustificables; la promoción de la productividad de la economía y el mejoramiento de la eficiencia del sector público a través de la disminución del tamaño de su estructura.

Sin embargo, se insistió especialmente en que el destino de los recursos generados como consecuencia del ahorro público se destinarían, en primera instancia, a cubrir las amortizaciones de la deuda pública interna y externa. El objetivo final planteaba que la disminución de los intereses generaría cuantiosos recursos para el gasto social, sin necesidad de recurrir a la financiación inflacionaria o al endeudamiento adicional.

En este sentido, se consideró que los ingresos derivados del proceso de desincorporación se integraran en "un fondo especial fuera del presupuesto del gobierno que se constituyera como una reserva para enfrentar acontecimientos adversos inesperados, como podría ser la caída de los precios del petróleo más allá de lo previsto. A este fondo se le llamó Fondo de Contingencia Económica". (Rogozinski, 1993. p. 129).

De acuerdo con datos de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, organismo responsable del proceso de desincorporación desde 1985, el manejo adecuado de los recursos obtenidos por la privatización, fusión y extinción de unidades estatales hizo posible la amortización de 20 billones de pesos de deuda pública interna y la cancelación de 7,171 millones de dólares de la deuda externa para 1992. Asimismo, se afirma que todo ello redundó en una evolución favorable del gasto social, cuyo incremento fue de 57.3% entre 1988 y 1992.

Si bien es cierto que las privatizaciones tuvieron tal importancia en el espectro de las finanzas públicas, no menos apremiante fue la necesidad de aplicar correctamente una amplia política de desregulación, especialmente en el contexto de la acelerada apertura comercial de México. Se consideró que la desregulación debía ser aplicada prácticamente a todos los sectores de la actividad económica: comercio interior y exterior, inversión extranjera, industria, agricultura, transporte, telecomunicaciones, turismo, minería, transferencia de tecnología, etc., a fin de lograr los siguientes objetivos:

1. "Eliminar obstáculos a la actividad económica y agilizar procesos administrativos.
2. Liberar diversas actividades anteriormente reservadas al gobierno.
3. Otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazos.
4. Contribuir a la estrategia antiinflacionaria reduciendo costos y evitando la formación de monopolios". (Rebolledo, 1993. p. 130).

Dentro de los principales instrumentos jurídicos modificados en el proceso de desregulación económica es posible advertir, de acuerdo con datos

publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el siguiente esquema:

Competencia Económica	Ley Federal de Competencia Económica
Sistema Financiero	Ley de Instituciones de Crédito Ley para Regular las Agrupaciones Financieras Ley del Mercado de Valores Ley de Sociedades de Inversión Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros Ley Federal de Instituciones de Fianzas
Transporte	Ley de Puertos Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros Reglamento de Telecomunicaciones
Industria	Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo de Petróleo en materia de Petroquímica Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
Comercio	Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología (Abrogada) Reglamento de Promociones y Ofertas Ley General de Sociedades Mercantiles Ley Federal de Protección al Consumidor Ley Federal de Correduría Pública
Agricultura	Reforma al artículo 27 Constitucional Ley Agraria Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas Ley Federal de Sanidad Animal Ley Federal de Sanidad Vegetal
Otros	Ley Aduanera Ley Federal de Turismo Ley Federal de Pesca Ley General de Salud Ley Federal de Metrología y Normalización Ley Federal de Aguas

*El Financiero, 13 de julio de 1994, p. 19.

Balace de la Estrategia de Reforma del Estado en México

Considerado, sobre todo por analistas extranjeros, como un programa exitoso para el saneamiento de las finanzas públicas, la desincorporación de 945 entidades paraestatales de 1982 a 1994, arrojó un total de 63 mil 450

millones de nuevos pesos tan solo durante la administración salinista, de los cuales 92% correspondió a recursos obtenidos por la privatización de Teléfonos de México y la banca comercial.

Sin embargo, se ha señalado que el logro de la estabilidad macroeconómica, con los beneficios que supone, en poco ha podido atenuar los efectos negativos del proceso de desincorporación; tales como una aguda concentración del ingreso, con la consecuente polarización de la desigualdad social y el surgimiento de consorcios oligopólicos, y las graves insuficiencias en el renglón del empleo, que implicó la marginación de aproximadamente 7 millones y medio de individuos del mercado laboral formal entre 1982 y 1992, así como un crecimiento del 40.5% en el número de desocupados y subempleados con respecto a 1989 (Gutiérrez, 1994. p. 3A), por no hablar de las lacerantes condiciones de pobreza que persisten en la mayoría de los estados de la República Mexicana.

Asimismo, es necesario señalar que si bien es cierto que la necesidad de reestructurar al sector público mexicano fue una medida ampliamente aceptada, la forma de llevarla a cabo adoleció de una concentración y discrecionalidad excesivas a manos de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin ningún tipo de control de tipo parlamentario o ciudadano.

Entre los logros parciales alcanzados por el programa de privatización se encuentra el mejoramiento de la eficiencia y la productividad de la mayoría de las entidades desincorporadas. No obstante, existen algunos casos representativos que contradicen esta tendencia debido a problemas de financiamiento, coordinación, ineficacia e incluso graves escándalos de corrupción que redundaron en perjuicio de sus clientes y usuarios: Astilleros Unidos Veracruz, Siderúrgica Nacional, Banca Cremi-Unión, Aerovías de México (Aeroméxico), Compañía Mexicana de Aviación y gran cantidad de ingenios azucareros.

En este sentido, cabe considerar que efectivamente los recursos derivados de las desincorporaciones permitieron que el endeudamiento interno y externo decrecieran significativamente, pasando, en el primer caso, de

representar el 28% del PIB en 1988 a significar el 11% para diciembre de 1993 (Gallegos, 1994. p. 40) y haciendo posible la cancelación de un monto importante de la deuda externa. Sin embargo, la estrategia económica adoleció de una excesiva vulnerabilidad respecto al capital especulativo extranjero, como lo prueba el comportamiento reciente de la deuda externa. Esta ha mantenido una tendencia ascendente que la coloca nuevamente como un grave problema potencial al pasar de 114, 868 millones de dólares en diciembre de 1991, a 120, 789 para finales de 1993 y a un estimado de 125 mil millones para junio de 1994. (Lomelín, 1994. p. 4).

Otro aspecto que continúa pendiente de discutir e instrumentar es la realización de una reforma microeconómica concertada y democratizadora que transforme no sólo el ámbito de las relaciones obrero-patronales sino también el esquema de interacción entre el gobierno y los sectores laboral y empresarial, a fin de que las desincorporaciones no se queden solamente en una operación de venta al mejor postor y trasciendan al ámbito del mejoramiento integral de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

Hablando en términos globales de los saldos de la reforma del Estado en México, concretamente de sus objetivos políticos, (a pesar de que resulta un tanto prematuro determinar su impacto a través del tiempo) es necesario destacar los avances que significaron acciones tales como las reformas electorales, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su ley respectiva, la modernización del marco legal de las relaciones entre las iglesias y el Estado, entre otros. No obstante, hasta el momento no ha sido posible advertir resultados concretos de la diversificación estratégica de las relaciones económicas a nivel mundial planteada como objetivo de la Reforma del Estado, y, específicamente en la relación bilateral con Estados Unidos, la posición de México respecto al tema migratorio ha demostrado una gran insuficiencia.

Por último, es conveniente acotar que, además del gravísimo problema de la desigualdad, la vigorización del federalismo ha sido uno de los temas más afectados negativamente en el contexto de la Reforma del Estado del sexenio 1988-1994, como lo prueba la solución casi generalizada de los conflictos postelectorales en las entidades fedrativas por la vía del acuerdo

cupular al margen de la ley y de la voluntad ciudadana, los interinatos y el malestar político que éstos han generado en entidades como Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán, Tabasco y Yucatán, por ejemplo.

De ahí que los grandes retos del Estado reformado deban concentrarse en la promoción de esquemas eficaces para lograr una mejor distribución del ingreso, el impulso a las políticas de empleo pleno, la persistencia de las políticas de control inflacionario y, sobre todo, continuar avanzando en la democratización del país más allá de los aspectos electorales, en el ámbito de la administración pública a través de la participación ciudadana; en la interrelación del Estado con los distintos sectores sociales; en la supresión del PRI como partido de Estado y en la limitación, siempre apegada a derecho, del poder presidencial.

CAPITULO II

LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN MEXICO

"Los derechos del consumidor son derecho social, como lo es, entre otros, el derecho al trabajo y a la salud, y es derecho social en la medida en la que establece una obligación positiva a cargo del Estado en el sentido de poner en efecto un mecanismo que los haga efectivos. Es, en una palabra, la vieja idea que renació en el constituyente mexicano de 1917: el orden jurídico tiene que igualar las desigualdades para que realmente resplandezcan la justicia y la dignidad."

Jorge Carpizo. Palabras pronunciadas en la inauguración del Coloquio Internacional "La protección jurídica del débil en el consumo". Julio, 1979.

II.1 Antecedentes de la creación del Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el estudio y aplicación de programas gubernamentales bajo la óptica de los teóricos de las políticas públicas es sumamente reciente en la mayoría de los países de habla hispana y podría decirse que completamente novedoso en México.

El gobierno mexicano, como la mayoría de los gobiernos, comenzó a acelerar sus tendencias de crecimiento sin una planeación concreta y ordenada, como respuesta al incremento poblacional, la urbanización y el cúmulo de demandas de bienes y servicios que el Estado creyó conveniente satisfacer de manera directa, en el marco de una relación de tipo corporativo y clientelar con la sociedad.

De esta forma, llegó el momento de atender la problemática derivada del fenómeno del consumo, incipiente hacia la tercera década de este siglo en nuestro país.

En realidad, no puede hablarse de la existencia de una auténtica política de protección al consumidor en México antes del 5 de febrero de 1976, fecha en que entró en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC).

Sin embargo, el origen de las disposiciones y ordenamientos para regular las relaciones de consumo en nuestro país se remonta, como en la mayoría de las naciones, a la primera postguerra, particularmente, durante el contexto adverso de la crisis mundial de 1929.

Es en este año cuando la escasez de productos de primera necesidad trae consigo la exigencia de crear las llamadas juntas reguladoras de precios, que tenían como atribuciones la fijación de precios máximos a los productos de consumo necesario, la vigilancia de los comerciantes a fin de garantizar el respeto a los precios establecidos y evitar la ocultación de productos (en coordinación con la Secretaría de Comercio), así como imponer las sanciones correspondientes en los términos de la legislación mercantil de la época.

Las actividades de estos organismos fueron reforzadas posteriormente con la creación del Comité Regulador del Mercado de Existencias (1938). Tres años más tarde, la segunda guerra mundial ponía en aprietos los sistemas de aprovisionamiento y consumo de productos de primera necesidad. Se constituye entonces la Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADIRSA), cuyo principal objetivo es la regulación y el control de los precios. Con la agudización del conflicto bélico, el gobierno se ve en la necesidad de sujetar un número cada vez mayor de productos nacionales e importados a la acción de NADIRSA y crear las siguientes instancias para supervisar las medidas de control:

- Consejos Mixtos de Economía Regional
- Comisión de Abastecimiento y Control de Precios
- Un consorcio integrado por Nacional Financiera, NADIRSA y el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

La anterior experiencia fue tomada en cuenta al crear, en 1950, la Dirección General de Precios de la Secretaría de Comercio. Sus actividades se dieron en un marco de la estabilidad económica (se considera que la tasa de crecimiento promedio del PIB en esos años fue del 6% en términos reales), y el concepto de crecimiento con inflación que caracterizaron al país en un

largo período que abarcó desde la década de los 50 hasta principios de los 70.

Por su parte, la política económica del sexenio 1970-1976 ha sido ampliamente estudiada. En términos generales, puede describirse como una oscilación entre las tendencias restrictiva y expansiva, el endeudamiento externo, la inflación y la devaluación. Al iniciarse la década de los 70, el reconocimiento internacional de México como un país con estabilidad política, crecimiento económico, solidez monetaria y solvencia crediticia comenzó a memarse a consecuencia del incremento de los índices de desempleo, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria como resultado de la descapitalización del agro, el decremento de los salarios, los fenómenos de migración hacia las ciudades, el surgimiento de guerrillas urbanas y clandestinas, etc.

Carlos Tello explica el deterioro de la imagen internacional de México y los problemas anteriormente citados como consecuencia de un proceso más profundo, vinculado al modelo económico global con que venía funcionando México desde hacía varias décadas. Así, "Esta forma de crecimiento tan agudamente desequilibrada, a la larga, no podía producir sino una profunda crisis económica". (Tello, 1990. p. 16).

La política económica del sexenio de Luis Echeverría tuvo uno de sus puntos más conflictivos en el año de 1971, cuando la reforma y adición de diversas leyes tributarias provocó un grave enfrentamiento entre el gobierno y la iniciativa privada, situación que se prolongó hasta 1976 y que constituye un factor fundamental para comprender el contexto de la creación del INCO y la PROFECO, así como su funcionamiento original.

En este sentido, la base del origen del descontento empresarial se ubicaba más en la ausencia de una consulta previa a la decisión de llevar a cabo la reforma fiscal que a la reforma en sí misma. "En tanto que durante el período estabilizador se convenían las políticas económicas, y se acordaba la fecha de su instrumentación con los grupos empresariales, con el nuevo gobierno se abandonaba esta práctica". (Idem. p. 46).

Asimismo, eventos como la visita de Salvador Allende a nuestro país resultaron completamente desfavorables para alentar la inversión privada. Por el contrario, el descontento de los sectores empresariales, materializado particularmente en la diriencia de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), se tradujo en una actitud de excesiva cautela y recelo para invertir, lo que trajo como consecuencia incrementos en la desocupación y en la capacidad no utilizada de la industria, así como rezagos adicionales en materia de servicios y bienestar.

La inversión extranjera, por su parte, se encontraba francamente desalentada ante la persistencia de criterios proteccionistas, tales como el requisito de la complementariedad con el capital nacional, la asociación con capital mexicano en proporción minoritaria, la producción, preferentemente, de artículos de exportación y la incorporación "hasta el máximo posible" de insumos y componentes nacionales que exigía el gobierno mexicano para admitir la presencia del capital internacional.

En el aspecto económico, el déficit en la balanza comercial, el endeudamiento externo y la dolarización de la economía contribuyeron a acentuar por esas épocas los efectos negativos de la inflación mundial sobre nuestro país.

Frente a esta perspectiva, los dirigentes patronales se manifestaron enérgicamente en contra de adoptar un programa antiinflacionario que consistía, a grandes rasgos, en "orientar al consumidor, vigilar los precios y una mayor intervención del Estado en la distribución" (del ingreso). (Idem. p. 64). La iniciativa privada argumentaba, hacia 1973, que la causa directa de la inflación era el excesivo gasto público; en ningún momento consideraron que la ausencia de inversión privada, la especulación o el proteccionismo, además de la crítica situación mundial, incidieran sobre el fenómeno inflacionario.

Sin lugar a dudas, existía un ambiente hostil entre los empresarios y el gobierno. Diversas encuestas aplicadas entre las élites industriales de la época revelan que Echeverría era considerado como el presidente "menos

popular" de todos desde 1934 y más del 80% de los consultados opinó que su administración tuvo resultados desfavorables para el sector industrial.

Asimismo, en México "la independencia del sector industrial... (con respecto) al Estado se hizo particularmente evidente durante el período de Echeverría. Este enajenó a los industriales y a otros segmentos del sector privado con sus intenciones de iniciar políticas populistas, y con sus retóricos ataques contra la iniciativa privada, y criticó fuertemente a los empresarios, especialmente al grupo Monterrey, por ser profundamente reaccionario y enemigo del progreso del pueblo, e incluso por 'malos cristianos'". (Story, 1990. p. 168).

En el lado opuesto del espectro político del momento, el sector obrero, a través del Congreso del Trabajo, comenzó a manifestarse sistemáticamente en contra del alza inmoderada de los precios y los perjuicios que sobre la economía de los trabajadores provocaba la inflación. Así, a iniciativa de este sector se creó por esos años el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS), integrado por los titulares de las siguientes entidades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado y CONASUPO, entre otros, así como por organismos descentralizados y representantes de las centrales obreras y los grandes sindicatos. Esta instancia no contaba con personalidad jurídica ni de derecho público ni de derecho privado, pero sí con gran simpatía y aceptación social. Se dice que al poco tiempo de formado el Comité, no era posible atender (ni numérica ni legalmente) la gran cantidad de quejas y denuncias contra proveedores y comerciantes que se recibían diariamente.

El CONAMPROS fue ganando gradualmente presencia y legitimidad, especialmente después de lograr influir en la expedición del Decreto de Precios por Fijación de Costos el 3 de octubre de 1974. Desde el seno del Comité se pugnó insistentemente por la creación de un solo cuerpo legal que integrara la normatividad de las relaciones de consumo, dispersa en los códigos civil y mercantil. Esto implicaba emprender una estrategia redistributiva y correctiva, además de la necesidad de afrontar el consecuente malestar por parte del sector social que resultaba afectado.

La posición gubernamental oficial, por su parte, puede resumirse de la siguiente forma: "Consciente de que no era suficiente el incremento del salario de los trabajadores si no existía un freno al aumento arbitrario de los precios, el titular del poder ejecutivo declaró ante el Congreso de la Unión en su V Informe de Gobierno que sometería a esa representación una iniciativa de Ley Federal de Protección al Consumidor". (Lira, 1981. p. 2).

El 14 de noviembre de 1975, José Campillo Sáinz, Secretario de Industria y Comercio, compareció ante la Cámara de Diputados para exponer los principios fundamentales en que se sustentaba el proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor.

La exposición de motivos elaborada por el presidente Echeverría enfatizó la ubicación del nuevo ordenamiento jurídico en el marco del derecho social y la política de redistribución del ingreso. Asimismo, la ley se concebía como un instrumento específico para la defensa de la población. "Queda manifiesta la desigualdad real que existe entre los sectores sociales y la necesidad de que el poder público intervenga para garantizar en beneficio de los grupos económicos más débiles, la protección que por sí mismos no pueden darse... A la era del consumo colectivo deben corresponder normas e instituciones de protección colectiva". (Presidencia de la República, 1975. p. 8).

La iniciativa de ley en cuestión no fue ajena al tono de enfrentamiento entre el Estado y los grupos empresariales, característico del periodo de Echeverría, como lo ejemplifica el siguiente párrafo de la iniciativa: "Los sistemas modernos de comercio alcanzan sólo a un sector privilegiado de la población y no han logrado, en modo alguno, transformar el obsoleto aparato distributivo; antes bien, han adoptado a menudo actitudes hegemónicas, acentuando así su predominio sobre un público consumidor cautivo que, frente a tales conductas, carece de defensa específica". (Ibid. p. 2).

