



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

00483

2. Ley

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA Y POLITICA EN LOS ALBORES DEL TERCER MILENIO: UN ESTUDIO DEL PROCESO FORMATIVO DE LA ADMINISTRACION ESTATAL, SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE: DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA ROBERTO MORENO ESPINOSA

DIRECTOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

273355

CD. UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F., SEPTIEMBRE DE 1999



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# ÍNDICE

Pág.

*Agradecimientos*

*Prólogo*

*Introducción*

## **CAPÍTULO INTRODUCTORIO**

### ***El proceso constructivo de la administración estatal en la historia moderna***

A. El modelo español de administración provincial .....	2
B. La administración territorial francesa, del régimen de intendencias al modelo napoleónico de administración departamental .....	7
C. La administración estatal de las reformas borbónicas a la primera constitución federal de México .....	11

## **PRIMERA PARTE**

### ***Capítulo I. México y las tendencias mundiales de globalización e integración económica***

1.1. El escenario histórico .....	23
1.1.1. El pasado mediano .....	24
1.1.2. El proceso de integración económica con Norteamérica .....	26
1.1.3. El pasado inmediato .....	26
1.2. El escenario externo: los procesos de integración y globalización económica mundial .....	27
1.2.1. La Unión Europea y su impacto en la fase de la globalización .....	29
1.2.1.1. El complejo proceso de integración de la Unión Europea en prospectiva.....	34
1.2.1.1.1. El escenario de la Unión Europea hacia el año 2010.....	38
1.2.1.2. México y la Unión Europea: actualidad y perspectivas .....	41
1.2.2. La inserción de México en los procesos de integración económica mundial .....	43
1.2.2.1. México y el GATT-OMC.....	43
1.2.2.2. México y los países de la Cuenca del Pacífico .....	44
1.2.2.3. México y la OCDE .....	46
1.2.2.4. México y su complemento en América Latina en el contexto de la integración económica .....	46
1.2.2.4.1. Centroamérica y el Caribe .....	47
1.2.2.4.2. América del Sur .....	48
1.2.2.5. Los tratados de libre comercio con Centro y Sudamérica .....	51
1.2.2.5.1. El acuerdo México-Chile .....	51
1.2.2.5.2. El grupo de los tres: Colombia, Venezuela y México .....	53
1.2.2.5.3. El tratado de libre comercio Bolivia- México .....	53
1.2.2.5.4. El tratado de libre comercio México-Costa Rica .....	54
1.2.2.5.5. El acuerdo de complementación económica entre México y el triángulo del Norte -Guatemala, Honduras y el Salvador.....	56

1.2.2.6. El tratado de libre comercio con América del Norte (TLCAN).....	56
1.2.2.6.1 Los antecedentes inmediatos .....	56
1.2.2.6.2 La tesis: Posiciones favorables al TLCAN.....	59
1.2.2.6.3 La antítesis: Las resistencias y planteamientos adversos al TLCAN .....	61
1.2.2.6.4 La síntesis: Perspectivas del TLCAN .....	63
1.2.2.6.5. Estructura básica del TLCAN .....	65
1.2.2.6.6 El acuerdo paralelo de cooperación ambiental .....	74
1.2.2.6.7 Los reacomodos internacionales .....	78
1.2.3 La administración pública mexicana en los umbrales del año 2 000 .....	78

## **SEGUNDA PARTE**

### **Capítulo II. El proceso de negociación, firma y puesta en marcha de los tratados de libre comercio e implicaciones para México.**

2.1 Implicaciones económicas .....	84
2.2 Implicaciones jurídico-legislativas .....	87
2.3 Implicaciones laborales .....	92
2.4 Implicaciones político-administrativas .....	96
2.5 Implicaciones en el sector educación .....	103
2.6 Implicaciones en los ámbitos estatal y municipal .....	109

## **TERCERA PARTE**

### **Capítulo III. Las administraciones públicas en México en los procesos de globalización**

3.1. Las transformaciones en el ámbito federal: hacia una nueva racionalidad gubernamental .....	115
3.1.1. La desincorporación-privatización de entidades paraestatales de la .....administración pública federal .....	117
3.1.2. Modernización de las finanzas públicas .....	120
3.1.3. Las relaciones con la sociedad civil en el ámbito de los procesos descentralizadores .....	122
3.1.4. Simplificación administrativa .....	125
3.1.5. Desregulación económica .....	128

### **Capítulo IV. Las relaciones interinstitucionales entre los órdenes de gobierno**

4.1. Naturaleza de las relaciones intergubernamentales .....	132
4.2. Relevancia creciente de las relaciones intergubernamentales .....	137
4.3. Del modelo centralizado a la cultura de la descentralización .....	137
4.4. Reforma política .....	139
4.5. Fortalecimiento del federalismo .....	140
4.5.1. Los procesos de descentralización .....	142
4.5.2. Fortalecimiento municipal .....	143
4.6. La sociedad abierta-participativa-contestataria .....	145
4.7. El proceso constructivo de las relaciones intergubernamentales en México .....	145

4.7.1. Formas de coordinación intergubernamental .....	147
4.7.2. Mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental .....	148
4.8. Las relaciones intergubernamentales como factor de desarrollo .....	151

### **Capítulo V. La administración estatal en el marco de la reforma del Estado**

5.1. La modernización de las administraciones estatales .....	153
5.1.1. Las facetas de la modernidad .....	156
5.1.2. Modernización, e innovación tecnológica en la administración pública del estado de Sinaloa .....	158
5.1.2.1. La Subsecretaría de Modernización Administrativa del Gobierno de Sinaloa: un caso de innovación tecnológica .....	160
5.1.3. La administración pública del estado de Guerrero: modernización social, económica y administrativa .....	162
5.1.3.1. La reforma de la administración pública centralizada del estado de Guerrero .....	165
5.2. Nuevo León, Coahuila y Durango y los procesos de apertura comercial .....	170
5.2.1. Nuevo León y los procesos de apertura económica .....	170
5.2.2. Modernización de la administración pública en el estado de Coahuila y la apertura comercial .....	174
5.2.3. La administración del estado de Durango y el impulso a las actividades vinculadas a la integración económica .....	177
5.3. Antecedentes y desarrollo del régimen político del gobierno y de la administración pública y su modernización en el estado de Tlaxcala .....	180
5.3.1. La Constitución estatal .....	180
5.3.1.1. Constitución vigente .....	183
5.3.2. El poder legislativo .....	184
5.3.2.1. Funcionamiento del poder legislativo.....	186
5.3.3. El poder ejecutivo .....	187
5.3.3.1. La administración pública del estado .....	188
5.3.4. El poder judicial del estado .....	191
5.3.4.1. Integración y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia.....	192
5.3.5. El régimen municipal del estado de Tlaxcala .....	194
5.4. Situación actual del municipio mexicano .....	198

### **Capítulo VI. La administración pública del Estado de México de cara a la modernización y apertura comercial.**

6.1. La administración pública del Estado de México en los procesos de globalización y apertura comercial .....	202
6.1.1. La desincorporación de organismos auxiliares en el Estado de México .....	206
6.1.2. La labor de promoción y fomento de la administración pública del Estado de México .....	211
6.1.2.1. El fomento al desarrollo industrial y artesanal en el Estado de México .....	214
6.1.2.2. El subsector abasto y comercio en el Estado de México .....	217
6.1.2.3. El fomento a la calidad y productividad en el Estado de México: el papel del Comité Estatal de Calidad y Productividad .....	221