Dado lo anterior, es posible advertir que la creación de las instituciones de protección al consumidor en México fue congruente con el proyecto político

de tipo corporativo y tutelar que caracterizó a la administración de Echeverría.

En este estado de cosas, fue aprobado el proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor el 18 de diciembre de 1975, para entrar en vigor el 5 de febrero del año siguiente.

Es necesario señalar que, llegado este momento, las acciones estatales encaminadas a regular las relaciones de consumo en México comprenden ya algunas de las características señaladas por los teóricos de las políticas públicas.

Efectivamente, la idea de crear dos entidades y una legislación específica para la protección del consumidor no fue resultado de una simple decisión aislada por parte del gobierno, sino la incorporación de un conjunto de circunstancias provenientes de diversos actores sociales y políticos involucrados en el tema.

Asimismo, las acciones específicas incluidas en la intención gubernamental de enfrentar los crecientes problemas derivados de las relaciones de consumo estuvo condicionada por el tiempo y el espacio en que tuvieron origen, esto es, en un momento en que el presidencialismo mexicano no era tan cuestionado como en la actualidad y pretendía fincar su legitimidad en la alianza y beneficio ostensible de los grupos populares de la sociedad, especialmente ante el clima de intolerancia prevaleciente entre el gobierno y cualquier manifestación de disidencia ante su actuación, ya fueran las voces en contra procedentes de empresarios o bien de guerrilleros urbanos y rurales.

De acuerdo a lo anterior, y a la clasificación de las arenas en que tienen lugar la formulación y ejecución de las políticas públicas expuesta por Theodore Lowi, podría decirse que la promulgación de una Ley Federal de Protección al Consumidor y la creación del INCO y la PROFECO se dieron en una arena regulatoria, caracterizada por la interacción antagónica de grupos de poder y en la que una eventual solución del conflicto en cuestión nunca favorece de igual manera a las partes involucradas.

Por último, el diseño de la política de protección al consumidor, desde sus orígenes remotos en la primera postguerra y hasta la fusión del INCO y la PROFECO, responde también al concepto de las "aproximaciones sucesivas" planteado por Charles Lindblom como pilar del incrementalismo.

De esta forma es posible advertir que, como la mayoría de las políticas públicas, la regulación de las relaciones de consumo en México enfrentó también numerosas dificultades no sólo debido al contexto de hostilidades en que tuvo su arranque formal, sino también a problemas de dirección, frustraciones, fracasos parciales, conflictos y duplicaciones entre criterios, competencias y áreas de responsabilidad que, aunados a las transformaciones internas y externas, llevaron a la necesidad de replantear integralmente la estrategia de protección al consumidor, como se verá en el siguiente capítulo.

II.2 La Ley Federal de Protección al Consumidor

En 1979, el destacado jurista Jorge Barrera Graf afirmó: "Es evidente que la Ley Federal de Protección al Consumidor del 5 de febrero de 1976 significa un considerable avance respecto a la que se deriva de los códigos civiles y del de comercio, y que dicha ley constituye un hito y un paso adelante en la política del respeto y salvaguarda de los derechos del consumidor. Empero, ni la legislación civil y mercantil en esta materia es despreciable, ni la nueva reglamentación constituye el *desideratum* de lo que debe ser una regulación completa y moderna del nuevo derecho al consumo". (Barrera, 1981. p. 97).

No obstante, distinguió también las grandes aportaciones del nuevo instrumento legal:

1. Considerar a los contratos y a los actos jurídicos regulados en la ley como de carácter federal.
2. Considerar a todas las disposiciones de la ley como de orden público e irrenunciables por los consumidores.

3. Comprender como proveedores a toda clase de comerciantes, empresas de participación estatal, organismos públicos descentralizados y órganos del Estado que desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes y servicios.
4. Regular, "aunque sin gran orden ni concierto", la publicidad e información dirigida a los consumidores, las formas y técnicas de venta, la reglamentación del incumplimiento del proveedor, los contratos de adhesión, las formas de financiamiento y las garantías.
5. Conceder a los consumidores, por primera vez, los siguientes derechos:
 - Derecho a obtener información veraz y suficiente.
 - Derecho al cambio de la cosa adquirida o a la bonificación de su valor.
 - Derecho a optar entre la rescisión y el pago total del precio debido, en caso de incumplimiento del adquirente en las compras a plazos, en toda clase de bienes.
 - Derecho optativo del consumidor a la reposición del producto, la bonificación del precio o a la devolución de la cantidad pagada en exceso.
 - Derecho a la reparación gratuita del bien en casos de deficiencias de fabricación, elaboración, estructura o calidad.
 - Derecho a un "plazo de reflexión" en el caso de las ventas a domicilio.
 - Obligación del fabricante de asegurar el suministro oportuno de partes y refacciones, durante el lapso en que los productos se fabriquen, armen o distribuyan y, posteriormente, durante un periodo razonable en función de su durabilidad.
 - Derecho a rechazar y, en su caso, a reclamar, como si fuese un delito de usura, pagos de intereses por adelantado.

Por otro lado, Barrera Graf señaló también los que él consideró los principales errores y omisiones de la LFPC: "No es claro el concepto de los bienes que constituyen la materia de la ley, es decir, de los bienes de consumo, como tampoco el alcance del concepto de consumidor que ella ofrece... Asimismo, el concepto de proveedor que ofrece resulta insuficiente para comprender contratos de arrendamiento, ciertos actos de publicidad y operaciones a crédito que, no obstante, la ley regula en otras disposiciones. Por último, no se justifica la exclusión de los bancos..." (Ibid. pp. 100-110).

Tal vez sea precisamente la exclusión de los bancos un aspecto jurídicamente injustificable pero políticamente comprensible, ya que la extensión de la competencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor y la PROFECO en ese sentido, hubiera sido considerada por el sector empresarial como un factor más grave aun de descomposición y enfrentamiento en el marco de la ya de por sí deteriorada relación con el gobierno.

Efectivamente, de acuerdo a los estudiosos, la LFPC adoleció de imprecisiones, vaguedades, exclusiones injustificadas (como el aspecto de servicios y la banca comercial) y deficiencias; y en numerosas ocasiones fue catalogada como una normatividad aprobada "al vapor". En el dictamen correspondiente, los diputados elogiaron su carácter novedoso y las bondades que indiscutiblemente ofrecía, pero se limitaron a hacer correcciones y modificaciones de estilo y no de fondo al proyecto de ley enviado por el presidente Echeverría.

Así, la LFPC fue concebida como la respuesta a la necesidad de que las relaciones de consumo estuvieran reguladas por el derecho público ya que, a diferencia del derecho privado, que se fundamenta en el principio de igualdad entre las partes y la libertad al realizar cualquier tipo de contrato, el primero asume un carácter tutelar al reconocer la existencia de desigualdades reales entre quienes establecen contratos; desigualdad que sólo puede ser contrarrestada a través de la intervención activa y vigilante del Estado.

En su primer capítulo, titulado "Definiciones y competencias", la ley contempla derechos irrenunciables para los consumidores, competencia federal, sujetos y excepciones.¹ Como sujetos obligados al cumplimiento de la ley, se nombraba a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y

¹Cabe insistir que las excepciones más notables, es decir, los rubros en donde la ley y las instituciones de ella derivadas no eran competentes, fueron los servicios en virtud de un contrato o relación de trabajo, los servicios profesionales y el servicio de banca y crédito, materias que jugaron un papel destacado en la discusión y preparación del proyecto de nueva Ley Federal de Protección al Consumidor en 1992.

órganos del Estado, así como arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para habitación en el Distrito Federal.

El capítulo segundo, por su parte, se refería a la Publicidad y las Garantías y contiene, como argumento más destacado, la obligación del proveedor de informar veraz y oportunamente al consumidor sobre las características del bien que adquiere o el servicio que contrata, así como las regulaciones que se establecen en la realización de ofertas y promociones.

El tercer capítulo de la LFPC se ocupó de un problema relativamente novedoso en aquel momento y que, sin duda, es cada vez más amplio y complejo en la actualidad. Se trata de las operaciones a crédito, en las que no existían anteriormente disposiciones para evitar el establecimiento de cláusulas y condiciones injustas o desfavorables para los consumidores.

En el siguiente capítulo se señalaban las responsabilidades en que incurrían los proveedores de bienes y servicios a causa del incumplimiento. Asimismo, se obligaba a éstos a asegurar el suministro oportuno de partes y refacciones en función de la durabilidad de los productos.

La prestación de servicios fue materia del quinto capítulo de la LFPC. El concepto "servicios" tenía una connotación muy elemental y restringida en el momento de la redacción del apartado en cuestión, ya que se limitaba a garantizar la reparación de ciertos bienes, prohibir el intermediarismo y la variación de los precios en la prestación de servicios, así como a condenar las preferencias, condicionamientos o discriminaciones en su ofrecimiento.

Por su parte, el artículo sexto -notable por su brevedad- se abocaba a regular las ventas a domicilio.

La dispersión y el desorden presentes en la ley llevaban el capítulo de Disposiciones Generales, que debió plantearse en primer término, al séptimo lugar. Entre dichas disposiciones figuraban las atribuciones de la Secretaría de Industria y Comercio respecto de las relaciones de consumo, las obligaciones y prohibiciones a que quedaban sujetos los proveedores, etc.

Los capítulos octavo y noveno estaban referidos a la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor. En ellos se estipulaban su carácter, atribuciones, finalidades, procedimientos, facultades y medios de apremio (en el caso de la PROFECO), mientras que la situación jurídica del personal de ambas instituciones se consignaba en el capítulo décimo.

El décimo primer capítulo se refería a la inspección y vigilancia que llevarían a cabo las autoridades competentes (PROFECO y Secretaría de Industria y Comercio) para velar por el cumplimiento de la ley. Como se señalará más adelante, en enero de 1989 se reformó y adicionó la LFPC y se otorgaron mayores y más específicas atribuciones a la Procuraduría en esta materia.

El capítulo décimo segundo, a su vez, reguló las sanciones y modalidades aplicables a los infractores de la ley.

Por último, el capítulo décimo tercero se refería a los recursos administrativos susceptibles de ser empleados por las personas afectadas por las resoluciones derivadas de la citada ley.

Así, el punto que más interesa para efectos de este trabajo se remite a la creación de las instancias de atención y protección al consumidor en 1976.

De acuerdo al espíritu de la ley, la Procuraduría Federal del Consumidor surge como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de la autoridad necesaria para representar colectivamente los intereses de los consumidores ante toda clase de autoridades y proveedores de bienes y servicios, en tanto que al Instituto Nacional del Consumidor se le otorgaron facultades informativas, de investigación y educación a fin de que orientase al consumidor a utilizar racionalmente su poder de compra, hacerlo consciente de sus derechos y auspiciar hábitos de consumo favorables al cabal aprovechamiento del ingreso familiar.

La creación de estas entidades se inspiró en el modelo francés, que se opone al modelo denominado "autoprotección", característico de los países del norte de Europa, en el que los consumidores aislados o como miembros de asociaciones, logran imponer su voluntad en las tratativas frente a las empresas. El paradigma francés es, junto con el sueco, un modelo de control administrativo en el que se "constituye un organismo del aparato público y, por lo tanto, centralizado y encajado dentro de la estructura de las organizaciones ministeriales, típico de la estructura francesa; mientras el segundo, que se basa en la actividad de un órgano independiente (el KO u Ombudsman de los Consumidores) con funciones propias, no centralizado, es característico de la experiencia sueca". (Alpa, 1981. p. 33).

En términos generales, puede afirmarse que la protección jurídica del consumidor tuvo una mayor y más temprana expansión en los países con tradición en el derecho anglosajón (*common law*) que en aquellos regidos por normas escritas de derecho administrativo, de los que México y la mayoría de los países latinoamericanos forman parte.

Conviene señalar que desde los albores de la conformación de la Comunidad Económica Europea, zona geográfica donde tiene su origen y mayor desarrollo esta estrategia, han existido intentos para lograr una política unificada de protección al consumidor. Aun cuando este objetivo no ha sido plenamente alcanzado, es posible agrupar a los países en tres modelos principales de protección al consumidor:

1. El modelo de autoprotección, que implica la acción de los consumidores como individuos aislados o en grupos; característico de los países con un alto grado de desarrollo y bienestar en donde los distintos tipos de organización ciudadana no resultan sofocados por el juego de los partidos políticos o los sindicatos y pueden ejercer una presión considerable para lograr sus objetivos. Tal es el caso de países como Bélgica, Holanda y Luxemburgo, principalmente.
2. El modelo de control judicial, que es el más difundido en Europa y consiste en remitir a las cortes y tribunales de derecho privado los problemas derivados de las relaciones de consumo. Los países más

representativos en la aplicación de este modelo son Gran Bretaña, Alemania e Italia.

3. El modelo de control administrativo, a través del cual un órgano público dedicado específicamente a la protección del consumidor se encarga de atender los principales aspectos relacionados con el fenómeno del consumo y cuyas derivaciones más significativas, la sueca y la francesa, se expusieron en párrafos anteriores.

En este sentido, la vinculación del origen del INCO y la PROFECO con el modelo francés se hace patente al analizar la articulación de este último en dos tipos de intervenciones. En primer lugar, se registra la asunción de nuevas funciones (de protección al consumidor) por parte de organismos ya existentes y, en segunda instancia, se asiste a la formación de nuevos organismos con objetivos originarios conectados exclusivamente con la protección al consumidor.

Mientras que en Francia ambas vertientes se ejemplifican en servicios públicos especializados, como la Inspección Sanitaria de la Carne, el Servicio de Represión contra Fraudes y el Instituto Científico y Técnico de la Pesca Marítima, entre otros, y, en segundo término, el Instituto Nacional del Consumo (Idem); en el caso mexicano puede hablarse, en primer lugar, de la creación del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS), integrado por diversas secretarías de Estado, entidades descentralizadas, etc., y, posteriormente, el diseño, promulgación y puesta en marcha de la Ley Federal de Protección al Consumidor y sus respectivas instituciones, el INCO y la PROFECO.

Independientemente de que la creación y modalidades de los instrumentos de protección al consumidor en México constituyeron un avance en sí mismos, como se verá más adelante, algunas de las deficiencias de la LFPC de 1976 se acentuaron al paso del tiempo; asimismo, disposiciones que eran necesarias en el contexto de su promulgación se volvieron si no obsoletas, si contradictorias, desfavorables o "sobrerreguladoras" en el marco de la reforma económica, el esquema de crecimiento con estabilidad de precios y la apertura comercial que habría de experimentar México durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari; de

ahí la necesidad de promulgar una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor en 1992.

Volviendo al contexto de 1976, a poco más de un mes de su entrada en vigor, el nuevo ordenamiento suscitó una airada reacción por parte de la iniciativa privada. Muy representativo en este aspecto fue el seminario organizado por la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo en la ciudad de México el 26 de marzo de 1976.

En opinión del sector comercial, las atribuciones derivadas de la ley no eran suficientemente precisas, por lo que existía el temor de un manejo discrecional por parte de las autoridades en la aplicación de las sanciones administrativas. Otros puntos de la ley como la regulación del interés en las operaciones a crédito, la obligación de suscribir y registrar ante la PROFECO contratos de adhesión y la creación del INCO y la PROFECO fueron tratados en el seminario.

No obstante, ninguno de los aspectos del ordenamiento recién promulgado despertó tanta inquietud como el artículo 3º transitorio, según el cual "El Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, en el tiempo de que dispone el Estado en radio y televisión en los términos de la ley en la materia, podrán hacer referencia a productos, marcas, servicios o empresas específicamente determinados, con fundamento en el resultado de investigaciones técnicas y objetivas, previamente realizadas, a efecto de lograr la mejor orientación a los consumidores". (LFPC, 1991. p. 33).

De acuerdo a las conclusiones del seminario, la anterior disposición constituía una seria preocupación para los proveedores de bienes y servicios en la medida en que la consideraban un instrumento que contravenía sus esfuerzos publicitarios, implicaba el riesgo de incurrir en arbitrariedades y limitaba su libre concurrencia al mercado; sostenían, además, que se trataba de una forma de lesionar sus intereses en aras de un supuesto beneficio al consumidor.

Sin embargo, más que el anterior artículo, el verdadero impacto de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1976 fue el pleno funcionamiento de las instituciones de ella derivadas ya que, evidentemente, es más probable (y así lo comprueban los hechos) que las personas acudan a las entidades responsables de traducir en políticas y programas los postulados de ciertas leyes, a que la población conozca previamente los marcos jurídicos en que éstas operan.

II.3 Estructura y funcionamiento del Instituto Nacional del Consumidor

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 14, define a los organismos descentralizados como las personas jurídicas creadas para llevar a cabo alguno de los siguientes objetivos:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1993. p. 62).

De acuerdo a la Ley Federal de Protección al Consumidor, el Instituto y la Procuraduría fueron concebidos como organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios. Concretamente para el INCO, la ley establecía en sus artículos 68 y 69 las siguientes finalidades:

- Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
- Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su poder de compra.
- Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses.
- Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país.

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

Respecto a las funciones, el INCO debía llevar a cabo las siguientes:

1. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
2. Formular y realizar programas de difusión de los derechos del consumidor.
3. Orientar a la industria y al comercio respecto a las necesidades y problemas de los consumidores.
4. Realizar y apoyar investigaciones en el área del consumo.
5. Promover y realizar directamente programas educativos de orientación al consumidor.

Para realizar estas funciones, el Instituto se constituyó por un Consejo Directivo integrado por los titulares de las Secretarías de Industria y Comercio (posteriormente Comercio y Fomento Industrial), Hacienda y Crédito Público, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Turismo, por el Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el presidente del Comité Mixto de Protección al Salario, un vocal designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tres por las organizaciones obreras, dos por las organizaciones de campesinos y ejidatarios, uno por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal, uno por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y uno designado por el propio Consejo Directivo del Instituto, del seno de una organización de carácter privado, que se hubiese distinguido por su labor de protección a los consumidores.

Este Consejo Directivo sería presidido por el Secretario de Industria y Comercio (quien tendría voto de calidad) y contaría con las siguientes atribuciones y obligaciones de acuerdo con el artículo 73 de la LFPC:

- Aprobar el programa anual del organismo.
- Conocer los informes de labores realizados.
- Estudiar y aprobar el proyecto de presupuesto anual.
- Examinar la cuenta anual del organismo.
- Expedir el reglamento interior.

- Considerar los asuntos que le someta el Director General.
- Reunirse por lo menos una vez cada 60 días.

Además del Consejo Directivo, en su estructura original el INCO contó con una Dirección General y cuatro direcciones de área, como se ilustra en el organigrama de la página siguiente.