6.1.3. Modernización y simplificación administrativa en el Estado de México .....	227
6.1.3.1. Alcances y limitaciones del Programa de Simplificación Administrativa del Estado de México .....	234
6.1.4. Descentralización y desconcentración .....	238
6.1.5. Transformaciones en el régimen político y democratización de la administración pública.....	246
<b><i>Epilogo</i></b> .....	254
<b><i>Fuentes de información empleadas</i></b>	
<i>Bibliografía</i> .....	253
<i>Hemerografía y documentos</i> .....	257

## Agradecimientos

QUE MEJOR OPORTUNIDAD PARA DEJAR TESTIMONIO DE GRATITUD a quienes han estado cerca de un evento tan significativo para mí como lo es el proceso para optar por el doctorado en administración pública, su participación ha sido definitiva para hacerlo posible, tal es el caso de mi destacado maestro y amigo Omar Guerrero que a lo largo de varios semestres dirigió el seminario de administración pública comparada y de teoría de la administración pública, espacio académico que me permitió acceder al vasto y complejo campo de la ciencia de la administración; de Raúl Olmedo cuya labor desmitificadora del recurso del método, ha sido determinante para redimensionar mi visión del objeto y método en el campo de las ciencias administrativas; a Don Pedro Zorrilla cuya labor en el ámbito académico, profesional y político se traducen en un amplio enriquecimiento de quienes hemos tenido la oportunidad de favorecernos de sus enseñanzas.

Un amplio agradecimiento a Judit Bokser que me ha distinguido con su amistad y confianza, y apoyado en todo momento para hacer una realidad el proyecto que ahora me ocupa; así como un impercedero reconocimiento a su labor de liderazgo para concretar un proyecto académico largamente acariciado y que hoy, mediante un esfuerzo colectivo e interinstitucional comienza a cobrar forma, cuyas primeras premisas presagian una experiencia académica de trascendencia en los tiempos por venir.

La integración del jurado para evaluar la prueba oral y escrita del examen de grado no pudo ser más atinada y altamente motivante, mi más alto reconocimiento y gratitud a Marcela Astudillo, a Alicia Ziccardi, a Pedro Zorrilla, a José Luis Orozco, a Edgar Ortiz, a José Luis Méndez y a mi maestro y asesor Ricardo Uvalle, todos ellos contribuyeron con sus observaciones y atinados comentarios para fortalecer partes fundamentales del trabajo; desde luego los errores y omisiones son sólo mías.

No puedo pasar por alto hacer alusión a los miembros de la plantilla docente del posgrado de administración pública de quienes me he beneficiado con el intercambio cotidiano establecido en los últimos tres años; de igual manera a la plantilla de maestrantes y doctorantes del programa que, no me cabe la menor duda, conforman actualmente de manera conjunta parte importante de la comunidad académica de nuestra Facultad y de nuestra Universidad.

Agradezco infinitamente a mi correctora de estilo la licenciada Beltrán López quien con su paciente labor contribuyó a eliminar muchos errores que de otra manera sólo hubiesen mantenido en la confusión muchas de las ideas y de los planteamientos del suscrito.

Un reconocimiento muy especial a mis colegas Luisa Béjar, Cecilia Rodríguez, Alejandra Salas-Porras, Gilda Waldman y a Héctor Zamítiz mi dilecto amigo. Con ellos he compartido momentos fundamentales en el proceso de construcción del nuevo posgrado en ciencias sociales de nuestra Universidad.

Dedico el presente trabajo a los *Toños*, a mis hijos, a mis hermanos, a la compañera de mi vida y a nuestra distinguida Directora, Mtra. Cristina Puga Espinosa.

Finalmente agradezco a nuestra Universidad, a nuestra Facultad, así en abstracto, haberme dado cabida para concretar el presente proyecto académico; y en concreto, reitero mi agradecimiento a mi amigo y maestro Ricardo Uvalle Berrones por su paciente y enriquecedora labor de dirección, además por la confianza que siempre me ha dispensado para emprender múltiples tareas académicas.

Otoño de 1999

FALTA PAGINA

No.

i

Proceder a abordar una investigación que recupere y aporte elementos para el estudio de la administración estatal desde su fase constructiva en el contexto aún del Estado absolutista y en los actuales procesos de globalización, apertura e intercambio, constituyen las inquietudes fundamentales que nos motivan para llevarla a cabo; asimismo, las transformaciones del régimen político mexicano que se manifiestan en una nueva relación entre el Estado y la sociedad y sus formas de representación que están dando como resultado un nuevo equilibrio entre los poderes públicos tanto en el ámbito federal como en el de los estados federados representan otros tantos de los motivos, en virtud de que cabe esperar que en este ambiente el protagonismo creciente de la sociedad y de las administraciones públicas estatal y municipal se consolide como fórmula esencial e insustituible para enfrentar las condiciones que impone un mundo más relacionado y estrecho, donde la comunicación se da en tiempo real para diversos fines.

Hoy estamos obligados a promover la profesionalización y actualización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas, de otra manera las oportunidades que brinda la nueva realidad nacional e internacional se verán disminuidas de manera sensible, la gobernabilidad, las tecnologías que exigen los retos y transformaciones de la sociedad y del Estado en el fin de siglo, son de tal magnitud que se precisa de una alta especialización. La creatividad, el conocimiento, la investigación que se requieren hoy día no dejan lugar a vacilaciones, titubeos, retardo y acción consecuente ante la complejidad ascendente de las nuevas relaciones sociales.

Quisiera dejar asentado que a lo largo de mi carrera profesional y académica he tenido oportunidad de participar de cerca en el acontecer de las administraciones federal, estatal y municipal, tanto en el carácter de ciudadano como en el de actor en algunas de las dependencias o entidades de la administración pública federal y estatal como ha sido la Secretaría de Educación Pública, El Colegio de Bachilleres, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Pedagógica Nacional, El Gobierno del Estado de México, la Universidad Autónoma Metropolitana; asimismo, he tenido la oportunidad en el plano académico de

participar en los programas de posgrado de varias universidades, y en carácter de profesor invitado en 10 universidades y varios Institutos de Administración Pública de los Estados. En el caso del municipio y de su administración, me ha tocado aportar desde la investigación mi granito de arena para la conmemoración del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos, a través de la obra: *Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*, y coordinar actualmente el Diplomado en Administración y Gobierno Municipal que se ofrece a través de la modalidad de educación a distancia en varias sedes a nivel nacional con apoyo de la Red EDUSAT de TV, lo que de conjunto me ha permitido ampliar mi apreciación acerca de la importancia que hoy reviste el quehacer de las administraciones de las entidades federativas y de los municipios, por lo que el presente trabajo sólo busca ser una sencilla aportación al estudio de la administración y del gobierno local ante los complejos retos que enfrentan en los umbrales del siglo XXI.

## INTRODUCCIÓN

**EL PROCESO FORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL** corre en buena medida en paralelo al proceso constructivo de los modernos estados nacionales, por tanto, al de la centralización político administrativa que es inherente a la formación de aquellos, en virtud de que la vida local se desarrolló de manera natural y desarrolló sus propias formas de organización y autogestión, en tanto que el poder central para afianzarse tuvo la necesidad de promover y desarrollar dispositivos, formas estrategias y tecnologías que le permitieran extender su esfera de influencia y acción; es aquí donde los mecanismos de enlace entre el centro y la diversidad de la vida de la periferia dio lugar al desarrollo de formas de administración territorial, entre las que cabe destacar el sistema de corregimientos hispano, el régimen de intendencias de corte francés, o los dispositivos de gobierno provincial ensayados e implantados en los territorios bajo el dominio español durante la época colonial, todos ellos durante la fase del antiguo régimen, habida cuenta que entrada la fase relativa al moderno estado burgués de derecho, se desarrollan esquemas y modelos que sintetizan la experiencia anterior y añaden otras así como proyectos, tal es el caso del modelo departamental francés, el provincial español y el estatal en el caso específico de México ya como nación independiente y libre.

El estudio de las formas antes aludidas, evidencia que la administración territorial constituyen desde su origen una extensión del poder central y que, además, aquéllas constituyeron un requisito *sine qua non* para apuntalar y fortalecer el poder del ejecutivo regio, así como para desgastar y coptar al poder local, de otra manera la construcción del estado nacional se tornaba en un proyecto inviable; a mayor abudamiento es pertinente agregar que el desarrollo de la administración

territorial y las diversas modalidades que adopta en diferentes casos y del éxito logrado, dependió en buena medida la modernización de los diferentes estados que las promovieron.

Las formas y categorías de la administración territorial como la veguería, la merindad, el corregimiento, la intendencia, la alcaldía mayor, la capitanía general y quienes las encabezaron durante la época del antiguo régimen, se erigieron en genuinos delegados del poder central y, ciertamente fueron factor de modernización en la medida en que aportaron su respectiva cuota para consolidar la centralización y consecuentemente el estado nacional. Asimismo, las figuras y categorías que surgen de la mano del moderno Estado burgués de derecho como la jefatura política y la subdelegación de fomento en el caso español; la prefectura en el francés; y la gubernatura en el caso del México independiente, al tener como antecedente inmediato las correspondientes al antiguo régimen participan desde nuestra óptica en el carácter delegacional con respecto al poder central; sin embargo en el caso de las gubernaturas mexicanas matizadas por la autonomía relativa que adoptan, en virtud de tratarse de categorías político-administrativas inherentes a un Estado federal, cuestión que por cierto varía en diferentes momentos de la historia político-administrativa del país, hoy nada menos parece ser que las transformaciones del régimen apuntan a incrementar la autonomía relativa de los gobiernos locales.

Cabe destacar que en las sociedades precapitalistas se desarrollaron formas de administración territorial como es el caso de las prefecturas romanas de donde, por cierto, se inspiró el modelo departamental francés de corte napoleónico que tuvo una enorme influencia en Europa occidental y en América en cuanto a la organización interior que adoptaron las nacientes repúblicas americanas durante la primera mitad del siglo XIX, es decir que además de los aspectos vinculados a los orígenes del municipio romano, también se localizan antecedentes importantes relativos a la organización territorial lo que, desde luego, se encuentra asociado a la cobertura espacial que abarcó el imperio romano.

De igual manera, para aproximarse al estudio de la naturaleza, carácter y objeto de la administración estatal, es necesario efectuar un análisis retrospectivo del

proceso de construcción de la administración territorial en diversas coordenadas espacio temporales, en nuestro estudio, hacemos alusión a los casos español, francés y novohispano. En el tercero de ellos, fundamentalmente a partir del establecimiento del régimen de intendencias; consideramos que lo anterior es un ejercicio necesario para proceder a situar el proceso de modernización que caracteriza a la administración estatal de México, hasta los momentos más recientes en que la globalización y la mundialización de una serie de relaciones se está desarrollando de manera acelerada. En efecto, la integración económica y económico-política que se observa hoy día por parte de grupos de países como por ejemplo, los de la Cuenca del Pacífico Asiático, los de la Unión Europea (UE), los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o los del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es una realidad y se encuentra en diferentes fases de desarrollo, tal es el caso de la UE que pretende y está logrando una integración económica, política, de política exterior y de defensa comunes, así como una unión monetaria que arrancó el mismísimo 1º. de enero de 1999 aglutinando a 11 de los 15 países que la conforman.

Como parte integrante de la presente investigación se encuentra la de analizar las tendencias mundiales de globalización e integración económica y el papel y lugar que corresponde a México en dichos procesos, de manera que se pueda establecer el nexo y la relación entre el papel que corresponde jugar a las administraciones públicas, incluida la estatal y los procesos de integración económico-política, apertura comercial y modernización en los umbrales del siglo XXI, a la par de las transformaciones que sufre el Estado en la época contemporánea. Sobre el particular el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha puesto el acento en el sentido de que “la reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial”, señalando que “el origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. (Documento), Caracas, Venezuela, 1988, p 7.

La reforma tiene, desde luego, varias facetas, una de las cuales se encuentra directamente vinculada a la crisis económica y a la definición de una nueva división internacional del trabajo, al ensayo fallido o al menos limitado expresado en reformas de corte neoliberal-conservador que tuvo como expresión una reducción del tamaño del Estado y un incremento en el papel del mercado, así como el proceso acelerado de globalización que continúa viento en popa, se impone así una reestructuración y reconstrucción del Estado con miras a los cometidos que tiene que cubrir en el ya inminente inicio del siglo XXI.

“En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano –se apunta-, el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso –se abunda-, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial”.<sup>2</sup>

Tal panorama y contexto debe, a nuestro parecer, ser plenamente ponderado, a fin de que las acciones que se lleven al cabo sean congruentes con la complejidad creciente del cierre del segundo milenio y de la vigésima centuria de la era moderna, de ese calibre son los retos y desafíos que hoy se presentan a las administraciones públicas conjuntamente con la sociedad mexicana.

La organización con la cual se ha estructurado el conjunto de la investigación, parte por el planteamiento del proceso de construcción histórica de la administración estatal en la época moderna, es decir desde la fase correspondiente a la monarquía absoluta, capítulo en el cual se abordan los antecedentes de la administración estatal de México, a la luz del análisis del modelo provincial hispano en donde las aportaciones hechas por las dos casas reinantes: Los Habsburgo y los Borbones dan como resultado una administración provincial en la fase de la monarquía

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp 7-8.

constitucional española que en sus trazos fundamentales se forja arrancada la década de los años treinta del siglo XIX y que, hasta la fecha prevalecen; también se analiza la administración departamental francesa desde sus orígenes en el modelo de intendencias, hasta el modelo napoleónico que desde la perspectiva de la administración territorial, expresa la experiencia centralizadora por antonomasia; la francesa en el aludido modelo departamental; asimismo se hace referencia a la administración estatal de México destacando sus antecedentes en las reformas borbónicas y el surgimiento del país como Estado federal.

En el capítulo primero se estudian las tendencias mundiales de globalización e integración económica y económico-política en el caso de la Unión Europea; también la que compete a la inserción de México en los procesos de integración económica y apertura comercial mundial, por tanto, los aspectos vinculados a los tratados de libre comercio con norte, centro y Sudamérica cabe destacar que por la cobertura y cercanía nos extendemos de manera particular en las peculiaridades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el capítulo segundo se analizan las implicaciones de la integración económica y la apertura comercial en varios de los rubros y sectores de la vida nacional, así, de manera específica se destacan las implicaciones de orden económico, jurídico-legislativo, laborales, político-administrativas, en el sector educación y de manera sintética se cierra el capítulo con una reflexión en torno a los impactos en los ámbitos estatal y municipal.

El capítulo tercero se encuentra dedicado a profundizar en el estudio de las administraciones públicas en los procesos de globalización, se alude, de esta manera, a las transformaciones en el ámbito federal, al proceso de privatización-desincorporación de entidades paraestatales, al saneamiento de las finanzas públicas, a los procesos de descentralización impulsados en los últimos años a los que también se ha referido como federalización; se finaliza el capítulo con un breve análisis de la simplificación administrativa y desregulación económica.