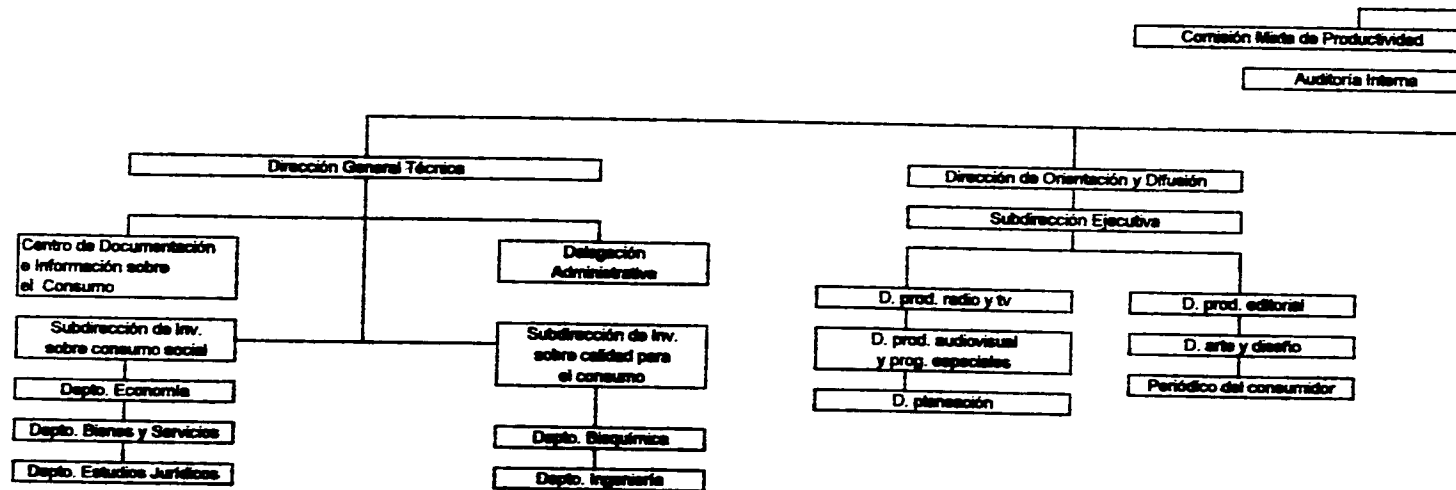
Aproximadamente 10 años después de su creación, el Instituto experimentó una reestructuración interna que se derivó en la ampliación del número de direcciones de área dependientes de la Dirección General; se crearon entonces las unidades Jurídica, de Planeación y Contraloría Interna y las direcciones de Investigación, Producción de Radio y Televisión, Difusión, Extensión, Administración, Finanzas y Delegaciones.

Respecto a su funcionamiento, en sus inicios la actividad del INCO se concentró en desplegar una agresiva campaña de combate al consumismo, cuyos resultados pueden ilustrarse por el hecho de que la opinión pública sigue recordando algunos de los *slogans* empleados en esa época: "Regale afecto, no lo compre", "lo importante es el juego, no el juguete", etc.

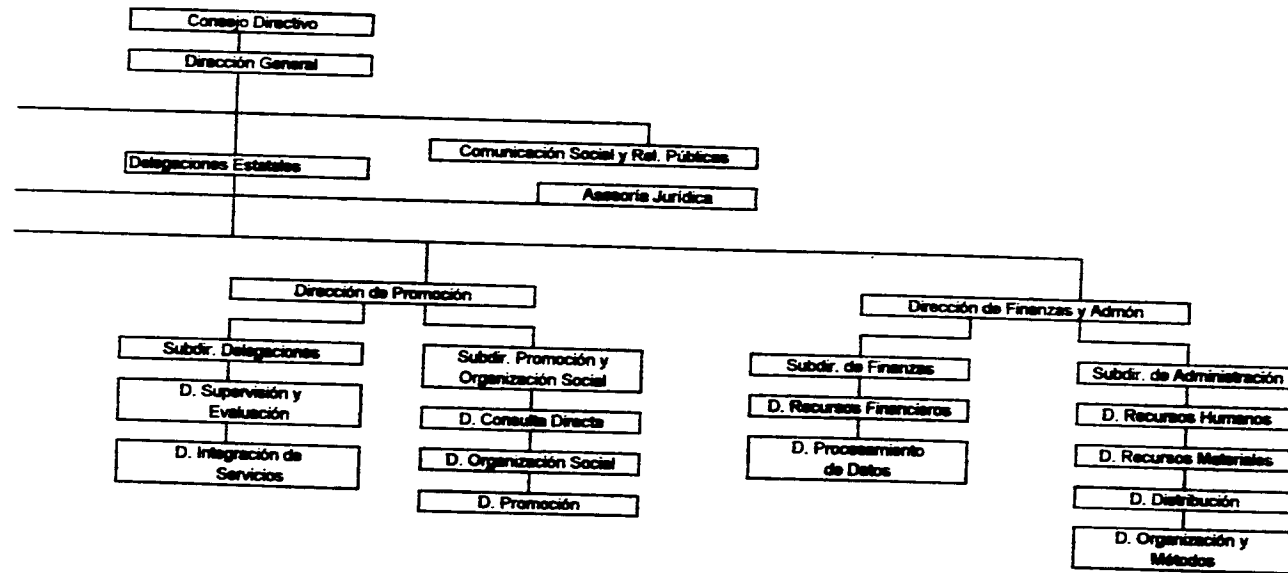
Otro de sus programas más importantes fue el llamado "Teléfono de los precios" (5.68.87.22) y, en la misma vertiente, "Quién es quién en los precios", en los que mediante un sistema permanente de captura y monitoreo se informaba, tanto vía telefónica como a través de los medios masivos de comunicación, sobre el costo y las características de diversos productos y servicios, y se brindaba a los consumidores una gama de alternativas de compra con el objeto de optimizar el gasto familiar e incidir de esta forma en una mejor distribución del ingreso.

Asimismo, el INCO contaba con programas informativos en los tiempos destinados en radio y televisión al gobierno federal. Algunos datos demuestran que hacia 1981, por ejemplo, el gobierno federal contó con 1053 horas de transmisión en televisión, de las cuales el 1.3% (107.85 horas) fueron ocupadas por el Instituto. Para 1982, el INCO incrementó las horas de transmisión de sus mensajes en los tiempos oficiales a un 1.46% del

INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR/ESTRUCTURA ORIGINAL 1976



INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR/ESTRUCTURA ORIGINAL 1976



total. Lo anterior demuestra la importancia que se le concedía a esta actividad al inicio de la década pasada.

Por otra parte, cada año el Instituto realizaba campañas de radio, televisión y medios impresos sobre los siguientes aspectos: cuaresma, día de las madres, día del maestro, día del padre, útiles escolares y aguinaldo, además de un gran número de cápsulas de orientación al consumidor sobre diversos temas, tales como compras en común, difusión de la Ley Federal de Protección al Consumidor, alcoholismo, tabaquismo, leche y sus derivados, azúcar, vivienda y rentas, salud, alimentos y nutrientes, recreación familiar, etc.

El INCO, asimismo, dedicaba gran parte de sus recursos humanos y materiales a la investigación, tanto a través de estudios comparativos de precio y calidad de bienes y servicios, como sobre diversos aspectos que constituirían su material de difusión tanto en sus programas en los medios electrónicos, como en los impresos a su cargo, es decir, la revista y el periódico del consumidor, además de una gran cantidad de trípticos y folletos informativos.

Una tesis de licenciatura en Contaduría y Administración ("Los organismos de protección al consumidor y su influencia en el público consumista"), realizada en 1983, aporta datos interesantes sobre la penetración social del INCO y la PROFECO. En ella se elaboró una encuesta que, a pesar de lo reducido de la muestra (580 cuestionarios aplicados en el Distrito Federal), constituye un material ilustrativo porque permite medir comparativamente el impacto de las acciones de las instituciones dedicadas a la protección del consumidor. Cabe mencionar que ninguno de los dos organismos se caracterizó por darle gran importancia a las tareas de evaluación, por lo que no se tiene conocimiento de que el Instituto o la Procuraduría hayan realizado un esfuerzo de esta naturaleza.

La aplicación de un cuestionario piloto dentro de esta misma investigación, realizado en el Distrito Federal a 40 personas (65% mujeres y 35% hombres), reveló los siguientes datos sobre el INCO:

A la pregunta "¿Conoce usted alguna institución que lo oriente en la realización de compras?" 24 personas, es decir, el 60% contestó que el INCO, frente a un 20% que respondió conocer a la PROFECO y otro 20% no supo o no contestó.

Asimismo, más del 75% de los entrevistados acertó al responder a la pregunta "¿Conoce las finalidades del INCO?" con respuestas tales como "orienta", "protege al consumidor" y "protege el salario".

Al ser cuestionados sobre los anuncios y programas informativos del INCO y la PROFECO, 40% los juzgó "muy adecuados", 50% "aceptables" y un 7.5% como "insoportables", mientras que sólo una persona no supo o no respondió.

La encuesta definitiva, por su parte, reafirmó las tendencias encontradas en el cuestionario piloto y arrojó un positivo 84.7% de los entrevistados que consideraron "adecuada" la creación del Instituto y la Procuraduría por parte del gobierno federal, frente a un 8.6% que declaró "desconfiar" de estos organismos.

A la vez, a la pregunta "¿Cree usted que el INCO debería proporcionar otro tipo de servicios?, ¿cuáles?", un 74% de los encuestados eligió la opción "los que proporciona son adecuados". (Solano, 1983. pp. 64-65).

II.4 Estructura y funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor

Al igual que el Instituto, la Procuraduría Federal del Consumidor fue creada como un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y "con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora". (LFPC, 1991. p. 19).

Entre las atribuciones originales de la PROFECO figuraban las siguientes:

- Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan.
- Representar colectivamente a los consumidores ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios.
- Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente.
- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo.
- Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.
- Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios, así como las que violen las disposiciones del artículo 28 constitucional.
- Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.
- Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular, y hacerlas del conocimiento público cuando lo juzgue conveniente.
- Denunciar ante las autoridades correspondientes y en su caso ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que sean de su conocimiento, derivados de la aplicación de la ley, que puedan constituir delitos o infracciones.
- Organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión.
- Promover la constitución de organizaciones de consumidores y prestarles la asesoría necesaria.

Una de las atribuciones más sobresalientes de la PROFECO, que de hecho constituía el núcleo de su funcionamiento, se refiere a la fracción VIII del artículo 59 de la LFPC: "Procurar la satisfacción de los derechos de los consumidores conforme a los siguientes procedimientos..." A grandes rasgos, puede decirse que el procedimiento de la Procuraduría consistía en

recibir las quejas y reclamaciones de los consumidores, notificar y requerir al proveedor informes escritos sobre los hechos materia de la reclamación. Si éste se declaraba, en ese momento, dispuesto a satisfacerla, el caso se daba por concluido.

De lo contrario, se citaba al quejoso y al proveedor a una primera audiencia de conciliación. En caso de derivarse algún acuerdo de estas reuniones, se consideraría como obligación de pleno derecho.

Si no se lograba la conciliación, la PROFECO se autopropone como árbitro entre las partes teniendo como opción dos modalidades: la amigable composición o el juicio arbitral. Esta fórmula, conocida en derecho como heterocomposición, se define como una forma "evolucionada e institucional de resolver los conflictos porque, a diferencia de la autocomposición o justicia por mano propia, implicaba la intervención de un tercero ajeno e imparcial". (Romero, 1990. p. 8).

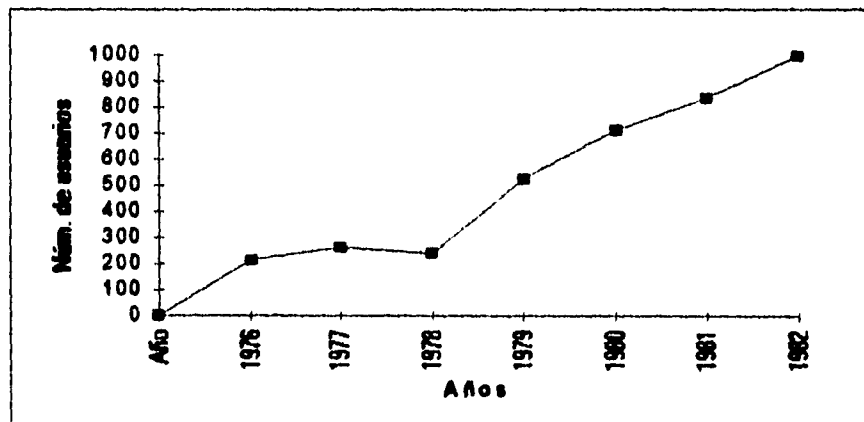
La amigable composición, concretamente, significa la facultad de la Procuraduría para resolver "en conciencia y buena fe guardada" las controversias derivadas de los actos de consumo, sin sujetarse estrictamente a reglas legales, aunque sí asumiendo ciertas formalidades procedimentales. Por su parte, el juicio arbitral de estricto derecho implica la imposición de compromisos específicos entre las partes y los laudos o resoluciones emitidos por la PROFECO bajo esta modalidad sólo admitían como recurso en contra la revocación.

Además del procedimiento para satisfacer quejas y demandas de los consumidores, otra de las actividades sustantivas de la PROFECO se derivó de la reforma y adición de la LFPC por decreto aparecido en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1989. De acuerdo a las modificaciones, se facultaba a la Procuraduría a realizar los servicios de inspección y vigilancia para velar por el cumplimiento de la ley. Así, entre sus atribuciones, figuró la de "ejercer, con el auxilio y la participación, en su caso, de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar su violación... y denunciar ante

quien corresponda los casos de que tenga conocimiento por incumplimiento de normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios." (LFPC, 1991. p. 19).

A diferencia del INCO, que tal vez por la naturaleza de sus funciones observaba más dificultades para cuantificar estadísticamente sus labores y nunca concedió gran importancia a las tareas de evaluación, la PROFECO pretendió llevar un registro periódico y pormenorizado de sus actividades, pero lamentablemente tampoco fue capaz de desarrollar un sistema efectivo que permitiera medir la calidad y eficiencia de sus respuestas.

Al respecto, cabe mencionar que el número de usuarios de la PROFECO se incrementó de manera constante durante los primeros años de su funcionamiento, especialmente a partir de 1979. Sin embargo, como muestra la siguiente gráfica, se trata de una porción sumamente reducida si se piensa en el número total de consumidores del país, ya se encuentra bastante lejos de alcanzar siquiera el millón.



Posteriormente, el criterio de cuantificación varió y se diversificó de manera más efectiva por actividades desempeñadas, como ilustran los cuadros siguientes:

1976-1980

Actividad	1976	1977	1978	1979	1980
Distribuc. de Instructivos	3,000	2,900	1,892	4,200	13,828
Distribuc. de listas de precios	600	960	575	4,718	12,955
Revistas del Consumidor				6,875	18,566
Programa Nacional de Organización Colectiva	12,000	8,550	1,435	6,875	14,078
Capacitaciones	2,214	2,613	489	2,790	1,821
Quejas colectivas	2,509	3,699	1,468	3,250	4,648
Quejas individuales	8,816	8,765	5,392	9,089	178,661
Comités constituidos	555	735	800	818	583
Verificaciones					70,010
Audiencias conciliatorias					167,827
Actuaciones arbitrales					1,048
Conciliación telefónica					8,774
Asesoría Jurídica					102,829
Contratos registrados					811

1981-1985

Actividad	1981	1982	1983	1984	1985
Distribuc. de instructivos	12,866	22,779	11,440	16,341	3,971
Distribución de listas de precios	23,866	8,210	21,073	2,899	5,939
Distribución de trípticos		19,584	22,570	123,696	421,336
Distribuc. de proyecciones	241	22	26	55	36
Revistas del Consumidor	27,964	4,964	4,881	5,591	8,867
Programa Nacional de Organización Colectiva	17,046	4,101	4,382	17,761	1,015
Quejas colectivas	2,860	2,095	2,336	7,075	2,718

Quejas en general	179,087	217,455	238,744	254,810	314,334
Verificaciones	82,366	75,357	103,732	74,033	83,349
Audiencias conciliatorias	170,133	206,582	228,539	247,791	262,808
Actuaciones arbitrales	1,049	1,037	1,886	1,733	2,371
Conciliación telefónica	23,413	19,649	26,787	22,248	52,653
Asesoría jurídica	88,259	115,139	144,361	306,717	250,508
Contratos registrados	458	554	322	8,806	506
Comités constituidos	1,169	887	1,820	800	1,132
Reuniones capacitación	10,063	11,215	9,276	12,821	7,415
Consum. capacitados	123,466	175,167	257,276	383,630	155,121

1986-1990

Actividad	1986	1987	1988	1989	1990
Distribuc. de instructivos	9,131	3,425	9,362	7,438	
Distribución de listas de precios	2,917	685	3,009	2,587	
Distribución de trípticos	107,977	39,205	50,871	26,380	
Revistas del Consumidor	9,115	3,223	3,993	2,819	
Programa Nacional de Organización Colectiva	7,729	7,307	8,102	7,845	
Quejas colectivas	1,065	1,247	2,216	2,719	
Quejas en general	351,472	366,453	346,207	288,570	230,893
Verificaciones	100,357	101,727	128,577	90,483	91,377
Notificaciones	438,815	478,480	491,127	377,519	372,324
Resoluc. administrativas	3,236	5,285	7,892	7,163	6,702
Audiencias conciliatorias	842,355	595,224	297,649	251,095	400,242
Actuaciones arbitrales	11,974	13,022	13,069	5,783	7,943
Conciliación telefónica	46,256	62,557	71,964	73,164	
Asesoría Jurídica	274,647	358,164	448,214	378,573	338,154
Contratos registrados	1,751	3,401	973	1,159	2,967
Comités constituidos	782	1,821	1,774	1,480	1,100
Reuniones capacitación	2,340	8,593	7,911	9,146	14,819
Consum. capacitados	2,340	8,593	7,911	9,146	14,819

Visitas de inspección					905,384
Clausuras					6,269

1991-1992

Actividad	1991	1992
Quejas en general	312,518	229,991
Verificaciones	88,501	29,290
Notificaciones	471,380	397,661
Resoluc. administrativas	5,896	7,433
Audiencias conciliatorias	470,678	501,983
Actuaciones arbitrales	8,600	4,949
Asesoría Jurídica	483,580	480,933
Contratos registrados	2,175	4,590
Comités constituidos	2,912	1,634
Reuniones capacitación	8,994	10,236
Visitas de inspección	845,383	274,945
Clausuras	14,592	5,144

El recuento comparativo de las actividades resulta, sin duda, un esfuerzo significativo de control mas no constituye en sí mismo un sistema de evaluación ya que, como se ha señalado, las tareas evaluatorias sólo son certeras cuando incorporan en primer término las impresiones de los beneficiarios o, en su caso, perjudicados, como resultado de la actuación de las instituciones públicas. Una vez más, no se tiene conocimiento de que la PROFECO haya emprendido una labor de consulta sobre la calidad, efectividad y oportunidad en la prestación de servicios entre sus usuarios.