Como parte fundamental y como consecuencia de los procesos de descentralización, de fortalecimiento paulatino del federalismo y del protagonismo creciente de los gobiernos y las administraciones locales se dedica el capítulo cuarto al análisis de las relaciones interinstitucionales entre los órdenes de gobierno y administración, las cuales han tendido a una importancia creciente, en la medida en que las transformaciones del régimen político mexicano en el ámbito federal y local traen consigo un nuevo equilibrio y relación entre los poderes públicos.

El capítulo quinto se dedica por completo al estudio de las administraciones estatales en el marco de la reforma del Estado y de la apertura comercial, así se analizan los casos de los estados de Sinaloa, y Guerrero destacando las acciones de modernización que se han implementado hacia finales de la década de los ochenta y durante la primera mitad de la década de los noventa. En el caso de los Estados de Nuevo León, Coahuila y Durango se destacan las acciones y reformas orientadas a aprovechar las oportunidades que presenta la apertura comercial. En torno al estado de Tlaxcala efectuamos un estudio de su régimen político aludiendo a los tres poderes locales y deteniéndonos en la reforma e innovación municipal que se impulsó –caso único en el ámbito nacional- en el sexenio recientemente concluido encabezado por el exgobernador José Antonio Álvarez Lima.

El capítulo sexto da cabida al tratamiento de la administración pública del estado de México en el cual analizamos diversos aspectos de la misma tanto vinculados a la apertura comercial como a otros de carácter modernizador. Finalizamos la investigación con un epílogo, así como con la referencia de las fuentes de información empleadas en la fundamentación del mismo.

## ***CAPÍTULO INTRODUCTORIO***

### ***EL PROCESO CONSTRUCTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL EN LA HISTORIA MODERNA***

LA MODERNA ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE México tiene su punto de partida o génesis en las formas de administración territorial que se definieron durante la fase correspondiente al Estado absolutista en dos casos específicos: el hispano y el francés, habida cuenta de los elementos que concurren en la definición de la administración estatal que acompaña al México independiente a partir de la firma del Acta de la Federación de 1824. En efecto, el novísimo régimen federal que se proyecta en el país a escasos tres años de la firma de los Tratados de Córdoba en los cuales se formaliza la conclusión de tres siglos de vida colonial, perfila dos órdenes de gobierno y administración: el federal y el estatal; el segundo de ellos con relativa autonomía respecto del Federal, pero unidos en un pacto como requisito *sine qua non* para mantener, preservar y desarrollar la unidad nacional.

Resulta esencial remontarse al estudio y análisis de los modelos antes mencionados, el hispano y el francés con el objeto de recuperar los antecedentes fundamentales en que se forja la moderna administración estatal de México; ambos modelos aportaron elementos que se reflejan en las formas de división territorial, categorías político-administrativas, estrategias de gobierno y administración e

inclusive en los estilos de llevar a cabo los asuntos gubernamentales, a lo que se añade, desde luego, la propia experiencia que se desarrolla en el México independiente; analicemos los dos casos aludidos.

### **A. El modelo español de administración provincial**

El modelo español llevó al cabo dos procesos a cuál más interesantes y de amplia repercusión de manera sucesiva, el primero de cobertura regional que consistió en una dilatada pero efectiva labor de reconquista de amplios territorios y también de carácter político y que, además, dio término a poco más de ocho siglos de dominio y presencia árabe en la península ibérica. En el segundo caso la repercusión fue de cobertura mayor, ni más ni menos ésta fue de orden universal y tuvo como punto de partida la aventura colombina que apoyada fundamentalmente por la corona de Castilla, culmina en una primera fase con el descubrimiento de bastos territorios que modificaron y redefinieron el mapa mundial.

El segundo de los procesos arriba citados dio pie a la formación del imperio de mayores dimensiones geográficas muy por encima del imperio romano, toda vez que el imperio español abarcó en su momento culminante territorios de Europa occidental, las islas Filipinas y los territorios americanos. Tal realidad hizo necesario extender las formas de política, gobierno y administración a sus dominios de allende el Atlántico e inclusive la definición de otros de carácter específico.

España como es sabido, promovió la figura del adelantado que fungió como delegado real en los territorios que se fueron recuperando de manera ascendente en la medida que la reconquista avanzaba, y que si bien conservaron precisamente derechos de conquista, también desarrollaron labores en beneficio de la corona española que se transformaron en premisas fundamentales que perfilaron la centralización y la consolidación de la monarquía española a la par del Estado hispano con un carácter modernista. Cabe destacar que además del mencionado adelantado, otras categorías tuvieron cabida en la organización de la administración territorial; en este caso nos referimos a la *vegería* y a la *merindad* y quienes las

encabezaron, en quienes se depositó la misión de justicia y gobierno en un espacio territorial determinado, y también, al igual que el adelantado, desplegar una labor en beneficio del ejecutivo regio.

Sin embargo, fue la figura del corregidor castellano la que con mayor fuerza promovió los intereses reales y la categoría de política, gobierno y administración que de manera deliberada se transformó en la correa de transmisión entre el poder central y la vida comunal a lo largo y ancho del reino de Castilla en un primer momento y a continuación, en prácticamente la totalidad de la península e inclusive en los dominios de España en América.

El corregimiento y el corregidor castellano tuvieron una gran importancia para labrar la unidad civil de la nación, consolidar el Estado nacional español, afianzar el poder central regio. Así, en definitiva la figura del corregidor, habida cuenta de su carácter comisarial fue la pieza clave para enlazar a través de un fino tejido político-administrativo a la península en torno del ejecutivo monárquico; desde esta perspectiva el corregidor cubrió una serie de cometidos entre los que podemos destacar que fue factor clave de modernización de la monarquía española, agente del poder central que tuvo una presencia creciente en la vida local, de tal manera que logró infiltrarse en ésta hasta someterla a la jurisdicción y férula del poder monárquico.

Posteriormente y como consecuencia de los resultados del conflicto dinástico que se resolvió finalmente a favor de la Casa de Borbón, prontamente se añadió otra figura fundamental en el ámbito de la administración territorial que hizo más complejo el dispositivo de gobierno y administración regional característico del modelo hispano, la del intendente. Sobre el particular conviene tener presente que con la entronización de Felipe V se perfila la implantación del régimen de intendencias en el imperio español, iniciándose éste en la mismísima península. Paralelamente a la implantación del régimen aludido, se llevó a cabo un esfuerzo de modernización que trató de emparejar al habido ya para entonces en otras latitudes

de Europa: Inglaterra, Francia y Holanda de manera señalada, así para señalarlo con Guerrero Orozco conviene destacar que:

La modernización borbónica cumplió un papel decisivo que consistió en hacer avanzar a España y sus dominios pasos históricamente trascendentales, dentro del nuevo orden que había impuesto la economía capitalista. La reforma implantada por la Casa de Borbón –señala Guerrero- es una de las transformaciones más exitosas emprendidas por el despotismo ilustrado, por vía de la acción del Estado. Fue, como ha sido calificada adecuadamente, “una revolución desde arriba” impulsada por una generación de reformadores dotados de una gran conciencia de los tiempos que vivían y que, como enemigos de la sociedad estamental, eran oponentes del clero católico. Su pensamiento se resumía en la teoría del regalismo y eran profesantes del concepto de Estado de bienestar, dentro del cual propugnaron por la felicidad de los súbditos, la reivindicación de los indígenas –en el caso de su política hacia los dominios en América-, la ampliación de la asistencia pública y la capacitación de los trabajadores.