Ante la ausencia de este tipo de materiales, es necesario remitirse a la encuesta mencionada en el apartado anterior. Respecto a la PROFECO, la investigación incluida en la tesis de licenciatura "Los organismos de protección al consumidor y su influencia en el público consumista", cabe señalar algunos datos de relevancia. Por ejemplo, a la pregunta "Si necesitara ayuda ¿a quién recurriría para proteger sus intereses?", el 57.3%

de los entrevistados contestó acertadamente que a la Procuraduría. 16.8% respondió que al INCO, es decir, de ahí serían canalizados a la PROFECO, un 7.5% afirmó no saber a dónde acudir y un 4.1% se pronunció categóricamente por no recurrir a ninguno de los dos organismos por considerarlos carentes de confiabilidad.

En una respuesta posterior, referida al conocimiento sobre las actividades de la PROFECO, el 87.7% de la muestra (580 individuos) acertó en al menos una de las actividades que por ley le corresponde desempeñar, frente a un significativo 12.3% que manifestó total desconocimiento sobre las actividades de este organismo.

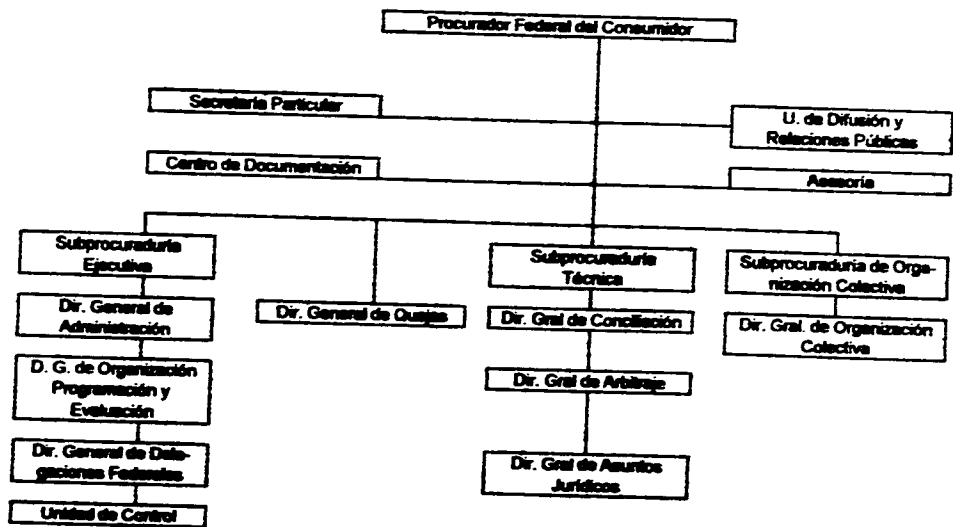
Lo anterior era confirmado en su gravedad por cuestionamientos subsecuentes ya que 89.3% de los encuestados no había acudido a la Procuraduría, de los cuales 60% manifestó no haber requerido sus servicios. Los autores de esta investigación señalaban al respecto: "El desconocimiento, la falta de tiempo y la desconfianza son factores que limitan la asistencia del público a esta institución". (Solano, 1984. p. 116).

De este mismo estudio se deriva la evidencia de que la PROFECO poseía una imagen pública persecutoria y policiaca. Así, en 1983, un 33.7% de los entrevistados afirmó que podría acudir a la PROFECO en caso de violación y aumento de precios; un 15.4% dijo hacerlo en caso de afectación de bienes y servicios, 13.9% en el caso de adquirir artículos defectuosos y sólo el 2.3% manifestó interés en acudir para recibir orientación y asesoría.

Esta imagen constituye uno de los principales aspectos que se pretendió modificar radicalmente con la fusión del INCO y la reestructuración institucional de finales de 1992, ya que la construcción de un organismo ágil, moderno y con una amplia participación social, como se expone en su momento, no era compatible con la idea meramente correctiva y coercitiva de servicio social.

Respecto a su integración orgánica, la primera estructura de la PROFECO constaba de tres subprocuradurías y 7 Direcciones Generales, como ilustra el organigrama.

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR/ESTRUCTURA ORIGINAL 1976



Dentro de dicha estructura sobresalían particularmente algunas de las Direcciones Generales, entre las que se encuentran, por ejemplo, la de Asuntos Jurídicos. Esta unidad tenía a su cargo el estudio y aprobación de los contratos de adhesión sometidos a consideración de la Procuraduría por los propios consumidores o por haber sido denunciados como violatorios a la LFPC; estudiar la procedencia o improcedencia de las querellas remitidas por la Dirección General de Quejas y contestar y representar al Procurador Federal en los juicios de amparo que se interpusieran contra los actos de la PROFECO como autoridad.

La Dirección General de Quejas, por su parte, desempeñaba una de las principales tareas de la Procuraduría, no sólo por la cantidad de reclamaciones y denuncias que recibía sino, fundamentalmente, porque era la instancia mayormente vinculada en la cotidianeidad con el ciudadano común.

De acuerdo al manual de organización original de la PROFECO, esta Dirección tenía como funciones la de brindar asesoría gratuita a los consumidores, recibir sus quejas, suministrarlas a las Direcciones de Conciliación y Arbitraje, elaborar y analizar reportes estadísticos para proponer medidas correctivas y preventivas de protección al consumidor, entre otras.

Conviene señalar también las atribuciones de la Dirección General de Organización Colectiva, dependiente de la subprocuraduría homónima. Esta unidad tenía a su cargo la impartición de asesoría a los grupos llamados "comités de protección al consumidor" a través de promotores. Dichos promotores tenían como responsabilidad casi exclusiva la divulgación del contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Como puede apreciarse, esta estrategia de acción subestimaba el potencial organizativo de la sociedad en la medida en que resultaba de una visión un tanto paternalista, demasiado formal y poco atractiva para la población en general.

Asimismo, los comités nacionales de protección al consumidor estaban clasificados con criterios corporativos sumamente rígidos, que podían encontrar inmediatamente su paralelo en los sectores tradicionales del Partido Revolucionario Institucional; es decir, existían comités rurales, populares y sindicales.

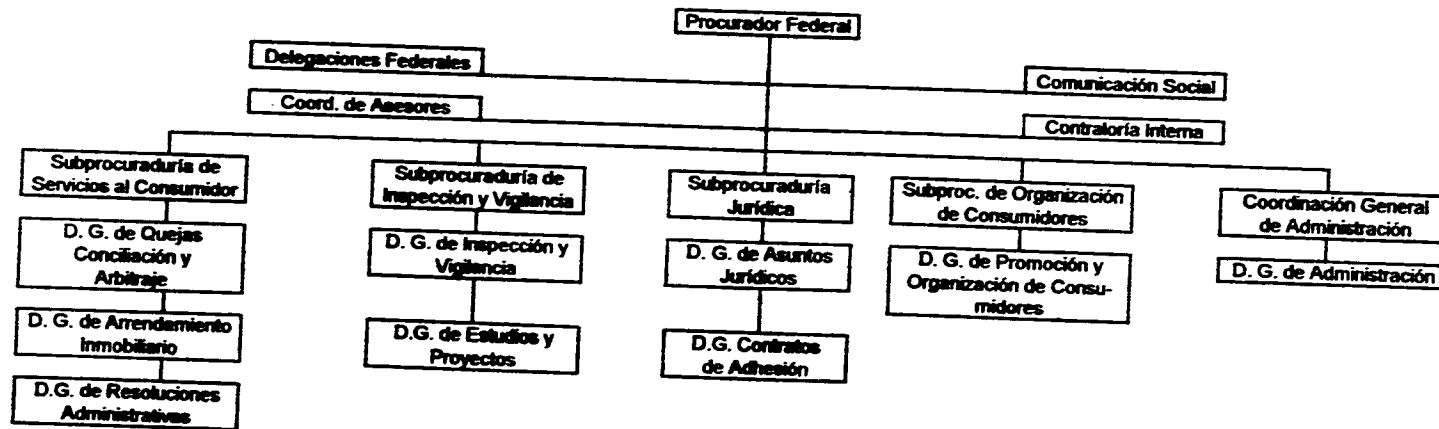
Al paso del tiempo, la PROFECO experimentó una reestructuración orgánica derivada, principalmente, de las reformas a la LFPC de 1989 que, como se ha señalado, transfirieron a la Procuraduría las atribuciones de inspección y vigilancia que otrora desempeñara la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Así, la Procuraduría quedó integrada como se ilustra en el organigrama siguiente.

II.5 Atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de Protección al Consumidor

En términos generales, la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1976 establecía en su artículo 1º que su aplicación y vigilancia correspondería -a falta de competencia específica de determinada dependencia del gobierno federal- a la Secretaría de Industria y Comercio (posteriormente Comercio y Fomento Industrial) y a la PROFECO. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluye también como asunto cuyo despacho corresponde a la SECOFI el de "regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor".

De acuerdo a la LFPC, la Secretaría contaba con amplias facultades en materia de publicidad y garantías, ya que podía obligar -a discreción- a los proveedores de bienes y servicios a especificar información general adicional en los envases y etiquetas de diversos productos; determinar la forma y capacidad de las presentaciones de los bienes, fijar las normas y procedimientos a que se someterían las garantías de los productos y servicios, ordenar la modificación de sistemas y prácticas de comercialización de bienes, servicios y arrendamientos de bienes que se considerasen engañosas o inequitativas para los consumidores; fijar los precios de los productos de consumo generalizado e incluso los de

PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR/1989



importación, además de las tarifas de ciertos servicios; autorizar la circulación de envases y etiquetas que ostentaban precios e información en moneda o idioma extranjeros, etc.

En materia de ofertas y promociones, la ley también establecía la obligación de los proveedores de solicitar a la SECOFI o a la dependencia correspondiente, la autorización para llevarlas a cabo. También contaba con facultades para fijar, en el caso de las operaciones a crédito, las tasas máximas de interés y los cargos máximos adicionales que podían hacerse al consumidor.

La SECOFI realizaba estas funciones a través de las Direcciones Generales de Política de Comercio Interior, de Abasto y Productos Básicos y de Fomento al Comercio Interior.

Concretamente para la Dirección General de Política de Comercio Interior, el reglamento interno de la Secretaría fijaba las siguientes atribuciones:

- Proponer la política en materia de comercio interior, en particular la de precios y tarifas.
- Proponer los precios y tarifas de los productos sujetos a control oficial.
- Aplicar la LFPC y la Ley Federal sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Para la Dirección General de Abasto y Productos Básicos, el citado reglamento preveía como atribuciones -después de las reformas de 1989- las de inspección y vigilancia en cuanto a producción, distribución, imposición de racionamientos, uso y combate al intermediarismo en los productos básicos, entre otras.

Sin embargo, la unidad administrativa de la SECOFI con mayor peso en lo referente a las relaciones de consumo era la Dirección General de Fomento al Comercio Interior, a través del ejercicio de las facultades que se mencionaron anteriormente en materia de ofertas y promociones, sistemas de comercialización y publicidad e información al consumidor.

Cabe señalar que esta Dirección era el enlace formal de la SECOFI con el Instituto y la Procuraduría Federal del Consumidor. Concretamente, el reglamento establecía como una de sus funciones la de "coordinarse con la PROFECO y el INCO para el cumplimiento de programas y acciones del sector correspondiente en materia de orientación, organización y protección, así como actuar de enlace entre dichos organismos y la Secretaría para la aplicación de la LFPC y demás disposiciones relativas". (Reglamento Interior de la SECOFI, 1989. p. 38).

II.6 Balance Crítico del desempeño institucional

Es claro que la creación de las instancias de protección al consumidor constituyó un avance en materia jurídica y un beneficio en sí mismo para la población, que por primera vez pudo contar con foros de orientación y denuncia en un ámbito de malestar cotidiano.

No obstante, la promulgación de la ley y la puesta en marcha de las instituciones de ella derivadas obedecieron a una intención más coyuntural que estructural por parte del gobierno. Esto es, aparentemente el INCO y la PROFECO debían ser órganos con un grado considerable de autonomía y una gran fortaleza legal y moral. En la práctica, no ocurrió así.

El INCO, por ejemplo, debía someter todos sus proyectos y estrategias de acción a la aprobación de un Consejo Directivo sumamente numeroso y diversificado. De ahí que el hecho de buscar darle cabida a diferentes grupos políticos en el seno del INCO en aras de una supuesta pluralidad, en el largo plazo significó optar por la rigidez, la ineficiencia y el inmovilismo.

La PROFECO, a su vez, nunca desarrolló a cabalidad las funciones de regulación del mercado que por ley le correspondían, especialmente en lo que se refiere a la exigencia y establecimiento de patrones de calidad y eficiencia en los bienes y servicios. Ello obedece en gran parte a la contradicción esencial de que un organismo descentralizado de beneficio social se encuentre sectorizado dentro de la instancia encargada de dictar

las políticas que debía de impugnar (SECOFI) para llevar a cabo sus objetivos de protección al consumidor.

Ello se tradujo en la imposibilidad de que la PROFECO adquiriera mayor autonomía e independencia y que su desempeño fuera limitado y normado desde el exterior. Como es posible advertir, la gran cantidad de atribuciones conferidas a la SECOFI en materia de protección al consumidor, dada su superioridad en la jerarquía administrativa con respecto al INCO y la PROFECO, constituía no sólo una duplicación absurda de facultades sino también un lastre para la autonomía de los órganos específicos de protección al consumidor.

La existencia de la Procuraduría como un órgano sectorizado dentro de la Secretaría de Comercio no se justifica. En la medida en que el fenómeno del consumo trasciende los actos meramente comerciales y ha llegado gradualmente a abarcar todos los ámbitos de la vida social, bajo esta racionalidad errónea la PROFECO bien podría tener como cabeza de sector a la Secretaría de Educación Pública, a la de Salud, a la de Energía, la de Comunicaciones y Transportes o cualquier otra.

Tal vez sea este aspecto una de las fallas de origen de la política de protección al consumidor que se arrastra hasta el momento actual, ya que sus directrices de acción, para ser realmente eficaces, deberían atender más de manera directa y no mediatizada al comportamiento cotidiano de consumidores y proveedores en interrelación permanente, que a criterios rígidos de jerarquías burocráticas que restan autenticidad y eficiencia a las tareas de regulación del mercado.

En este mismo orden de ideas, es necesario señalar la absoluta exclusión de que fue objeto de la PROFECO en el marco de la negociación del Tratado Trilateral de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que estuvo a cargo del equipo de la SECOFI. A pesar de que, como se verá en el siguiente apartado, la sección de las medidas relativas a la normalización (Capítulo IX del TLC) hace referencia concreta en todo momento a los derechos e intereses de los consumidores y los representantes de la PROFECO debieron haber participado en su discusión, nunca fueron

convocados por la SECOFI para tomar en cuenta sus puntos de vista y enriquecer los temas del análisis correspondiente, lo cual habla del alto grado de discrecionalidad e insuficiente coordinación que existe en la relación entre ambas instituciones.

Por otro lado, si bien la ley marcaba competencias muy específicas y diferenciadas para el INCO y la PROFECO, la falta de articulación entre ambos organismos y la ausencia de una cultura interinstitucional de complementariedad provocaron que trabajaran de manera separada y buscaran satisfacer sus necesidades a través de la creación de un mayor aparato y la duplicación de funciones, con el consecuente derroche de recursos y el desaliento y la confusión entre la población consumidora.

Uno de los problemas más graves dentro del desempeño institucional, por desgracia frecuente en el sector público mexicano, fue la inexistencia de mecanismos auténticos, veraces y oportunos que fueran considerados como factores privilegiados de información para la toma de decisiones y la superación de rezagos y deficiencias.

Las prácticas de control llevadas a cabo por la PROFECO parten de una concepción muy limitada en la que el criterio rector pareciera ser la superación cuantitativa de actividades año tras año, sin importar si se trataba de consumidores capacitados, clausuras o actuaciones arbitrales. Esto significa que no se planteó nunca como objetivo la ampliación integral de la cobertura de servicios, (a mayor capacitación de consumidores, menor número de quejas recibidas, por ejemplo), ni se tomó en cuenta el tamaño creciente de la demanda de los mismos para incursionar en un estrategia de evaluación medianamente eficaz.

El INCO, a su vez, no pudo mantener el ritmo de una actitud informativa y de difusión sumamente agresiva con que inició sus actividades y desperdió, con ello, su potencial frente a la sociedad. Al mismo tiempo, la rigidez de criterios impuesta desde el Consejo Directivo no permitió la adecuación y actualización de los contenidos y las presentaciones de los materiales producidos para hacerlos atractivos y útiles a la población. Un ejemplo de ello es la persistencia hasta el hartazgo de las viñetas y el papel de baja

calidad en todo tipo de publicaciones (Revista y Periódico del Consumidor, folletos, trípticos, carteles, etc.) porque el Consejo Directivo consideraba que una modificación en este sentido significaba traicionar el componente y la aportación del sector obrero a la creación de la LFPC y sus instituciones.

En cuanto a la selección de funcionarios, la PROFECO y el INCO han sido víctimas singulares de la práctica recurrente de convertir a ciertas instituciones o bien en trampolines políticos o premios de consolación para personalidades frustradas en otro tipo de gestiones, sin ningún compromiso y, en algunos casos, autoridad moral. La PROFECO -coto tradicional del Estado de México- padeció estancias transitorias de personajes como Ignacio Pichardo Pagaza, Emilio Chuayffet Chemor e incluso hasta Javier Coello Trejo, cuando se le otorgó el cargo de Procurador Federal debido a la separación de su cargo en la Procuraduría General de la República por atribuirse a su escolta personal numerosos delitos y violaciones en el sur del Distrito Federal. El INCO, por ejemplo, tuvo como su última Directora General a Margarita Ortega, después de su fallido intento por alcanzar la gubernatura de Baja California.

Algunos de estos vicios y de las deficiencias propias de la LFPC sirvieron de inspiración al proyecto original de fusión y reestructuración de las instituciones de protección al consumidor. Desgraciadamente, no todos han logrado corregirse.

CAPITULO III

LA FUSION DEL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR Y LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

III.1 Diagnóstico general y causas de la fusión

"Nuestro país requiere un organismo dinámico que afronte los problemas del consumo, que cuente con la flexibilidad suficiente para anticipar y ser partícipe de los cambios, que fortalezca su vocación federal mediante la desconcentración y especialización de sus actividades y que abra espacios de participación al conjunto social para que éste incida en la definición y el desarrollo de sus tareas"

Presidencia de la República. "Exposición de motivos de la iniciativa de nueva Ley Federal de Protección al Consumidor".