Hacia el año de 1717 se inicia así, el periplo del régimen intendencial de factura francesa en la península ibérica y posteriormente en los dominios de España en América; desde luego, esto no era ninguna casualidad, toda vez que la corona francesa había probado de sobra las bondades del modelo en su propio territorio; cabe destacar que el intendente constituyó un dispositivo de gobierno regional o provincial que no desplazó, por cierto, a la tradicional figura del corregidor de gran raigambre hispana, así la corona española se las ingenió para hacer convivir dichas figuras. La gran solución consistió en efectuar una quizá no tan delicada cirugía política que se concretó en la división de los grandes cometidos o causas del Estado y la administración pública de la época, representadas por las de justicia, policía, hacienda y guerra, quedando las dos primeras a cargo de los corregidores y la tercera y cuarta a cargo de los intendentes.

La implantación del régimen de intendencias en los bastos dominios de España en América y en particular en la Nueva España, no fue sencilla, y se vio precedida por una serie de estudios y de visitas, cuyo propósito fue el de evaluar y ponderar un conjunto de factores de orden geográfico, político, económico y de

administración, entre los que cabe destacar los emitidos por José del Campillo y Cosío en su obra, *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*, o el trabajo del visitador José de Gálvez, *Informe general que en virtud de Real Orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués de Sonora, siendo visitador general de este Reyno al Excmo. Sr. Virrey, Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa, con fecha 31 de diciembre de 1771*; También seguramente se consideraron otros estudios no necesariamente favorables al citado establecimiento de intendencias, tales como el *Dictamen del Virrey –Bucareli- sobre el proyecto de establecer Intendencias en la Nueva España, o sea adoptar nueva forma de gobierno*, fechado en la ciudad de México el 27 de marzo de 1774 y dirigido al excelentísimo señor Baylio Frey don Julián de Arriaga, de orden del rey de 15 de abril de 1772, el cual era desfavorable a la implantación del régimen de intendencias.

Quizá la crítica más extensa y argumentada con relación al establecimiento del sistema de intendencias en el reino de la Nueva España es la de Hipólito de Villarroel, plasmada en su *Justa repulsa del reglamento de intendencias, de quatro de diciembre de 1786* a la cual se añade un sugestivo subtítulo: *Motivos en que se funda. Providencias que debieron tomarse con anticipación, para que fuese menos difícil el establecimiento, y reglas que se prescriben para que pueda ser útil al Rey, y a los vasallos*. Sirve también de apéndice a las *Enfermedades políticas y remedios para su curación* del mismo autor.<sup>2</sup>

Finalmente, como es sabido, se implanta el régimen de intendencias en el año de 1787, el cual está debidamente reglamentado en uno de los trabajos de corte jurídico-administrativo más claros del último cuarto del siglo XVIII: La *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reyno de la Nueva España*, fechado en Madrid en el año de 1786; sin embargo, el régimen de intendencias no tuvo finalmente una larga duración, habida cuenta que no perduró por más de medio siglo; es más puede afirmarse que su implantación presagia la fase terminal del dominio de España en particular en la Nueva España y en general en prácticamente toda Latinoamérica, lo que se vio catalizado con el estallamiento y repercusiones de la revolución burguesa de más

---

<sup>1</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. México, UNAM, 1994, p 62.

trascendencia en escala mundial; la francesa de 1789 que estallaría a escasos tres años de implantadas las intendencias en la Nueva España. Se asistía, no cabe la menor duda, a otra fase de desarrollo de la civilización universal: hacia la fase del denominado Estado de derecho bajo la égida de la clase social emergente a la postre dominante: la burguesía.

El establecimiento de las intendencias en la España Borbónica se inicia con 95 años de antelación a la legislación de la primera constitución liberal española, la legislada por las cortes gaditanas en 1812 que transformó a la monarquía española en una monarquía constitucional, y que fue uno de los últimos intentos por mantener la unidad del imperio que, para entonces, ya daba muestras de un proceso de descomposición acelerado. En el caso de la Nueva España, el movimiento independentista se encontraba ya en acción; se estaba en esos momentos en una rápida transición y catalización del tiempo histórico.

Por lo que hace al dispositivo de gobierno y administración regional o provincial español, como consecuencia de la novísima constitución española de Cádiz de 1812, se incorpora la figura del jefe político, a continuación le sucede la del subdelegado de fomento la cual es producto de la creación del Ministerio de Fomento promovido por Javier de Burgos como una fórmula deliberada del Estado español para concretar un proyecto de desarrollo desde la perspectiva gubernamental, pero también haciendo acopio de los planteamientos y estrategias que sugería la novísima ciencia de la administración que el propio Burgos había adaptado a las condiciones prevalecientes en la España de la época del 33. Un factor que es fundamental destacar, consiste en que es en dicha época cuando la península se divide en el número de provincias que con escasas modificaciones ha perdurado a través de los tiempos modernos, lo que demuestra que la percepción territorial de que se hizo objeto al país y la labor que fue encomendada a los subdelegados de fomento puede calificarse de ampliamente consistente.

---

<sup>2</sup> Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. Toluca, Estado de México, IAPEM-UAEM, 1995, pp 116-117.

Posteriormente a la figura del subdelegado de Fomento se añade la del gobernador civil que hasta la fecha prevalece. Sin embargo, es pertinente señalar que en el caso de las últimas dos categorías mencionadas, éstas se dan en un momento en que los vínculos con el ya extinto virreinato de la Nueva España era historia, por lo que aquí únicamente lo mencionamos como secuela de la fase que estuvo fuertemente identificada con las formas que se implantaron en el virreinato aludido, como fue el caso del corregimiento y de las relaciones de éste con la vida municipal.

En suma la experiencia española en materia de política, gobierno y administración en el ámbito regional constituye un antecedente que arroja muchas luces para entender con mayor amplitud la naturaleza y carácter de la administración regional y en buena medida también la que se desprende en México a partir de 1824.

#### **B. La administración territorial francesa, del régimen de intendencias al modelo napoleónico de administración departamental**

No cabe la menor duda que la cuna de la centralización se perfiló en el modelo francés desde la mismísima época de la monarquía absoluta, en virtud de que el régimen de intendencias se fue proyectando como una pieza clave para fortalecer el poder regio con base en una sólida y aceptada maquinaria regional, no es casual que Alexis de Tocqueville en su *Antiguo Régimen y la Revolución* haya señalado categóricamente que la Francia en el siglo XVIII era gobernada por 30 intendentes, o haya acuñado su celeberrima frase en el sentido de que *la centralización no era una obra de la Revolución sino del antiguo régimen*, y que más recientemente Eduardo García de Enterría en su trabajo *Revolución Francesa y administración contemporánea*, haya destacado la muy atinada visión de Tocqueville en el sentido de haber subrayado la persistencia en el Estado de Derecho de una institución labrada durante el Estado absolutista: la centralización.

Analicemos pues, el caso francés como uno de los antecedentes fundamentales que perfilaron y labraron la administración estatal del México independiente, no sólo por el hecho de haber sido el arquetipo –ahora lo podemos afirmar– del modelo más acabado de política, gobierno y administración desde la

fase del antiguo régimen, sino también del relativo al moderno Estado burgués de Derecho; en efecto, no pocos modelos tomaron como inspiración el francés tal como sucedió en el caso de México desde el momento mismo en que surge como nación independiente y libre, así lo demuestra la forma en como la mayor parte de las nuevas entidades federativas se organizan interiormente; desde luego, las Repúblicas centralistas de la primera mitad del siglo XIX y el Segundo Imperio, tienen en el modelo departamental francés el modelo típico de organización central, regional y local.