En términos generales, podría decirse que la decisión de fusionar los órganos de protección al consumidor en México obedeció exclusivamente a la necesidad de generar un ahorro presupuestal o corregir la presencia de duplicidades en las funciones administrativas de las instancias existentes. Sin embargo, dicha decisión fue resultado de un proceso de reflexión y planeación más profundo que pretendió considerar y adecuar el comportamiento institucional a las condiciones actuales del contexto socioeconómico.

Así, partiendo del reconocimiento de la creciente pluralidad nacional, del dinamismo de su estructura social y la exigencia de un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad, el diagnóstico general que acompañó la decisión de fusionar al INCO y la PROFECO incluyó también los procesos internacionales de globalización y apertura comercial, las tendencias mundiales de fortalecimiento del mercado por encima de la intervención estatal en la economía y la creciente importancia de los medios de comunicación sobre el fenómeno del consumo.

Pero, sin duda, el sustrato principal de la fusión de estas instancias se encuentra en la estrategia de reforma del Estado que comenzó a experimentar México a mediados de la década de los 80.

Resulta importante señalar que, a diferencia de otros países en donde la reforma del Estado obedeció predominantemente a tendencias globales de crisis económica y/o a que se consideraba suficientemente completada la labor productiva del aparato estatal, en México hubo de partir del reconocimiento de la coexistencia de una serie de rezagos estructurales a la par de procesos de modernización relativamente exitosos en ciertos rubros económicos y para ciertos sectores sociales.

Todo ello apuntó a la necesidad de evitar un repliegue indiscriminado de la actividad estatal y realizar una evaluación muy cuidadosa de los conflictos básicos cuya solución debía seguir siendo una responsabilidad propia del aparato gubernamental.

Asimismo, resultó evidente que es imposible determinar el tamaño del aparato estatal de acuerdo a una correlación cuantitativa entre los problemas a resolver y las entidades encargadas de hacerlo; la dimensión del gobierno tiene un carácter eminentemente político en razón del tipo de cuestiones que se consideren estratégicas, la modalidad de política económica que se pretenda impulsar, las necesidades de legitimación más apremiantes ante ciertos sectores sociales en coyunturas específicas, etc.

En este contexto, la conservación del sistema de protección al consumidor en manos del aparato gubernamental aparece como una decisión lógica en la medida en que la permanencia, multiplicación y diversificación de los problemas de consumo puede ubicarse como un renglón en donde la intervención del Estado es el único garante para promover la equidad.

En el caso mexicano, dentro de la reforma del gobierno, resultó de primordial interés procurar que las áreas de responsabilidad estatal no se convirtieran en espacios exclusivos de acción gubernamental sino por el contrario, ámbitos de participación social permanente bajo un esquema de corresponsabilidad; esto es, partiendo de la lógica de la obtención de un beneficio compartido, compartir también el esfuerzo, el diseño, el financiamiento y la ejecución de acciones específicas.

Lo anterior constituyó una de las preocupaciones fundamentales para la reestructuración de los organismos de protección al consumidor, ya que entre sus principales objetivos destacó la creación de una instancia ágil y flexible, capaz de incorporar a sus usuarios en la formulación y aplicación de las soluciones a sus propios problemas.

Se consideró que una de las causas más importantes para proceder a la fusión era combatir y erradicar la rigidez en las prácticas y procedimientos de instituciones concebidas en un momento histórico muy diferente.

Asimismo, se proyectó que la incorporación del INCO a la PROFECO, como se verá más adelante, sería un factor para contribuir a la equidad en las relaciones de consumo a través de la transferencia de los rasgos positivos de la política macroeconómica a la economía familiar.

Una vez alcanzada la meta gubernamental de lograr la estabilidad de precios y la drástica disminución de los índices inflacionarios, se consideró que la promoción de una cultura del consumo basada prioritariamente en la calidad, oportunidad y eficiencia de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado podría contribuir decisivamente a lo que se dio en llamar "el tránsito de las buenas finanzas nacionales a las buenas finanzas familiares".

Se adujo también, para proceder a la fusión, el deber inaplazable de que las instancias y la legislación sobre el consumo incorporaran las fórmulas novedosas de comercialización y contratación de bienes y servicios, al tiempo que optimizar y reforzar la protección institucional dentro de las prácticas ancestrales y tradicionales de consumo.

Desde esta perspectiva, las estructuras rectoras en el ámbito del consumo debían adecuarse a la transformación de la estrategia económica de control de precios a la de su liberación gradual. "La existencia de precios oficiales reduce su peso e importancia como mecanismo para el ordenamiento del mercado. Las nuevas circunstancias obligan a buscar modalidades que, sin inhibir la acción de los particulares, permitan orientar la actividad de proveedores y consumidores hacia una evolución previsible de la actividad comercial". (Presidencia de la República, 1992. pp. VII-VIII).

Otra de las causas no sólo de la fusión, sino de la reforma al régimen jurídico de protección al consumidor, fue la necesidad de inscribir la normatividad sobre el consumo en el marco de la desregulación y la apertura comercial.

Este fue uno de los motivos de mayor trascendencia para reestructurar al INCO y la PROFECO, es decir, la perspectiva de establecer una zona de libre comercio con América del Norte y, con ella, la introducción de patrones y normas de eficiencia, calidad y competitividad a nivel internacional, para lo cual se volvía indispensable privilegiar la investigación e información sobre la calidad y comportamiento en el mercado de los bienes y servicios y, por ende, conferirle a estas actividades una importancia de la que carecían en el esquema original de protección al consumidor, que tradicionalmente se había enfocado más a la corrección que a la prevención de controversias.

En este sentido, es en el aspecto de la normalización en donde el acuerdo trilateral abre mayores perspectivas para la evolución favorable de la política de protección al consumidor en México, en términos generales, y para la participación de la PROFECO como institución pública en términos particulares.

En el primer aspecto, el capítulo referido a la normalización dentro del TLC establece que existe autonomía de cada parte contratante para fijar el nivel de protección que considere adecuado para "lograr sus objetivos legítimos en materia de seguridad o de protección a la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente o *del consumidor*" (SECOFI, 1993. p. 169), así como la obligación de los tres países de trabajar de manera conjunta para alcanzar dichos objetivos satisfactoriamente.

El Tratado prevé también el intercambio y la cooperación de los organismos encargados de aplicar la legislación y estrategias de normalización en cada nación a través de un "Comité de Medidas Relativas a la Normalización" a

¹El subrayado es mío.

fin de lograr la compatibilidad, asesoría, información, asistencia técnica, etc., más adecuados en esta materia.

Entre los asuntos encomendados al Comité y a sus sub-comités respectivos se encuentran:

- "La identificación y nomenclatura de los bienes sujetos a las medidas relativas a la normalización;
- las normas y reglamentos técnicos sobre calidad e identificación;
- el empaquetado, etiquetado y presentación de información para los consumidores, incluidos idiomas, sistemas de medición, ingredientes, tamaños, terminologías, símbolos y otros asuntos relacionados;
- los programas para la aprobación de productos y para la vigilancia después de la venta; ...
- la elaboración y aplicación de un sistema uniforme para la comunicación y clasificación de peligros de tipo químico; ...
- la promoción y aplicación de buenas prácticas de laboratorio y manufactura;
- los criterios para la evaluación de daños potenciales de ciertos bienes al medio ambiente; ...
- los métodos que faciliten la *protección al consumidor*, incluido lo relativo al resarcimiento del mismo..." (Ibid. p. 172-173).

Como es posible advertir, el TLC de América del Norte ofrece un alto potencial para el funcionamiento, perfeccionamiento y participación a nivel institucional de la PROFECO, potencial no aprovechado debido a su exclusión deliberada de las negociaciones y la instrumentación de los mecanismos de normalización por parte de la SECOFI, como se verá más adelante.

Hasta aquí se han mencionado causas que podrían clasificarse como externas a las propias instituciones y derivadas de un contexto específico, pero también en la fusión jugaron un papel importante las causas internas de estructura y funcionamiento, tales como el excesivo tamaño que adquirió gradualmente el INCO, mismo que no correspondía e incluso rebasaba sus atribuciones legales, duplicaba funciones de la Procuraduría y no se traducían

en un desempeño efectivo para la sociedad, además de que evidenciaba la falta de coordinación existente entre ambos organismos.

La Procuraduría, a su vez, debía revertir la imagen coercitiva y policiaca que la caracterizaba, simplificar sus procedimientos jurídicos y administrativos y adecuar su comportamiento a las nuevas condiciones de desregulación, liberación de precios y apertura comercial.

Así, a 16 años de funcionamiento, la virtud original de crear dos entidades separadas se convirtió en un riesgo de engrosamiento burocrático que lejos de aliviar vino a dificultar aún más los problemas del aparato gubernamental para satisfacer las demandas sociales.

Dado lo anterior, la iniciativa de fusionar al INCO y la PROFECO se derivó de un amplio análisis de la situación socioeconómica del país, de la experiencia de 16 años de trabajo cotidiano y, sobre todo, del contexto de una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor que pretendió ampliar el ámbito de acción de las autoridades en materia de consumo, promover la participación social y atender la evolución previsible de las tendencias económicas sobre el conjunto social mexicano, a través de la conformación de una cultura del consumo basada en la calidad de los bienes y servicios.

III.2 La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor Balance Crítico

La elaboración del proyecto de nueva Ley Federal de Protección al Consumidor fue resultado de una compleja serie de discusiones y negociaciones entre las áreas jurídica y de asesoría de la PROFECO y los miembros de la Unidad de Desregulación Económica de la SECOFI.

El proyecto inicial de la PROFECO era sumamente ambicioso en cuanto a la ampliación de atribuciones y posibilidades de injerencia de la Procuraduría en el ámbito de las relaciones de consumo. Desde el inicio, estas intenciones fueron objetadas por los miembros de la SECOFI por considerar que muchas de las disposiciones propuestas constituían un exceso de

regulación anacrónico y ajeno a los objetivos de la política económica del actual régimen. Los miembros de la Procuraduría antepusieron a estos argumentos que las disposiciones propuestas eran resultado de un análisis concienzudo de la experiencia de 16 años de trabajo cotidiano y que todas las medidas se justificaban por estar encaminadas a lograr la existencia de un mercado más ordenado y regido por criterios de equidad, calidad, oportunidad y eficiencia en la oferta de bienes y la prestación de servicios.

Aparentemente, los anteriores argumentos no resultaron convincentes para los miembros de la SECOFI, que terminaron por imponer un proyecto de ley subordinado en mayor medida al objetivo de desregulación que al de lograr una más efectiva protección al consumidor, como se verá más adelante.

En sí mismo, el primer proyecto elaborado por la PROFECO constituyó un esfuerzo de ordenación y sistematización con respecto a la ley existente, que buscó colocar en primer sitio el apartado de disposiciones generales; continuar con la regulación del comportamiento y situación de las autoridades competentes en materia de protección al consumidor y realizar una descripción más detallada y específica de las responsabilidades, procedimientos, sanciones y recursos administrativos aplicables en las relaciones de consumo.

En términos generales, el proyecto original sugerido por la Procuraduría contenía las siguientes modificaciones:

CAPITULO	MODIFICACIONES	COMENTARIOS
I. Disposiciones Generales	<p>-Sujeción al ámbito de la ley de los efectos producidos en el territorio nacional por actos de consumo celebrados en el extranjero.</p> <p>-Obligación del proveedor de entregar al consumidor facturas o comprobantes acordes con las disposiciones fiscales aplicables en cualquier operación de compraventa de un bien o contratación de un servicio.</p>	<p>La ley existente consideraba solamente como consumidores a aquellos destinatarios finales de bienes y servicios; y proveedores sólo a aquellas personas físicas y morales que "de manera habitual y reiterada expenden, venden o arriendan productos, bienes y servicios", por lo que la ley era incompetente para actuar en los llamados "actos accidentales de comercio", es decir, relaciones de consumo en las que el proveedor actúa como tal sólo en ese caso.</p>

	-Ampliación de los conceptos de "consumidor" y "proveedor" a fin de no dejar fuera del marco de la ley a los intermediarios.	Como se verá más adelante, dichos conceptos suscitaron una interesante discusión durante los trabajos del Congreso de la Unión para aprobar la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor.
II. Autoridades	-Incorporación de las facultades de información, investigación y educación del INCO a la PROFECO. -Inclusión de la posibilidad de que la Procuraduría celebrara acuerdos de colaboración e intercambio con proveedores, consumidores, entidades paraestatales y organismos nacionales y extranjeros para el cumplimiento de sus fines legales. -Fortalecimiento de la facultad de la PROFECO para excitar a las autoridades competentes a tomar medidas pertinentes para modificar y evitar prácticas lesivas a los intereses de los consumidores, así como dar a conocer a la opinión pública y hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría Federal de la Federación o las contralorías locales, los casos en que las autoridades no otorgasen debida atención a las excitativas	Este capítulo concentraba las facultades y características de los órganos dedicados a la protección al consumidor que se encontraban dispersos en los capítulos II, VIII, IX y X de la anterior ley.
III. Información, Promociones y Ofertas	-Inclusión de la posibilidad de que los datos que ostentaran los productos ofrecidos en el mercado nacional pudieran llevar en sus envases, etiquetas o publicidad respectiva, textos en otros idiomas y unidades monetarias extranjeras, sin que ello eximiera la obligación de expresarlos, en primera instancia, en idioma español y en moneda nacional.	

	<p>-Facultad de la PROFECO para ordenar la suspensión de la publicidad violatoria a la ley, aunque no como facultad exclusiva, ya que estaba previsto ejercerla "sin perjuicio de la intervención que otras disposiciones legales asignen a distintas dependencias o entidades públicas.</p> <p>-Posibilidad de que la Procuraduría solicitara a la autoridad administrativa correspondiente la regulación de la venta de productos o prestación de servicios susceptibles de provocar efectos perjudiciales para la sociedad en general o para la salud física o psíquica de los consumidores</p> <p>-Eliminación de la necesidad de someter a autorización previa de la SECOFI la realización de ofertas y promociones.</p>	
IV. Ventas a domicilio, mediatas e indirectas		Contenia básicamente modificaciones de forma y estilo del capítulo VI de la anterior Ley Federal de Protección al Consumidor.
V. Servicios	<p>-Especificación de que los prestadores de servicios de cualquier naturaleza que recibieran a cambio una contraprestación an numerario o en especie, tendrían el carácter de proveedores y quedaban sujetos a las disposiciones de la ley, exceptuando a aquellos derivados de una relación laboral o los prestados por las instituciones financieras sujetas a la vigilancia e inspección de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas.</p>	<p>Se evaluó la posibilidad de que la PROFECO tuviera competencia en materia de controversias derivadas del uso de tarjetas de crédito bancarias, sin que esta propuesta tuviera éxito. A pesar de que desde el inicio de las negociaciones los representantes de la SECOFI se negaron a ampliar la competencia de la PROFECO en este rubro, los diputados de oposición retomaron la propuesta durante los trabajos legislativos, con el resultado que se verá más adelante.</p>

VI. Inmuebles	-Obligación de hacer constar en contrato por escrito todos los actos jurídicos relacionados con bienes inmuebles y de entregar un ejemplar del mismo al consumidor, estableciendo que el incumplimiento de este precepto era imputable al proveedor y lo hacía acreedor a las sanciones establecidas en la ley.	
VII. Operaciones a Crédito	-Reforzamiento de las disposiciones encaminadas a evitar el manejo del interés por parte del proveedor, facultando a la Procuraduría para intervenir y evitar eventuales abusos en la fijación de tasas máximas de interés. -Perfeccionamiento de la reglamentación de los sistemas de autofinanciamiento.	La legislación de 1976 otorgaba un tratamiento demasiado general y superficial a la regulación del funcionamiento de los llamados sistemas de autofinanciamiento, por lo que, dada su popularidad actual, se consideró imprescindible profundizarlo.
VIII. Garantías	Ampliación de las posibilidades de protección al consumidor a través del reforzamiento del mecanismo de las garantías. Obligación del importador o proveedor de bienes de procedencia extranjera de hacer válidas las garantías correspondientes.	
IX. Contratos de Adhesión	-Definición clara y precisa de los contratos de adhesión. -Fortalecimiento de las acciones preventivas al evitar la inclusión de cláusulas abusivas para el consumidor en los contratos de adhesión. -Posibilidad de acopiar mayor información por parte de la Procuraduría para realizar el registro de los contratos. -Facultad de proponer la elaboración de contratos de adhesión "tipo" para uniformar y dar mayor seguridad jurídica a los consumidores en las actividades regidas bajo esta modalidad.	Este apartado resultaba absolutamente novedoso, ya que en la anterior legislación sólo existían referencias poco claras sobre el particular.

X. Responsabilidades	-Establecimiento de que el incumplimiento de la ley por parte de los proveedores sería causa de responsabilidad por daños y perjuicios.	
XI. Vigilancia e Inspección		No contenía innovaciones importantes.
XII. Procedimiento	<p>-Ampliación de la orientación preventiva de la PROFECO al hacer más numerosas las Instancias conciliatorias e incluir una "Junta de avenencia" entre proveedor y consumidor antes de iniciar el procedimiento conciliatorio.</p> <p>-Posibilidad de que la Procuraduría actuara en defensa de consumidores indeterminados a través de acciones de grupo (conocidas como <i>Class Actions</i> en el derecho anglosajón) sin necesidad de mandato previo, en los casos en que se presumiera la existencia de conductas violatorias a la ley².</p>	<p>La redacción de este capítulo constituyó un esfuerzo de ordenación y simplificación de todos aquellos aspectos relativos al procedimiento de la Procuraduría para resolver problemas derivados de las relaciones de consumo.</p> <p>La incorporación de las acciones de grupo al ámbito de competencia de la Procuraduría implicaba una extensión significativa de las facultades de representación que le fueran otorgadas por la ley de 1976. Se preveía que a través de este mecanismo la PROFECO podría intervenir "en favor de consumidores indeterminados e interponer sus oficios ante autoridades y particulares en aquellos casos que, a su juicio, se vulneren los derechos e intereses de los consumidores o se afecten la seguridad jurídica y la equidad en las relaciones de consumo". (PROFECO, 1992, p. 5).</p>
XIII. Sanciones	-Reforzamiento de la severidad de las sanciones en contra de los infractores reincidentes, llegando incluso a proponer el mecanismo de excitativa a las autoridades competentes para que cancelaran las concesiones, permisos o autorizaciones de los proveedores que violaran la ley de manera reiterada.	La intención de las disposiciones de este artículo consistía en la ampliación de la orientación preventiva de la institución a través de criterios flexibles para la imposición de sanciones, tales como la evaluación de la capacidad económica del infractor y la gravedad de la infracción, aunque se preveían sanciones más estrictas para los proveedores reincidentes.
XIV. Recursos Administrativos		En aras de lograr la equidad en las relaciones de consumo, este capítulo pretendía regular los procedimientos que habrían de seguir las personas inconformes con las resoluciones de la Procuraduría a través de ciertos recursos administrativos, situación que no estaba prevista en la legislación anterior.

²Las *Class Actions* o *representative actions* se definen como la posibilidad jurídica de que cuando un gran número de personas están interesadas o afectadas por un mismo asunto, una o más pueden proceder en contra o demandar ante las cortes o tribunales como representantes de ese grupo o clase sin necesidad de que cada uno de sus miembros lo haga por sí mismo. (Black, 1990, p. 249). Para el caso específico de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, la PROFECO haría las veces del representante de la clase o grupo afectado.

El proyecto anteriormente descrito fue contrastado en infinidad de ocasiones con el proyecto preparado por la SECOFI, y quedó como responsabilidad de la PROFECO la elaboración de la exposición de motivos y la iniciativa de nueva ley que habría de enviarse al jurídico de la Presidencia de la República para su revisión y aprobación. En el lapso transcurrido entre las revisiones y el envío del proyecto a la Presidencia, existió una comunicación diaria entre la PROFECO y la SECOFI, se sugirieron cambios, se refutaron disposiciones propuestas y aparentemente no existirían mayores modificaciones en el proyecto que se enviaría, cuyas transformaciones con respecto al proyecto analizado previamente fueron las siguientes³:

- El concepto de consumidor se limitó a la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos y servicios. Esto implica que no sólo se excluían los actos de comercio llamados "accidentales", sino también a aquellas personas físicas o morales que "adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros". (Presidencia de la República, 1992. p. 2).
- El concepto de proveedor, a su vez, se restringió a iniciativa de la SECOFI a aquella persona física o moral que "habitual o reiteradamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios". (Ibid).
- La PROFECO podría actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y promover la participación de los sectores privado y social en la definición y financiamiento de programas de trabajo específicos.
- Se previó la creación de un Comité Asesor destinado a auxiliar a la SECOFI en materia de protección al consumidor. Este organismo estaría integrado por representantes de los sectores productivos y de las organizaciones de consumidores, designados por el Secretario de Comercio a propuesta del Procurador Federal del Consumidor.
- La Procuraduría tendría facultades para aplicar y hacer valer las leyes federales de Turismo y de Metrología y Normalización como

³Entrevista con el Lic. José Luis Yunes Cells, Coordinador de Asesores del Procurador Federal del Consumidor. Octubre, 1992.

consecuencia de sus atribuciones en materia de verificación y vigilancia de las normas oficiales mexicanas, pesas y medidas, información comercial y especificaciones industriales de los productos. Lo anterior implicó la necesidad de hacer numerosas modificaciones y adiciones al capítulo XI del proyecto original de la PROFECO, que no contemplaba la extensión de su competencia en este aspecto.

- El capítulo de procedimiento sería ordenado en cuatro secciones: disposiciones comunes, procedimiento conciliatorio, procedimiento arbitral y procedimiento por infracciones a la ley.

Esta versión fue aceptada en su totalidad por el jurídico de la Presidencia, en donde se le efectuaron sólo modificaciones de forma y el proyecto de nueva ley fue enviado al Congreso de la Unión el 25 de noviembre de 1992. Sin embargo, desde el momento mismo de elaborar el dictamen en las comisiones unidas de Comercio y Manejo y Distribución de Bienes de Consumo y Servicios de la Cámara de Diputados, fue posible apreciar que el proyecto original concebido por la Procuraduría sería transformado de acuerdo a los intereses manifiestos por los negociadores de la SECOFI desde el comienzo de la elaboración y discusión de las principales reformas a la ley de 1976.

Después de haber llegado a la redacción de un dictamen de consenso entre los distintos grupos parlamentarios representados en las comisiones antes mencionadas (Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional⁴), el día que debió dársele primera lectura, ésta se pospuso y los diputados se encontraron con que el proyecto de dictamen había sido alterado sustancialmente y limitadas las disposiciones destinadas a ampliar el ámbito de acción de la Procuraduría y a dotarla de mayor autonomía con respecto a la SECOFI.

Frente a este hecho, el PRD procedió a externar su indignación durante la sesión plenaria del Congreso por la falta de respeto y violación sistemática

⁴Los representantes del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional no asistieron a los trabajos de las comisiones y se limitaron a denunciar en el pleno del Congreso que sus propuestas no habían sido tomadas en cuenta durante la elaboración y discusión del dictamen.

de los derechos de los legisladores y su subordinación al poder ejecutivo. Este grupo parlamentario fue quien mejor defendió el proyecto original de la PROFECO y el único en advertir que "con la nueva ley, la Procuraduría deja de ser el abogado de los consumidores para convertirse en un simple árbitro entre éstos y los proveedores, ya que se limitan sus facultades tutelares de defensa... La PROFECO pierde así autonomía... y a pesar de ser una entidad descentralizada, en la práctica resulta ser un órgano más de la SECOFI, una especie de apéndice o subdirección que se manifiesta en la obligación del Procurador Federal de rendir informes a la Secretaría".⁵

Asimismo, en voz del diputado Francisco Javier Saucedo, el PRD se mostró en contra de aprobar la definición restringida de consumidor según la cual no se considera como tales a los intermediarios sino sólo a los destinatarios finales, se negó a que la prestación de servicios profesionales y las tarjetas de crédito bancarias quedaran fuera del ámbito de competencia de la PROFECO y denunció como un acto "perjudicial" la discrecionalidad con que la SECOFI decidiría, de acuerdo a la nueva ley, qué contratos de adhesión deberían registrarse ante la Procuraduría.

No obstante su voto en contra, el PRD brindó una aportación muy importante dentro de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor al sugerir que en ella se incluyeran los siguientes "principios básicos en las relaciones de consumo", inspirados en la legislación brasileña, ya que de éstos se deriva la posibilidad de que la PROFECO elabore los reglamentos correspondientes con un mayor grado de autonomía:

1. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;
2. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;
3. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características,

⁵Intervención del diputado Alejandro Luévano Pérez del Partido de la Revolución Democrática durante la discusión del dictamen de la Ley Federal de Protección al Consumidor. 15 de diciembre de 1992.

composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

4. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;
5. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica de los consumidores;
6. El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos; y
7. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios. (Ley Federal de Protección al Consumidor. Artículo 1º. p. 26).

Finalmente, en la votación se aceptaron todas las modificaciones referentes a estilo y ortografía detectadas por el PRI, la exclusión de los servicios profesionales (salvo los de carácter mercantil) y las tarjetas de crédito bancarias de la competencia de la ley y el registro de contratos de adhesión ante la Procuraduría sólo cuando la SECOFI lo determine. Asimismo, se mantuvieron las definiciones restringidas de consumidor y proveedor.

Resulta sorprendente el escaso o nulo interés de los diputados respecto a la fusión del INCO y la PROFECO, a sus implicaciones y perspectivas. Ninguna de las intervenciones en el pleno del Congreso hizo referencia a la nueva orientación de la PROFECO ni al papel social que pretendía desarrollar en el nuevo contexto mexicano.

La iniciativa no sufrió modificación alguna en la Cámara de Senadores y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992. En los artículos transitorios se especificaba que la ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación, que las funciones encomendadas por cualquier ordenamiento al Instituto Nacional del Consumidor quedarían atribuidas a la PROFECO y que el patrimonio y la totalidad de los recursos financieros humanos y materiales asignados al INCO se transferían en su totalidad a la Procuraduría.

III. 3 Objetivos y propuesta orgánica y presupuestal de la nueva PROFECO

La fusión del Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor se planeó como una incorporación del Instituto a la PROFECO bajo la forma de una Subprocuraduría. Se procedió, para ello, a revisar ambos organigramas, analizar y rescatar las labores sustanciales del INCO y eliminar las duplicidades administrativas existentes con la PROFECO.

En términos generales, la fusión tuvo los siguientes objetivos:

1. Trascender la solución de los problemas inmediatos y recoger las tendencias del mediano y largo plazo que influyen en las relaciones de consumo.
2. Crear una nueva institución que reuniera el potencial preventivo de la información y la autoridad para vigilar y proteger los derechos e intereses de los consumidores.
3. Impulsar, de manera prioritaria, un proceso de desconcentración de recursos y funciones para convertir a las áreas centrales en instancias meramente normativas y a las delegaciones en espacios operativos con amplia capacidad de respuesta.
4. Simplificar los trámites y mecanismos de las tareas tradicionales de la Procuraduría para hacer más expedita y oportuna la respuesta institucional.
5. Facultar (a través de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor) a la PROFECO para supervisar la calidad, ingredientes, pesas y medidas de los productos, así como todas las normas oficiales mexicanas.
6. Fortalecer las tareas informativas, de investigación y educación que desarrollaba el INCO.
7. Satisfacer las necesidades informativas de la población a través de una política integral de comunicación que coordinara los esfuerzos de investigación y orientación mediante el uso adecuado de los medios.
8. Promover un esquema de coadyuvancia que permitiera a los distintos sectores sociales participar en el diseño, financiamiento y operación de las labores institucionales.

9. Incorporar el INCO a la PROFECO como un área encargada de realizar un trabajo altamente especializado en materia de información, investigación y educación, capaz de proporcionar al conjunto social las herramientas indispensables para actuar en un mercado cada vez más complejo y especializado.
10. Reestructurar las delegaciones, sus procedimientos de administración de recursos, gestión presupuestal, ocupación y aprovechamiento de inmuebles, administración, profesionalización y capacitación del personal correspondiente.

La estructura orgánica requerida para alcanzar estos objetivos se planeó a través de la revisión de las nuevas atribuciones otorgadas a la PROFECO con la promulgación de la LFPC de 1992, asimismo, de ella se derivaron ajustes a ciertas áreas cuya importancia se incrementó o redujo de acuerdo al nuevo marco normativo.⁶

Así, la estructura orgánica propuesta para la nueva PROFECO resultó como se ilustra el organigrama de la siguiente página.

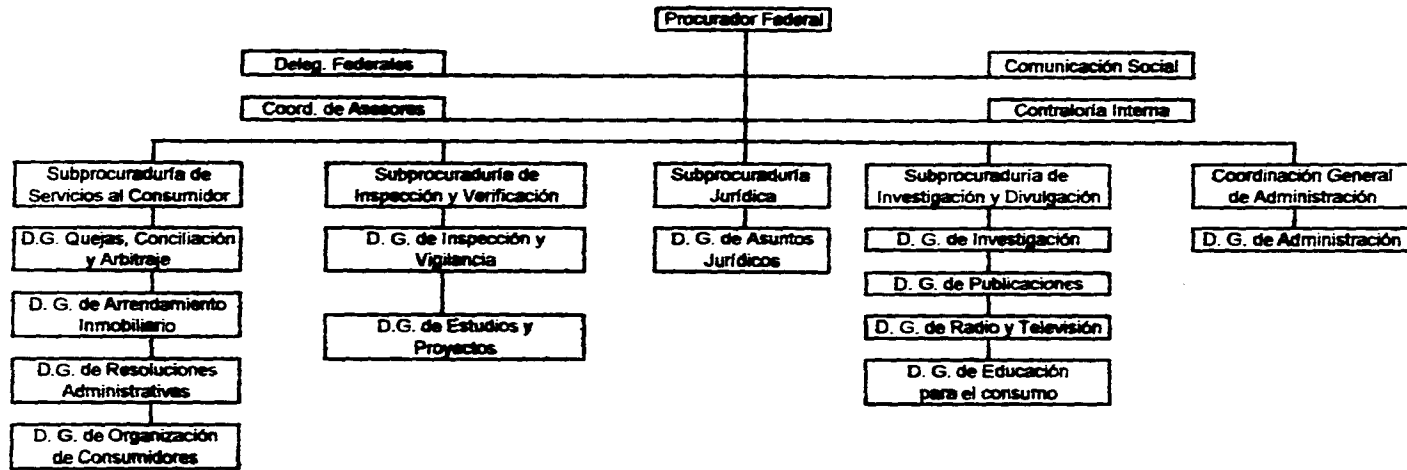
Como resulta natural, la variación más importante a nivel estructural de la nueva institución la constituía la creación de la nueva Subprocuraduría de Investigación y Divulgación encargada de realizar las labores del otrora INCO.

De acuerdo al Programa Operativo Anual 1993, la nueva unidad llevaría a cabo los siguientes programas:

- Programa de Difusión.- Este programa tenía como objetivos principales la divulgación, a través de los medios impresos y audiovisuales, de las tareas que la PROFECO desarrolla permanentemente y la creación de mecanismos que propiciaran una efectiva vinculación entre los diversos sectores sociales y la Procuraduría. Para instrumentar estos objetivos, se proponía ampliar los canales de difusión de la Procuraduría más allá de los tiempos oficiales de radio y televisión y redefinir el diseño, contenido

⁶Por ejemplo, como se observó en el apartado anterior, con la nueva ley desaparece la obligatoriedad de registrar los contratos de adhesión ante la Procuraduría, con lo que la existencia de una dirección general dedicada a ello pierde razón de ser.

PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANICA DE LA NUEVA PROFECO/1993



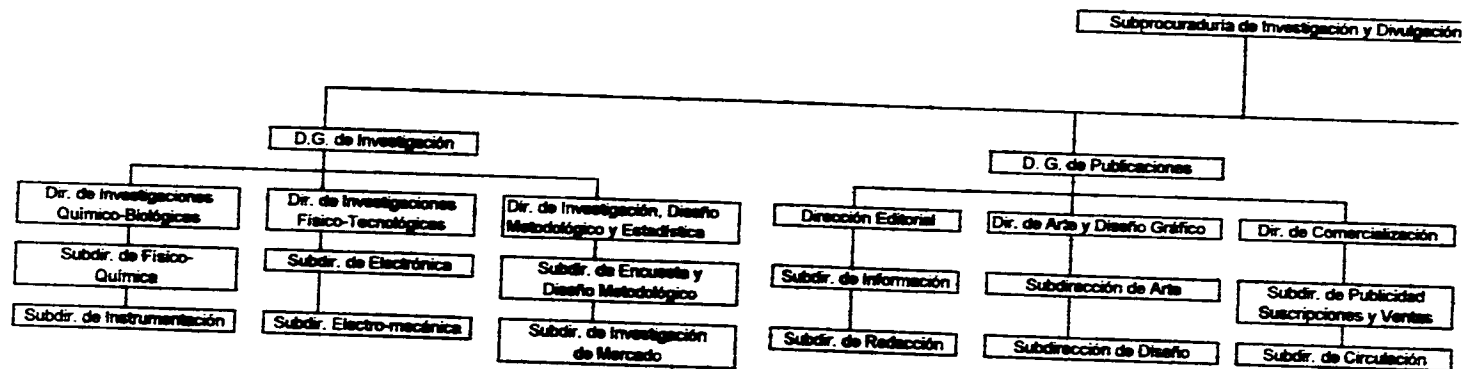
y perfiles de los proyectos editoriales del INCO (Revista y Periódico del Consumidor).

- Programa de información.- En este aspecto, se buscaba proveer a la población consumidora del mayor número de herramientas para actuar en un mercado cada vez más amplio y diversificado; desarrollar una política de investigación que lograra efectivamente orientar a los consumidores hacia las mejores opciones de compra y promover la participación social en las tareas institucionales.
- Programa de educación.- El fin último de este programa consistía en conformar una cultura del consumo basada en la calidad, oportunidad y eficiencia en la oferta y demanda de bienes y servicios. Para ello, se planeó atender de manera específica a sectores particulares de la sociedad tales como niños, amas de casa, jóvenes, trabajadores, etc., en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, los Comités de Solidaridad y otras organizaciones del sector social.
- Programa de servicios.- En primera instancia, este proyecto arrancaría con la apertura de "Ventanillas PROFECO" de atención a los consumidores a través de programas radiofónicos, destinados a acercar la acción institucional a la población sin crear estructuras administrativas adicionales.
- Programas específicos.- En este rubro se incluiría la realización de eventos y ediciones con temas de gran interés y relevancia tales como proyectos destinados a promover la calidad y competitividad de los productos nacionales en el exterior.

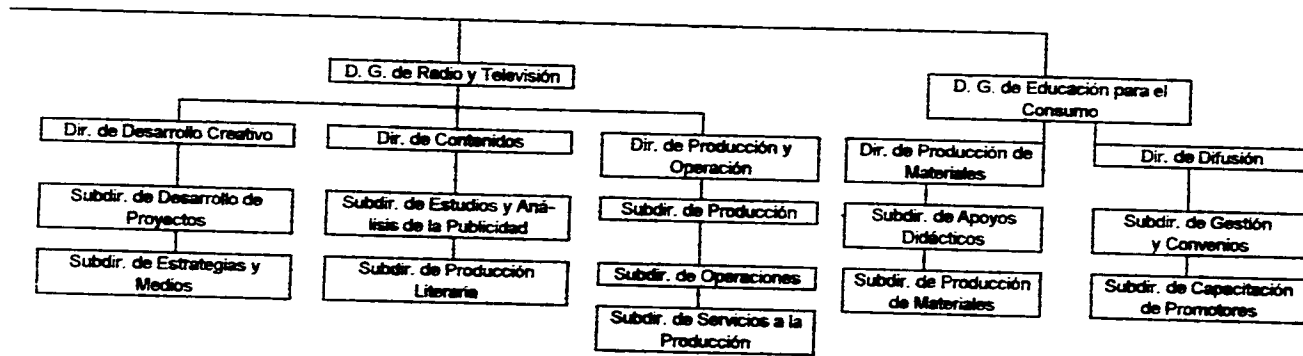
Para llevar a cabo estas acciones, la Subprocuraduría de Investigación y Divulgación contaría con la estructura administrativa que se ilustra en el organigrama de la página siguiente.

Otra de las áreas que sufriría modificaciones importantes a raíz de la promulgación de la nueva LFPC sería la Subprocuraduría de Servicios al Consumidor, ya que además de encargarse de instrumentar la simplificación de los procedimientos legales en ella consignados, sería responsable en gran medida de operar la descentralización de funciones y la desconcentración de recursos a las delegaciones federales de la

PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SUBPROCURADURIA DE INVESTIGACION Y DIVULGACION (EX-INCO)1993



PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SUBPROCURADURIA DE INVESTIGACION Y DIVULGACION (EX-INCOY)1993



Procuraduría, convirtiendo a las direcciones generales que la integraban en áreas exclusivamente normativas.