El régimen de intendencias desarrollado en la Francia del antiguo régimen se amoldó a las condiciones históricas prevalecientes entre los siglos XVI y XVIII esencialmente, y tuvo como premisas básicas las figuras de los *baillis* y los *sénéchals* que ya desarrollaban ciertas labores en beneficio del poder central desde el siglo XII, tal como lo consigna Ricardo Rees Jones<sup>3</sup>, constituyó una fórmula magistral que labró la centralización en paralelo al desarrollo del Estado absolutista francés; no obstante, el desarrollo del régimen de intendencias tuvo que darse en un contexto histórico en donde figuras tradicionales mantenían aún un control importante en enclaves de cierta magnitud, así lo asienta Anderson al hacer alusión a los príncipes reales, en virtud de que disponían por derechos de herencia gobiernos locales; asimismo, se refiere a los *parlements* provinciales, los cuales se integraban por una aristocracia en pequeña escala, pero que tenían cierta representatividad respecto de los particularismos tradicionales.

---

<sup>3</sup> Felipe II (1165-1223), que por algo fue el primero en ser llamado “Rex Franciae” en lugar de “Rex Francorum” en los documentos de su reinado, expandió con éxito los límites del reino empleando los medios tradicionales –dinásticos, feudales y militares- de la época.

Para lograr un mejor control de sus nuevos dominios, comenzó a designar a algunos miembros de la corte como “baillis”, facultándolos para la recolección de ingresos extraordinarios y para la comandancia militar. Al comienzo no tenían una jurisdicción territorial determinada, pero siendo funcionarios con sueldo eran más subordinados que los “prévots”.

En los territorios recién adquiridos en el Oeste y Sur –añade Rees Jones-, Felipe II estableció a los senescales con funciones similares a las de los “baillis”, pero con territorios jurisdiccionales delimitados. Se tiene noticia del establecimiento de una Comisión Investigadora en 1247, por Luis IX (1214-1270), para examinar denuncias presentadas en contra de algunos de esos funcionarios y de los dependientes directos que les auxiliaban. La *administración pública ya se había institucionalizado, y comenzaba a adquirir estructuras más complejas y especializadas*. Rees Jones, Ricardo. El Despotismo Ilustrado y los Intendentes de la Nueva España. México. UNAM, 1979, p 50, cursivas nuestras.

No obstante lo anterior y, una vez superada aquella fase de amplia convivencia con los remanentes feudales, el régimen de intendencias acabó por imponerse, tal proceso se dio entre los siglos XVI y el XVIII en que alcanza su fase culminante; así, el propio Rees Jones señala que “Luis XIII y Richelieu habían utilizado a los intendentes como instrumentos incipientes de centralización. Pero fue Luis XIV (1638-1715) quien más los supo aprovechar en tal sentido, iniciando un brillante ciclo institucional que sólo se rompería con la Revolución Francesa”.<sup>4</sup>

Los intendentes quienes encarnaban el régimen intencional lograron conjuntar un amplio poder en sus respectivas jurisdicciones lo que estaba en relación directa con sus vínculos con el poder central así como por las amplias, variadas y diversificadas labores que desplegaban en dichas jurisdicciones, lo que se sintetizaba en las labores de policía que llevaban a cabo. Por lo que hace al poder, nuestro autor señala que “Este enorme poder emanaba directamente de la voluntad real. Sobre los intendentes, sólo se encontraban el rey y sus ministros. En las provincias ellos encarnaban el celo paternal de la corona, procurando forjar el desarrollo y bienestar del pueblo. En la Francia del siglo XVIII, los intendentes fueron los gestores de ese “buen gobierno” que entonces se creía era el cauce del progreso ilimitado de la especie humana”.<sup>5</sup>

Alcanzar el máximo de “bienestar y felicidad” posible en esta vida terrena y temporal, constituyó toda una estrategia del Estado monárquico para expandir su poder al máximo, así, en el término de policía y acciones concomitantes se sintetizaron actividades relacionadas con la religión, disciplina y costumbres; salud; víveres, vialidad; policía de seguridad y tranquilidad pública; ciencias y artes liberales; comercio; las manufacturas y artes mecánicas; servidumbre doméstica y obrera; los pobres, tal cual lo consignó en su momento el memorialista M. de Sartine, según referencia de Rees Jones y de Michel Foucault.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p 58.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p 62.

<sup>6</sup> De Michel Foucault, ver su interesante ensayo, “Dioses, pastores y hombres, el origen de la tecnología del poder y la Razón de Estado”. en Revista *Siempre*, noviembre de 1982.

En suma, el régimen de intendencias fue la pieza maestra de la centralización francesa de la época del *ancien regime* y, desde luego, el antecedente inmediato del modelo departamental de factura napoleónica.

El modelo departamental potenció el antiguo régimen de intendencias, y prontamente se transformó en el arquetipo de administración territorial en una buena parte de los países europeos y de las nacientes naciones latinoamericanas incluido el México independiente. El modelo napoleónico recuperó, en lo fundamental, los logros del régimen arriba aludido, aunque adoptó un nuevo nombre cuya inspiración deviene del modelo prefectoral romano cuyo gobierno y administración territorial se sustentó en prefecturas a las que se otorgaba cierta autonomía relativa.

La Francia de principios del siglo XIX se vio, por lo demás, en la necesidad de llevar a cabo una división política-territorial con base en Departamentos, a la cabeza de los cuales ubicó a los prefectos revestidos de amplias facultades; cada uno de los Departamentos fueron subdivididos en *arrondissements* –especie de distritos- y éstos a su vez en municipios, de esta manera la estructura de política, gobierno y administración que emanaba desde el propio emperador, se desglosaba en Departamentos, *arrondissements* y municipios, los cuales fueron encabezados respectivamente por Prefectos, Subprefectos y Alcaldes; ciertamente cada categoría unitaria fue acompañada de un cuerpo colegiado con el nombre de asambleas; sin embargo, éstas disponían básicamente de atribuciones consultivas más que resolutivas, lo que no ponía en peligro la verticalidad del centro y el carácter unitario del régimen y forma de Estado francés.

El modelo departamental ha sufrido una serie de ajustes que en sus rasgos y peculiaridades fundamentales prevalecen hasta muy entrado el presente siglo, lo que no podía ser de otra manera, en virtud del desarrollo político de la sociedad francesa que, no obstante el peso histórico que ha representado la centralización, ha podido avanzar por la senda de la descentralización, cuestión que se ha acentuado a partir de la legislación que sobre el particular llevó a cabo el régimen socialista de Mitterrand en 1983 y que ha venido evolucionando hasta el momento actual.

En síntesis, las enseñanzas y trascendencia del modelo departamental, se expresan, guardadas las proporciones, en el ámbito de la administración estatal del México independiente, de lo que habremos de ocuparnos en el siguiente subcapítulo.

### **C. La administración estatal de las reformas borbónicas a la primera constitución federal de México**

Desde la fase correspondiente a la Casa de Austria se definieron formas y dispositivos de gobierno y administración provincial. Sin embargo, fue en la época de la Casa de Borbón, y más específicamente al implantarse las denominadas reformas borbónicas, cuando se perfiló en sus rasgos fundamentales lo que sería a partir de los inicios del México independiente la administración estatal, tanto en sus trazos geográficos como en su contenido político y en lo correspondiente a la materia, a la organización y a la acción administrativa. En todo caso las diferencias más marcadas se dieron en la organización administrativa, así como en el régimen jurídico que fue implantado a partir de la legislación del constituyente de 1824.