Asimismo, se planteó originalmente desaparecer la Subprocuraduría de Organización de Consumidores e incluir sus actividades en una dirección general dependiente de la Subprocuraduría de Servicios al Consumidor. Llevar a cabo lo anterior significaba una gran dificultad en virtud de que tradicionalmente el área de organización de consumidores (otrora Subprocuraduría de Organización Colectiva) se había configurado como un espacio administrativo de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la remoción de sus miembros, especialmente el titular (quien funge como Secretario del Trabajo de la Confederación), se consideraba una afrenta suficiente para desgastar los lazos de cooperación existentes entre la central obrera y la Procuraduría.

Por otra parte, la nueva ley amplió las facultades de la PROFECO en materia de inspección y vigilancia, especialmente en la verificación del cumplimiento de las leyes federales de Metrología y Normalización y la de Turismo.

En este caso, no se previó la reestructuración interna de la Subprocuraduría correspondiente, únicamente se modificó su nombre al de Subprocuraduría de Inspección y Verificación y se planearon acciones a seguir en los siguientes rubros:

1) Modernización:

- Capacitar de manera intensiva al personal de verificación en estrecha colaboración con la SECOFI.
- Consolidar mecanismos eficaces para el control de actividades y la evaluación de resultados en las tareas de inspección.

2) Profesionalización de los recursos humanos:

- Diseño de perfiles apropiados para el reclutamiento de personal de vigilancia y verificación.

La Subprocuraduría Jurídica, por su parte, ya no llevaría a cabo las labores tradicionales vinculadas con los contratos de adhesión y se concentraría en actualizar, interpretar y elaborar las normas jurídicas derivadas de la nueva

ley, tales como el nuevo estatuto orgánico y los reglamentos sobre información y publicidad, promociones y ofertas, de servicios y de ventas a domicilio mediatas e indirectas.

A su vez, las unidades administrativa y de delegaciones tendrían como principal responsabilidad (con la fusión del INCO y la PROFECO) consolidar la desconcentración de recursos y funciones de la nueva institución, lo cual implicaba dotar a las delegaciones de recursos suficientes para desempeñar sus actividades y resolver *in situ* los problemas que se les plantearan.

Asimismo, era necesario cumplir las siguientes metas:

- Reducir a 50 el número de delegaciones INCO-PROFECO (una por cada entidad federativa, una en cada una de las delegaciones del Distrito Federal y 3 en la zona conurbada de la ciudad de México).⁷
- Lograr una distribución del 60% del personal en las delegaciones y el resto en oficinas centrales.
- Organizar el trabajo de las delegaciones en tres grandes áreas: servicios al consumidor, verificación y vigilancia e investigación y divulgación.
- Instrumentar mecanismos de control y evaluación para medir el desempeño de las delegaciones.
- Modernizar la infraestructura administrativa de las delegaciones mediante la adquisición de sistemas electrónicos de acopio y manejo de la información.
- Concertar con autoridades estatales y municipales los apoyos necesarios para el buen desempeño de las delegaciones y, en ciertos casos, para promover su multiplicación bajo esquemas de corresponsabilidad.

Todas las actividades señaladas para las distintas áreas de la Procuraduría estaban destinadas a consolidar y lograr los objetivos originales de la fusión del INCO y la PROFECO, sin embargo, transcurridos los diez primeros meses después de promulgada la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor todavía no existían los acuerdos internos ni las estrategias concretas para llevar a cabo las transformaciones requeridas, especialmente

⁷Anteriormente, existían delegaciones de cada instancia por separado en las principales ciudades del país, no sólo en las capitales de los estados. La PROFECO contaba con 73 y el INCO con 53, todas coincidentes en su ubicación con alguna de la Procuraduría.

en lo que se refiere a la conformación de la Subprocuraduría de Investigación y Divulgación.

Después de promulgada la ley, durante los meses de enero y febrero de 1993 se sostuvieron reuniones con los directores de Difusión, Radio y Televisión, Investigación y Educación para el Consumo de lo que fuera el Instituto Nacional del Consumidor a fin de detectar sus necesidades y canalizar sus expectativas de trabajo de acuerdo a las nuevas atribuciones y orientación de la Procuraduría.

Se procedió posteriormente al diagnóstico y elaboración de los programas de trabajo de cada una de las áreas para el año 1993, a fin de concentrarlos en el Programa Operativo Anual, así como a realizar las propuestas de reglamento interno y manual de organización generales de la nueva Procuraduría.

Se calculó también el presupuesto institucional para el año 1993 en donde se conservaron, en términos generales, montos similares a los del año anterior para las áreas tradicionales de la PROFECO. No obstante, la conversión del INCO en la Subprocuraduría de Investigación y Divulgación sí arrojó variaciones considerables en términos de presupuesto y personal: una reducción de 859 a 275 empleados proyectados para 1993 y un ahorro de 59 a 38 millones de nuevos pesos con respecto al presupuesto ejercido por el Instituto en 1992, tomando cifras posteriores a la ejecución del programa de retiro voluntario que se impulsó a partir de los meses de septiembre y octubre de dicho año. Esto significó un decremento global del 68% en personal y 30% en presupuesto. Originalmente, se había previsto generar un ahorro neto al gasto federal de aproximadamente 18 millones de nuevos pesos con el proyecto de fusión, cifra superada en 3 millones de nuevos pesos en el presupuesto para 1993.

Así, a pesar de estar dadas las condiciones para proceder a la fusión, nombramiento de funcionarios e inicio cabal de labores de la nueva PROFECO, todas estas acciones se retrasaron indefinidamente sin causa aparente, y tampoco se planteó una fecha tentativa para asumir definiciones

y. consolidar los esfuerzos emprendidos en 1992 para aprovechar el potencial de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor.

III.4 Riesgos, obstáculos y perspectivas de la fusión del INCO y la PROFECO

Cuando se lleva a cabo un proceso de reestructuración en una unidad organizacional, sean cuales fueren sus características, existe la ilusión de que los cambios pueden ser totales y de fácil ejecución. Bernardo Kliksberg nos dice al respecto: "La reforma total aparece al alcance de la mano, realizando los diagnósticos formales, reestructurando organigramas y manuales e institucionalizando jurídicamente nuevos arreglos. Esta ilusión 'omnipotente' se enfrenta, en la realidad, con la naturaleza compleja del cambio organizacional, que constituye un verdadero proceso de cambio social". (Kliksberg. 1993. p. 57).

En este sentido, la afirmación de Kliksberg coincide con los señalamientos de los teóricos de las políticas públicas que afirman que si bien el diseño es una etapa sumamente importante, el aspecto medular y el que mayor complejidad reviste es el de la ejecución propiamente dicha de las políticas.

Arnold Meltner, por ejemplo, señala que "... al igual que los salmones, que nadan a contracorriente para poder desovar, sólo unas cuantas políticas logran superar los obstáculos de su elaboración y llegar a la implementación". (Meltner. 1992. p. 57).

Igualmente, resulta ilustrativa la afirmación de Lindblom sobre este tema: "La complejidad del juego del poder en la formulación de las políticas -falta de dirección, ambigüedades, frustraciones e inevitables fracasos parciales- se multiplican durante la implementación". (Lindblom. 1991. p. 83).

Si consideramos el proceso de fusión del INCO y la PROFECO como el desarrollo de una decisión de política pública específica, podemos ubicar la existencia de las características y conflictos derivados de su diseño y, de

acuerdo con Lindblom, la agudización de las controversias al emprender la ejecución.

Como se afirmó en el apartado anterior, las condiciones jurídicas para proceder a las transformaciones internas de la Procuraduría estaban dadas desde el inicio de 1993. En mayo del mismo año, se llevó a cabo una reunión de trabajo y análisis entre los principales funcionarios de la PROFECO para detectar las causas de que la reestructuración se encontrara paralizada y proponer alternativas de solución.

El diagnóstico fue devastador. En los trabajos inaugurales de la reunión, el Procurador Federal admitió que la fusión no había tenido resultados y que su propio equipo no había sido exitoso para explotar los aspectos positivos de la incorporación del INCO a la PROFECO.

Se afirmó también que la nueva imagen de la PROFECO no alcanzaba a trascender a la población en general, que los directivos de la Procuraduría actuaban como dueños de cotos y estancos, que existían enormes dificultades para que los proyectos fructificaran debido a la falta de coordinación e integración de los trabajos y que, a consecuencia de los procedimientos de la fusión (falta de claridad en las atribuciones, indefinición de estrategias, disminución del personal a través del retiro voluntario, etc.), la Procuraduría no sólo había sido incapaz de superar su rendimiento, sino que había descendido notablemente en sus niveles de eficiencia.

Esta problemática se atribuyó a la existencia de una "estructura de transición" que, a cinco meses de la fusión daba ya muestras claras de agotamiento. Después de elaborado y aprobado el presupuesto para la nueva PROFECO, se aducía que los recursos y la base ocupacional resultaban insuficientes. No obstante, este problema debía resolverse a través de la aplicación efectiva del proceso de desconcentración de recursos y funciones.

Este fue uno de los principales temas de la reunión y lo que se consideró como uno de los pilares básicos para el éxito de la fusión. Sin embargo, el diagnóstico apuntaba que la conversión de las oficinas centrales en áreas

normativas y las delegaciones en encargadas de la operatividad representaba también algunas dificultades, entre las que sobresalían la carencia de un marco normativo específico y la ausencia de parámetros de control y evaluación. Asimismo, se planeó elevar los niveles de eficacia y la capacidad de respuesta de las delegaciones a través de programas intensivos de capacitación del personal.

En este contexto, cabe mencionar que dentro de los fenómenos de reestructuración del sector público, los teóricos distinguen una especial fuente de conflicto y fracaso en la desarticulación institucional, la prevalencia de intereses particulares o de grupo y el manejo de las áreas burocráticas como "feudos" o cotos de poder personal.

El caso de la fusión del INCO y la PROFECO lamentablemente no fue ajeno a esta problemática y fue este aspecto uno de los que influyó en mayor medida para retrasar la creación y puesta en marcha de la nueva Subprocuraduría de Investigación y Divulgación.

Como se anotó anteriormente, existían graves dificultades para sustituir la Subprocuraduría de Organización de Consumidores por la nueva estructura del ex-INCO. Además, fue evidente el advenimiento de una grave controversia entre los titulares de las áreas de comunicación social y asesoría de la PROFECO con motivo de la nueva unidad. La Coordinación de Asesores fue la unidad que más participó y aportó en el proyecto global de la reestructuración, en tanto que el área de Comunicación Social se limitó a continuar sus labores tradicionales de difusión de las actividades de la Procuraduría y promoción política del Procurador durante este proceso.

Durante la reunión de Cocoyoc, el Director de Comunicación Social lamentó la subutilización de la infraestructura y los recursos humanos del ex-INCO y deslizó la propuesta de unificar las labores de su área y la nueva Subprocuraduría bajo sus órdenes, con el consecuente malestar del Coordinador de Asesores quien consideraba tener los méritos suficientes para asumir la titularidad de la unidad que habría de crearse.

Puede afirmarse que el anterior es uno de los principales factores que incidieron en la paralización de la reestructuración de manera integral. Cabe señalar que el solo aplazamiento de la fusión entre el INCO y la PROFECO constituyó en sí un problema grave debido a la terminación del sexenio y a los riesgos que esto entraña para la continuidad de los proyectos públicos en general.

De igual forma, además de la premura del tiempo y la falta de articulación institucional, el escaso interés que se le concedió al aspecto de la evaluación es uno de los problemas que mayormente amenaza con minar el potencial de la fusión y, como apunta el capítulo II de este trabajo, una de las deficiencias más notables de las instituciones de protección al consumidor a lo largo de su historia.

A pesar de lo anterior, la fusión del INCO y la PROFECO representa una perspectiva favorable en términos generales. En su libro sobre la reforma del Estado, Bernardo Kliksberg anota algunos componentes que, entre otros, deben ser satisfechos para lograr la "administración pública necesaria" y que son aplicables al caso de la reestructuración de la PROFECO:

Desarrollo de las capacidades para gerenciar "complejidad":

En este sentido, la fusión del INCO y la PROFECO partió de la necesidad de planear estrategias de largo alcance en una sociedad de cambios acelerados. Se pretendió anticipar, a través de una nueva institución y un marco normativo avanzado, las tendencias económicas y sociales en los ámbitos nacional e internacional.

Posibilidad de implementar programas mult institucionales:

La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor prevé la mayor flexibilidad para la realización de todo tipo de acuerdos de intercambio, diseño, financiamiento y ejecución con instancias de los sectores público, privado y social tanto nacionales como extranjeros.

Promoción de las posibilidades productivas de la sociedad civil:

Desde el inicio de los trabajos de reestructuración, uno de los objetivos principales fue convertir a la PROFECO en una instancia de participación

social, en la que sus usuarios coadyuvaran bajo distintas modalidades en la prevención y solución de los problemas derivados de las relaciones de consumo. La continuación y renovación de la estrategia de organización de consumidores y el establecimiento, por ley, de un Comité Asesor en materia de protección al consumidor son muestra del interés por aprovechar el potencial organizativo de la sociedad en la realización de las tareas institucionales.

Aprovechamiento pleno de las potencialidades de la integración regional:

El proyecto de reestructuración de la PROFECO incluía entre sus lineamientos no sólo la adecuación legal necesaria para enfrentar la apertura comercial, sino también las posibilidades de aprovechar las ventajas que en materia de información, intercambio, investigación, competitividad y elevación de los niveles de calidad de los bienes y servicios nacionales representa la celebración de acuerdos de libre comercio con otros países del continente.

Lamentablemente, la SECOFI, concretamente la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, acaparó la representación y participación institucional de México en este aspecto, con lo que minó notablemente no sólo el potencial de la integración regional en materia de protección al consumidor, sino la autonomía de la PROFECO y, con ello, su capacidad de respuesta a la población en el nuevo contexto económico.

Capacitación sistemática del personal:

Este rubro revistió una especial importancia en el proyecto de fusión y fue considerado como condición esencial para su éxito. Ante la disminución del personal, la necesidad de lograr niveles de excelencia de los recursos humanos y optimizar la atención al público se presentó como una premisa inaplazable.

Diseño de modelos eficaces de desconcentración:

La desconcentración de recursos y funciones de las áreas centrales a las delegaciones federales de la PROFECO fue concebida como la segunda acción en importancia después de la incorporación del INCO y una de las

pocas que, hasta el momento, ha tenido verificativo. El día 2 de mayo de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que autoriza a los titulares de las delegaciones a ejercer y atender de manera pronta, eficiente y especializada los problemas derivados de las relaciones de consumo, así como el desarrollo de estrategias informativas y de educación. (Cárdenas, 1994, p. 2).

En realidad, podría afirmarse que el pleno funcionamiento de la nueva PROFECO planteado a finales de 1992 tendrá que esperar para la nueva administración. No obstante, la tendencia inmediata parece apuntar a que las nuevas atribuciones y orientación tengan una realización aislada a través de la "estructura de transición", como lo ejemplifica el aseguramiento de 12 millones de artículos (prendas de vestir, aparatos eléctricos, productos de cuero, mercancías envasadas y embotelladas, etc.) por incumplimiento de la Ley Federal de Metrología y Normalización, concretamente por no cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas en cuanto al etiquetado, pesas y medidas, así como a las especificaciones técnicas.

Asimismo, a mediados de 1994 la PROFECO tuvo una participación importante en el problema publicitario denominado "la guerra de las colas". A pesar del conflicto de competencias que tuvo lugar entre la PROFECO y un juez de lo civil del Distrito Federal, el enfrentamiento entre *The Coca-Cola Company* y *Pepsico* evidenció la utilidad y oportunidad de haber otorgado atribuciones en materia de regulación de la publicidad a la PROFECO, ya que su evolución hacia formas más agresivas a consecuencia del incremento de la competencia y la apertura comercial es inevitable, por lo que se prevé que éste será uno de los principales rubros de actividad de la Procuraduría.

En resumen, resulta prematuro evaluar el impacto de la fusión del INCO y la PROFECO en términos de beneficios concretos a la población consumidora en virtud no sólo de la escasez de información y los problemas de articulación e instrumentación anteriormente descritos, sino -y sobre todo- debido a que fue concebida como un proyecto de largo plazo.

Elo obstante, no deja de ser indispensable proceder a la brevedad a realizar las acciones administrativas previstas a finales de 1992 para evitar que el cumplimiento disperso de las nuevas atribuciones redunde en una inadecuada atención, cuando no en perjuicio, del consumidor. Aparentemente no existen mayores obstáculos para llevar a cabo lo anterior, por el contrario, la aplicación plena del proyecto de fusión podría llenar el vacío de propuestas y políticas públicas respecto al fenómeno del consumo que fue evidente durante las campañas presidenciales y legislativas de 1994.

Así, a dos años de estar dadas las condiciones para la reestructuración de la PROFECO, es pertinente recordar la frase de Charles Lindblom: "La política no se hace de una vez por todas; se hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. La adopción de decisiones en política es, en el mejor de los casos, un proceso difícil". (Lindblom. 1992. p. 219).

CONCLUSIONES

El objetivo general del presente trabajo fue el de analizar las características y desarrollo del proceso de reestructuración del sector público mexicano en el caso particular de la fusión del Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor.

Para este efecto, fue necesario describir también las causas y lineamientos generales de un proceso más amplio, la reforma del Estado en México, de cuyo análisis pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

- **La tendencia de la mayoría de los países durante la postguerra y la etapa bipolar de incrementar las estructuras y funciones estatales se agotó en un contexto de feroz competencia comercial, tecnológica y por los recursos financieros, ya que el ámbito de la globalización e integración económica implica, tanto en el ámbito interno de las naciones como en su interrelación mundial, la existencia de poliarquías con proyectos específicos que demandan espacios para su realización, por lo que el Estado no puede ser más un actor que pretenda colmar la totalidad del espectro de acción política, económica y social.**
- **Debido al sorprendente avance de las comunicaciones y la tecnología, así como a la interdependencia de los mercados, parece imposible pretender el diseño y ejecución de programas de desarrollo nacionales con visiones autárquicas de la soberanía política y económica.**

- El tipo de crecimiento y operación del gobierno mexicano constituyó el espacio privilegiado para el ejercicio del poder a través de su concentración en la institución presidencial y ante la virtual ausencia de frenos y contrapesos reales a sus decisiones. Lo anterior hizo posible que los gobiernos postrevolucionarios mantuvieran un control corporativo de las demandas sociales y permitió un manejo discrecional de la autoridad que, en las circunstancias actuales, parece imposible de sostener debido a la integración económica con América del Norte, a las múltiples fracturas existentes dentro de la clase política y a la emergencia de numerosos movimientos sociales con reclamos específicos que rebasan y desbordan los canales corporativos.
- El tamaño de un gobierno es una cuestión eminentemente política. En la medida que es imposible determinarlo a través de una correlación cuantitativa entre problemas y respuestas, su dimensión obedece más al tipo de cuestiones que se consideren estratégicas, la modalidad de política económica que se pretenda promover y las necesidades de legitimación más apremiantes, entre otros factores.
- Los constantes cambios, duplicaciones y dispersión que han caracterizado el control de la gestión pública en México son cuestiones que han incidido de manera sumamente negativa en el desempeño de las organizaciones gubernamentales, (ya sean empresas públicas, organismos de servicio, procuración de justicia, entidades regulatorias, etc.), en el aprovechamiento integral de los recursos humanos y materiales y en su capacidad de respuesta a la ciudadanía, ya que no se

han diseñado parámetros de evaluación y medición adecuados para conocer la efectividad y el impacto real de las políticas llevadas a cabo.

- Aun cuando no ha transcurrido el tiempo suficiente para conocer con mayor precisión los resultados de la aplicación de la estrategia de modernización económica, política y social en México, puede afirmarse que -en el corto plazo- fue posible revertir los grandes cuestionamientos a la legitimidad de la administración salinista y restaurar el consenso a través de la ejecución de políticas específicas tales como el control de la inflación, el Programa Nacional de Solidaridad, el PROCAMPO, etc. Sin embargo, las condiciones del consenso siguen siendo sumamente precarias por lo que es indispensable y urgente abocarse al combate de las causas que provocan la pobreza extrema, continuar en el empeño de lograr una plena democratización del sistema político, a través de los ámbitos de participación abiertos por la reforma del Estado y del gobierno; así como promover mejores condiciones generales de vida para la población.
- El proceso de privatización de empresas paraestatales en México adoleció de una excesiva concentración y discrecionalidad a manos de la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda. A pesar de que al final de la gestión fue dada a conocer información pormenorizada al respecto, la ausencia de cualquier tipo de control y supervisión parlamentaria o ciudadana provocarán indefinidamente cuestionamientos sobre la transparencia del proceso. Además, dicha concentración y discrecionalidad contravienen los objetivos no sólo de mayor eficiencia y

claridad en la gestión pública, sino, principalmente, de democratización planteados como pilares de la reforma del Estado.

- Además de sus consecuencias económicas, (contribución al saneamiento de las finanzas públicas, principalmente), el proceso de desincorporación tiene también varias implicaciones políticas de entre las que destaca la desaparición o al menos la dispersión de la compleja y extensa red de poder que generó la existencia de numerosas instancias administrativas que en su mayoría eran percibidas por funcionarios y políticos con una óptica patrimonialista. La drástica reducción de la cantidad de puestos, cargos y presupuestos por repartir hará más compacta y elitista a la clase política e incrementará el resentimiento de los marginados de la administración pública.
- Si bien es cierto que, en términos cuantitativos, fue mayor el número de privatizaciones realizadas durante el sexenio de Miguel de la Madrid, los mayores ingresos por concepto de desincorporación se obtuvieron bajo la presidencia de Salinas de Gortari debido a la venta de Teléfonos de México y la banca comercial (el 98% de los recursos del Fondo de Contingencia Económica), lo cual hace suponer que las áreas que conserva el Estado constituyen efectivamente los rubros más significativos de la economía, especialmente Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, y que el gobierno tendrá que hacer frente a las crecientes presiones para permitir una mayor participación privada en su gestión.

- **A pesar de los avances registrados en materia de desregulación, es necesario hacer esfuerzos complementarios y fomentar también una nueva cultura de servicio público que favorezca la instrumentación efectiva de las medidas legales de desregulación en términos de auténtica simplificación y eficiencia para el impulso de la actividad económica.**

Concretamente en lo que respecta a la protección del consumidor en México, las conclusiones son las siguientes:

- **La política de protección al consumidor en México surge como respuesta a la evolución de un problema que no había sido atendido de manera suficiente e integral por el Estado, pero sobre todo emergió como parte de una situación coyuntural en el marco de las tensiones entre el Estado y los empresarios al final de la administración de Luis Echeverría y constituyó un despliegue de fuerza de la presidencia hacia la iniciativa privada.**
- **La evolución de la política de protección al consumidor en México no ha estado tan sujeta como otros aspectos del quehacer gubernamental a las transformaciones sexenales. Sin embargo, hasta antes de su reestructuración en 1992, no presentó un progreso consistente y significativo en la eficacia de su respuesta y fue evidente la forma en que declinó el ímpetu e importancia que se le concedió en sus orígenes.**
- **El funcionamiento y la eficacia de las instancias de protección al consumidor ha estado condicionado negativamente por el esquema de la**

sectorización implementado en la etapa de José López Portillo. Resulta contradictorio que organismos de beneficio social supuestamente descentralizados se encontraran sectorizados dentro de la instancia encargada de dictar precisamente las políticas que debían impugnar (la SECOFI) para cumplir sus objetivos de protección al consumidor.

- La existencia de la PROFECO y el INCO como órganos sectorizados dentro de la SECOFI no se justifica. En la medida en que el fenómeno del consumo trasciende los actos meramente comerciales y ha llegado gradualmente a abarcar todos los ámbitos de la vida social, bajo esta racionalidad errónea bien podrían estar sujetos a la Secretaría de Educación Pública, a la de Salud, a la de Turismo, Comunicaciones y Transportes o cualquier otra.
- En el actual contexto de apertura e integración comercial con América del Norte, la política de protección al consumidor debería fungir como un mecanismo privilegiado para atenuar las asimetrías existentes. Sin embargo, la absoluta exclusión de que ha sido objeto la PROFECO en la negociación y constitución de instancias correspondientes del TLC debido a su falta de autonomía y completa dependencia de la SECOFI contravienen este objetivo.
- En los trabajos legislativos de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor (1992) estuvieron presentes algunos de los peores vicios del poder legislativo en México, esto es, subordinación a una línea de acción, discusión y votación preestablecida desde el ejecutivo (en este caso concreto, desde la SECOFI); engaño, manipulación y atropello de los

derechos de los representantes de los partidos de oposición (como lo evidenció claramente la transformación arbitraria del dictamen original) y el "mayoriteo" por parte del PRI.

- Los retrasos y obstáculos para el funcionamiento pleno de la nueva PROFECO ponen en evidencia la necesidad de transformar la cultura de servicio público existente, así como la pertinencia de impulsar los proyectos para establecer un servicio civil de carrera en todos los niveles de la administración pública que, basado en el mérito, la mayor calificación técnica y profesional e incentivos escalafonarios realmente atractivos, promueva la especialización en la prestación de servicios y contribuya a erradicar la visión patrimonialista de los feudos de poder que caracteriza a gran cantidad de funcionarios públicos mexicanos, con el consecuente perjuicio para la ciudadanía.
- Si bien es cierto que el proyecto de fusión del INCO y la PROFECO previó un ambicioso programa de descentralización y desconcentración de recursos y funciones, el enfoque de regulación de las relaciones de consumo continúa siendo completamente urbano y margina de sus beneficios a toda la población rural, situación que es necesario revertir de inmediato.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. "Estudio Introductorio". La hechura de las políticas. Miguel Angel Porrúa. México, 1992. pp. 15-88.
- Alpa, Guido. "La protección al consumidor en Europa. Modelo de legislación estatal y directiva de la Comunidad Económica Europea" en Jorge A. Sánchez Cordero Dávila. La protección del consumidor. UNAM/Nueva Imagen. México, 1981. 409 pp.
- Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado: límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. INAP. México, 1992. 202 pp.
- Barrera Graf, Jorge. "La protección al consumidor en el derecho mexicano. Logros y deficiencias" en Jorge A. Sánchez Cordero Dávila. Op. Cit.
- Black, Henry Campbell. Black's Law Dictionary. 6° edition. West Publishing Co. St. Paul, Minn. 1990. 1657 pp.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de Política. Tomo I. 6a. ed. en español. Siglo XXI Editores. México, 1988. 881 pp.
- Casar, María Amparo y Wilson Peres. El Estado empresario en México. ¿Agotamiento o Renovación? Siglo XXI. México, 1988. 240 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 7a. ed. Ediciones Dalma. México, 1991. 117 pp.
- Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México". Nexos. No. 158. Febrero, 1991. pp. 31-48.
- Crozier, Michel. Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio. 2a. ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. 292 pp.
- Diario Oficial de la Federación. Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México. 16 de marzo de 1989.
- Dror, Yehezkel. "Salir del paso: ¿Ciencia o Inercia?". La hechura de las políticas. Miguel Angel Porrúa. México, 1992. pp. 255-264.

- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinosa. "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica?". Documento de Trabajo FLACSO. Programa Chile. Serie Estudios Sociales. No. 30. Santiago, Agosto, 1992. 47 pp.
- Geneyro, Juan Carlos. La democracia inquieta: Durkheim y Dewey. Ed. Antropóz/UAM-Iztapalapa. Madrid. 1991. p. 222.
- González Pedrero, Enrique. "La reforma del Estado". Nexos. No. 148. México, Abril, 1990. pp. 45-52.
- Granados Roldán, Otto. "Estado y rectoría del desarrollo en México". México. 75 años de Revolución. Desarrollo Económico I. Fondo de Cultura Económica/Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1988. pp. 3-71.
- Guerrero, Omar. "Políticas públicas para la reforma del Estado moderno". La reforma del Estado. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México, 1992. pp. 43-62.
- Hernández Juárez, Francisco y María Xelhuantzi López. El sindicalismo en la reforma del Estado. Colección "Una visión sobre la modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México, 1993. 184 pp.
- Huntington, Samuel P. "The clash of civilizations?". Foreign Affairs. Vol. 72. No. 3. Summer, 1993. pp. 22-49.
- ILPES/CEPAL. IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Reforma y Modernización del Estado. México, D.F. 20-22 de julio de 1994. 23 pp.
- Kennedy, Paul. Auge y caída de las grandes potencias. Plaza y Janés/Cambio 16. Barcelona, 1989. 812 pp.
- Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. 103 pp.
- Ley Federal de Protección al Consumidor. Diario Oficial de la Federación. México, 24 de diciembre de 1992. pp. 26-40.
- Ley Federal de Protección al Consumidor. PROFECO. México, 1991. 36 pp.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 28a. ed. Porrúa, S.A. México, 1993. 1010 pp.
- Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de las políticas públicas. Miguel Angel Porrúa. México, 1991. 160 pp.
- -----, "La ciencia de salir del paso". La hechura de las políticas. Miguel Angel Porrúa. México, 1992. pp. 201-255.
- Lowi, Theodore. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". La hechura de las políticas. Miguel Angel Porrúa. México, 1992. pp. 89-117.
- Meltsner, Arnold. "La factibilidad política y el análisis de políticas". La hechura de las políticas. Miguel Angel Porrúa. México, 1992. pp. 367-393.
- Nacif, Benito. Cambios en el tamaño del gobierno mexicano. 1970-1987. El Colegio de México. México, 1990. 127 pp. (Tesis de Licenciatura en Administración Pública).
- -----, "El tamaño del gobierno mexicano". Teoría y práctica de la administración pública en México. INAP. México, 1992. pp. 105-127.
- Nacional Financiera/El mercado de valores. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Suplemento al número 11. México, Junio 1º, 1989. 147 pp.
- Nye, Joseph. "The transformation of power". Bound to lead. 2º ed. Basic Books. 1991. pp. 174-201.
- Offe, Claus. Contradicciones del Estado de Bienestar. Alianza Editorial/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México, 1990. Capítulos 6 y 8.
- Pardo, María del Carmen. "La experiencia reformista mexicana". Teoría y práctica de la administración pública en México. INAP. México, 1992.
- Pineda Pablos, Nicolás. "Reforma del Estado y burocracia". La reforma del Estado. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México, 1992. pp. 75-90.

- Presidencia de la República. El gobierno mexicano. Tomos 8, 12, 15, 19, 23, 25, 29, 32, 34, 40 y 48. México, 1989-1993.
- -----, Exposición de motivos y proyecto de Ley Federal de Protección al Consumidor. México, noviembre de 1975.
- -----, Exposición de motivos de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor. México, noviembre de 1992.
- PROFECO. Análisis comparativo de la Ley Federal de Protección al Consumidor. México, 1992.
- -----, Informes anuales de actividades.
- -----, Labor operativa de la PROFECO 1976-1989. México, 1989.
- -----, Nuevas realidades y nueva sociedad. (Texto de presentación de la fusión del INCO y la PROFECO ante la Comisión del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo). México, Noviembre de 1992. 18 pp.
- -----, Programa Institucional 1993. Versión Ejecutiva. México, marzo de 1993.
- -----, Programa Operativo Anual. México, 1993.
- -----, Reunión de Trabajo. Cocoyoc, Morelos. México, 6-7 de mayo de 1993.
- Rebolledo, Juan. La reforma del Estado en México. Colección "Una visión sobre la modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México, 1993. 272 pp.
- Rivas Sánchez, Roberto. "Desarrollo administrativo del Estado mexicano". La reforma del Estado. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México, 1992. pp. 93-112.
- Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. Colección "Una visión de la modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México, 1993. 206 pp.
- Rojas Benavides, Ernesto. Algunos principios y preceptos de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Conferencia organizada por la

Confederación Patronal de la República Mexicana. México, noviembre de 1975.

- -----, La impartición de justicia a los consumidores en México. Conferencia sustentada con motivo del décimo quinto aniversario de la vigencia de la Ley Federal de Protección al Consumidor. México, febrero de 1991.
- Rose, Richard. Understanding Big Government. Publications LTD. Great Britain. 1984. 261 pp.
- Ruiz Dueñas, Jorge. "El redimensionamiento del sector paraestatal, 1982-1988. Hacia un balance del sexenio". Foro Internacional. Vol. XXX # 4. El Colegio de México. México, Abril-Junio, 1990. pp. 789-813.
- -----, Empresa Pública. Elementos para el examen comparado. Colección "La industria paraestatal en México". Tomo V. Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. México, 1988. 545 pp.
- Salinas de Gortari, Carlos. "Modernización del sector público". Revista de la Consulta Popular. No. 24. IEPES. México, Marzo, 1988. p. 9-13.
- -----, "Reformando al Estado". Nexos. No. 148. México, Abril, 1990. pp. 27-32.
- Sánchez Susarrey, Jaime. La transición incierta. Vuelta. México, 1991.
- SECOFI. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tomo I. México, 1993. 343 pp.
- Story, Dale. Industria, Estado y Política en México. Grijalbo/CNCA. México, 1990. 326 pp.
- Tello, Carlos. La política económica en México. 1970-1976. Siglo XXI. México, 1990. 209 pp.
- Vernon, Raymond. "La promesa y el reto de la privatización". Ciencia Política. No. 15. II Trimestre de 1989. Bogotá, 1989. pp. 59-75.

TESIS DE LICENCIATURA CONSULTADAS

- Cañas Ceballos, María Cristina. Análisis comparativo de la protección al consumidor. Derecho. UNAM. 1991.
- Chávez Mercado, Juan José. Análisis de la ley y los organismos de protección al consumidor. Derecho. UNAM. 1986.
- Lira Hernández, José Roberto. Aspectos sociales, económicos y jurídicos de la Ley Federal de Protección al Consumidor y la PROFECO. Derecho. UNAM. 1986.
- Rojas de Icaza, Isabel. La protección al consumidor en el derecho mexicano. Derecho. ENEP-Acatlán. 1982.
- Romero López, Fermín. El procedimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor ante la PROFECO como medio de solución a la conflictiva social. Derecho. UNAM. 1990.
- Solano Romero, Dámaso. *et. al.* Los organismos de protección al consumidor y su influencia en el público consumista. Contaduría y Administración. UNAM. 1983.

HEMEROGRAFIA

El Financiero

- Acevedo Pesquera, Luis. "Fórmulas alternativas para el financiamiento de obras de inversión. 3 de noviembre de 1992. p. 3.
- -----, "En 1993 seguirá la reducción de la planta laboral en el sector oficial". 12 de noviembre de 1992. p. 28.
- -----, "Caerá 50% el servicio de la deuda con los ingresos de la venta de 37 paraestatales". 20 de enero de 1993. p. 3
- -----, "Este año, desincorporación de 37 paraestatales innecesarias". 19 de enero de 1993. p. 4.
- -----, "Pleno desmantelamiento paraestatal; en 12 años, 945 entidades vendidas". 13 de julio de 1994. p. 5.
- Calva, José Luis. "Globalización y bloques económicos, el mito neoliberal y la realidad". 22 de julio de 1994. p. 32.
- Chávez, Marcos. "Incapacidad económica para cubrir la demanda de trabajo". 30 de noviembre de 1992. p. 32.
- Fernández, Claudia. "Mayor eficiencia, pero menor empleo con la desincorporación de paraestatales". 13 de octubre de 1994. p. 20, 21 y 22.
- -----, "Con la venta de paraestatales, mayor concentración de la riqueza". 14 de octubre de 1994. p. 18 y 19.
- Gutiérrez, Elvia. "Cambios bruscos en la cuantificación del empleo; creció 40.5% el número de desocupados en este sexenio". 19 de octubre de 1994. p. 3A.
- Lomelín, Gustavo. "Deuda Externa en 125 mil mdd". 28 de septiembre de 1994. p. 4.
- Rangel, J. Jesús. "Sólo 583, 208 empleos se crearon en 1988-1992". 30 de noviembre de 1992. p. 32.

- -----, "Privatizadas, 251 paraestatales en el sexenio, ingreso total de 69 mil mdnp". 16 de noviembre de 1993. p. 8.
- "Aseguró PROFECO 12 millones de prendas por incumplir las NOMs". 12 de noviembre de 1994. p. 10.

La Jornada

- Gallegos, Elena. "CSG: la venta de paraestatales ayudó a reducir la deuda interna". 14 de julio de 1994. p. 40.
- -----, "Habrá sólo 210 empresas del Estado al concluir el sexenio". 14 de julio de 1994. p. 40.
- Lomas, Emilio. "Reformar al Estado no es anularlo: CSG". 10 de noviembre de 1992. Primera plana y p. 12.

El Economista

- Linca, Bernardo P. "Esperan Pepsi la declaración del juez y Coca la resolución de la PROFECO". 11 de julio de 1994. p. 37.
- Ornelas, Andrea. "Libro blanco, colofón de las privatizaciones en el sexenio". 14 de julio de 1994. p. 15.
- Trejo, Adrián. "Se autorregulará la publicidad comparativa en México". 19 de julio de 1994. p. 42.

El Universal

- Cárdenas Cruz, Francisco. "Pulso Político". 3 de mayo de 1994. primera plana y p. 2.