Las reformas borbónicas, como es sabido, cobran concreción a partir de 1787 en que se implanta el régimen de intendencias que fue precedido, como lo apuntamos arriba, por una serie de estudios de factibilidad hasta que finalmente se hacen una realidad; cabe destacar que correspondió a José de Gálvez, siendo visitador, efectuar el estudio más detallado: *Informe general que en virtud de Real Orden instruyó y entregó el Excmo. Sr. Marqués de Sonora, siendo visitador general de este Reyno al Excmo. Sr. Virrey, Frey D. Antonio Bucareli y Ursúa, con fecha 31 de diciembre de 1771* y, al mismo Gálvez, siendo Secretario de Indias implantar finalmente el aludido régimen.

El régimen de intendencias representó un esfuerzo amplio de modernización y centralización, además de llevarse a cabo cuando en la Península, ya los órganos unitarios relativos a las Secretarías de Estado, habían ocupado y desplazado a los antiguos consejos, verdaderos arcaísmos para entonces de política y gobierno. Esto último representó un genuino impulso a la modernización de la monarquía española

que fue trasladado a sus colonias americanas. Con las intendencias se buscó racionalizar la acción gubernamental, además de aceitar la maquinaria hacendaria que permitiera una mayor exacción tributaria que fortaleciera las decaídas arcas reales.

Por lo que hace a la modernización y racionalización del quehacer gubernamental, a los intendentes se les encomendaron cuatro o tres de las denominadas causas. A los intendentes de ejército y provincia, las de justicia, policía, hacienda y guerra, y a los intendentes de provincia, las tres primeras de las antes mencionadas. Se delimitaron geográficamente las jurisdicciones para cada una de las doce intendencias en que se dividió el territorio del virreinato de la Nueva España que, dicho sea de paso, perfiló lo que a partir del México independiente se transformó en la base para la definición de los estados de la novísima federación.

La implantación del multialudido régimen de intendencias coincidió de manera no tan casual con la fase terminal de la dominación española, por lo que es de esperarse que así como constituyó un esfuerzo de modernización, trajo consigo errores y contradicciones que se tradujeron también en causales del movimiento independentista, tales como el desplazamiento que propició del grupo de criollos que había logrado encumbrarse en posiciones estratégicas en la administración novohispana; asimismo, la aguda centralización inherente a su naturaleza, se expresó en la decadencia de la vida local y municipal que desde el arranque mismo de la dominación mencionada, había jugado un papel fundamental en las labores de política y gobierno local. Desde luego, otros factores fueron también determinantes en el movimiento que dio la puntilla a la época colonial entre los que destacan: las ideas de la ilustración, la independencia de las colonias angloamericanas, las revoluciones burguesas, la labor de los diputados provinciales que representó un reconocimiento expreso de las regiones en que se dividían los territorios españoles de allende el Atlántico, entre otros de los factores.

Las reformas borbónicas, por lo demás, representaron un genuino esfuerzo de modernización, apreciación en la que coinciden diversos autores, tales como el ya citado Guerrero Orozco, Enrique Florescano e Isabel Gil.

Las reformas borbónicas del siglo XVIII sintetizan el legado histórico hispánico. Pero, dentro del periodo de la Casa de Borbón, fue la etapa de Carlos III la que preparó los elementos básicos del México moderno... pues en ese tiempo se forma el caldo de cultivo dentro del cual se cuajaron los ingredientes fundamentales de la administración pública mexicana.

Las reformas borbónicas -añade Guerrero- marcan los límites de una nueva organización del Estado y la implantación de nuevas prácticas gubernamentales que forjarán las bases del México moderno.<sup>7</sup>

Ciertamente las reformas borbónicas no sólo constituyen el prelude del México independiente, sino que prefiguran la administración regional que se proyectaría en la nueva época pero ya en el contexto de una forma de Estado Federal que se impuso, inclusive a un fallido ensayo de monarquía que en los hechos representaba una forma de continuidad de los 300 años de dominación española, por lo que la organización federal acabó por imponerse.

Es pertinente efectuar un breve análisis de nuestro federalismo que a la fecha del presente lleva poco más de siglo y medio de construcción. En su momento fueron varios factores los que concurrieron para que se perfilara la forma aludida de Estado federal, entre las que cabe destacar, al menos, las siguientes: la legislación de la primera Constitución liberal española en la que participaron representantes de las colonias españolas de América, específicamente de las provincias y de los respectivos diputados de éstas, a través de la cual se reconoció expresamente a las mismas; la federación de colonias angloamericanas que habían dado lugar a la Unión Americana y producto de los trabajos del Constituyente de Filadelfia; las manifestaciones de varios estados del novísimo estado independiente de lograr mayor autonomía y, eventualmente su independencia, lo que de conjunto dio lugar a la necesidad de buscar la mejor forma de organización ante la contundencia de los hechos, encontrando que esta no era otra que la de una federación.

---

<sup>7</sup> Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. México. INAP, 1989, p 21.

La administración estatal de México inicia con la firma del Acta de la Federación en 1824, un momento histórico que sólo se verá interrumpido por los periodos de las repúblicas centralistas durante la primera mitad del México decimonónico y el relativo al segundo imperio; de esta manera a partir de 1867 la república federal de México no se volverá a ver interrumpida hasta el momento actual en que se insiste y refrenda el federalismo haciendo alusión a un nuevo federalismo que en esencia, no es más que la continuidad del proceso de construcción histórica del federalismo mexicano. Hoy se trata de hacerlo más congruente con una sociedad mexicana más plural, abierta, participativa, democrática, contestataria que reivindica para sí necesidades y peculiaridades regionales, en el concierto de la unidad nacional, pero además en el contexto de un escenario internacional donde los procesos de mundialización, globalización y regionalización se encuentran en un momento de ascenso al parecer irresistible e irreversible.

La administración estatal de México constituye a nuestro juicio un objeto de estudio de amplia relevancia, no sólo por sus cartas credenciales que le acreditan personalidad jurídica propia; facultades constitucionales; libertad para organizarse interiormente; sino también por su trayectoria política que se prolonga ya por casi 180 años, espacio histórico en el cual ha conocido momentos de una amplia autonomía como sucedió durante la primera república federal de México y otros de una aguda dependencia del gobierno central como el correspondiente a la época culminante del porfiriismo u otros en el presente siglo donde el ejecutivo federal ha ejercido un amplio autoritarismo o control en detrimento de la autonomía de los gobiernos estatales. Hoy, sin embargo, los procesos de descentralización e impulso al fortalecimiento de los gobiernos y administraciones locales, así como el empuje de las sociedades locales, pone de relieve el papel, cometidos y acciones de las instancias y órdenes de gobierno local. Desde esta perspectiva, el estudio y análisis de la administración estatal cobra, reiteramos una alta importancia.

Durante el siglo XIX la administración pública estatal atravesó por una serie de etapas que van desde el momento en que gozó de una mayor autonomía relativa que, fue a nuestro parecer coincidente con la primera república federal de México, periodo en el cual también se vivieron momentos de una alta turbulencia política que a la postre no se tradujeron, una vez superados, en condiciones favorables al desarrollo y consolidación de las administraciones públicas de las entidades federativas, sino a la consolidación de la unidad civil de la nación y al fortalecimiento del poder central y de la centralización que se entronizó en el país y se prolonga hasta nuestros días.

La definición de la República federal se dio, entre otras causas, en condiciones en donde las provincias buscaban estirar su poder e influencia al máximo y con brotes de independencia de varias de ellas. “La mayor parte exigían del mal sostenido poder del centro el establecimiento de la República federal” asienta Rabasa; se trató a decir de éste de una imposición de las provincias.

Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político; pero, por otra parte, no debió de influir poco en su actitud resuelta y amenazadora el afán de sus grupos directores de tener la mayor suma de poder que fuera dable dentro de la unidad de gobierno que era temerario rechazar.

Así fue cómo en pueblos sin educación política ninguna se estableció el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan. El Acta y la Constitución de 1824 –subraya Rabasa- llegaron al punto más alto a que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional.<sup>8</sup>

Esta primerísima fase que vivió la administración pública estatal fue también acompañada de una fortaleza del congreso que puso no pocas veces en jaque al

---

<sup>8</sup> Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México, Edit. Porrúa, 1976, p 7.

ejecutivo federal y a su administración, dando pie al desarrollo de un régimen político estudiado relativamente poco en nuestro país: el congresional proclive a la dictadura del congreso que todo lo supervisa hasta tal extremo que invade las funciones inherentes al poder ejecutivo de administración y gestión de los asuntos públicos; tal situación y estado de cosas ha sido objeto de estudio tanto de Emilio Rabasa a principios de siglo; de Lucas Alamán en su ensayo acerca de la administración del vicepresidente Anastasio Bustamante. Modernamente se han ocupado de ella Omar Guerrero y Luis García Cárdenas.<sup>9</sup>

La fase de mayor autonomía de los gobiernos y administraciones estatales en la primera mitad del siglo pasado, también conoció la fase de las república centralistas en la que las entidades federativas pasan a calidad de Departamentos, cuestión que se repitió con algunos matices durante la época del II Imperio, en las cuales la centralización abierta fue el toque característico. Restaurada la República en 1867 se entra en una fase de una centralización *sui géneris*, habida cuenta que formalmente se refrendó al país como un Estado federal; sin embargo, la fortaleza del ejecutivo fue en ascenso durante la segunda mitad del siglo aludido; así, la historia político-administrativa del México independiente ubicó el fiel de la balanza del lado del ejecutivo, negando con ello el principio básico de división de poderes, o al menos, debilitando fuertemente al legislativo, cuestión que hasta muy reciente, casi al cierre del presente siglo, parece que el desarrollo político del país da pie a una nuevo re-equilibrio entre los poderes públicos. Hacia 1912 Rabasa asentaba:

Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura. En la organización, el Poder Ejecutivo está desarmado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada; la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ver: Guerrero, Omar. *La Administración Pública Congresional*. México, Cuadernos del IPONAP, 1981; García Cárdenas, Luis, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal de México", en *Revista de Administración Pública (RAP)*. México, INAP, no. 53, 1984.

<sup>10</sup> Rabasa, Emilio. *La Constitución y... op cit.*, p 111

El riesgo que apuntaba Rabasa no se dio en México y la organización constitucional prevaleciente en México hasta antes de 1917 que provocó su pronta formalización, en virtud de que siempre se aludió a ella pero en la realidad el distanciamiento de la realidad histórica con la realidad formal se fue separando; la constitución real se fue diferenciando de la constitución formal, cuestión que fue corregida por el Constituyente de 1917. Se asiste así a una fase que para los gobiernos y administraciones locales significó una fuerte supeditación al poder central no proclive al desarrollo de una mayor autonomía.

La administración pública estatal de México en el presente siglo ha atravesado por momentos diferenciales que es preciso ponderar a manera de situar su estado actual, así como los retos y desafíos que tiene que enfrentar en los próximos años; así, durante el primer decenio los gobiernos y administraciones estatales giraron en torno a la figura del ejecutivo federal, el *estilo personal de gobernar* se manifestaba de manera categórica; en el México revolucionario se entra en un periodo de ajuste que inclusive se ve reflejado en un nuevo marco constitucional que representa una síntesis histórica de la trayectoria política del país durante el siglo XIX. Cabe destacar que el aludido Constituyente del 17 plasmó, por ejemplo, un esquema descentralizado en la gestión de los servicios educativos, aspecto que prontamente fue reconsiderado al modificarse el artículo 73 constitucional para dar pie a la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con lo cual se impulsó la entonces denominada federalización de la educación básica, que en estricto sentido significó una genuina centralización que fue en beneficio de una consolidación de la unidad civil de la nación, pero en detrimento de la autonomía de las entidades federativas, si bien no se les limitaron las facultades para legislar en materia educativa, en los hechos fue el gobierno federal quien asumió la tarea fundamental hasta llegar a extremos como el de hacer de la SEP una dependencia central altamente burocratizada; fue también en el sector educación conjuntamente con otros sectores: salud, desarrollo rural, turismo, y ecología esencialmente en aquéllos en donde se inicia un proceso de desconcentración en un primer momento y de descentralización en uno segundo

iniciado hacia finales de la década de los setenta y que no se ha detenido hasta el momento, con lo que se transfiere a los gobiernos y administraciones estatales tanto la prestación de servicios como recursos, que hacen que aquéllos asuman o recuperen funciones y servicios.

El gobierno y la administración pública de las entidades federativas han tenido en el presente siglo momentos en que el fortísimo proceso de centralización que se vive les afecta desde varios ángulos: se federalizan una serie de competencias: educación (1921), seguridad social (1929), trabajo (1931), industria textil (1933), cinematografía (1935), terrenos comunales (1937), hidrocarburos, contribuciones, tabaco (1942), lagunas y esteros (1945), juegos con apuestas y sorteos (1947), cerveza (1949), arrecifes, cayos, aguas marinas interiores y de mares territoriales (1960), monumentos (1966), petroquímica, siderurgia, hierro, cemento (1962), minerales radiactivos, energía nuclear (1975) deuda pública (1982).<sup>11</sup>

En el rubro relativo a las finanzas públicas el sistema de coordinación fiscal que se fue estableciendo en el presente siglo, deja en manos de la federación la gestión y redistribución hacia entidades federativas y municipios de los recursos fiscales fundamentales que se captan por la vía impositiva, lo que representa una faceta más de la centralización prevaleciente en el país, que ha inhibido un desarrollo más equitativo, integral y equilibrado tanto de las entidades federativas, municipios, así como de las diferentes regiones económicas que integran el país; recientemente se ha venido debatiendo la necesidad de replantear el convenio de coordinación fiscal entre el gobierno federal, el de las entidades federativas y los municipios, con el objeto de lograr una mayor descentralización y redistribución de los ingresos de manera más racional; asimismo se hace alusión a una adecuación integral del marco normativo que se traduzca en dar lugar a un nuevo federalismo fiscal.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Consúltese: Rives Sánchez, Roberto y Sergio Elías Gutiérrez Salazar. *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*. México, Las Líneas del Mar, S.A. de C.V., 1995, pp 35-42.

<sup>12</sup> Sobre el particular, ver: *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, 1996. pp 100-102.

Otros factores que se incorporan, están representados por la reforma política impulsada desde el decenio de los años setenta que añade elementos, cambios y transformaciones en el régimen político-administrativo local, que de conjunto han aportado una cuota significativa que se traduce en una mayor autonomía local.

En suma, es menester agregar que los cambios sucedidos en los últimos veinte años han modificado fuertemente la fisonomía económica, política y social del país; se ha pasado, de un modelo con economía proteccionista a otro de franca apertura hacia el exterior; se han promovido procesos de desconcentración y descentralización que añaden nuevas responsabilidades a las administraciones de los estados federados y a los municipios, de igual manera a las sociedades locales se les hace cada vez más corresponsables respecto a las necesidades cotidianas del entorno, o bien son los individuos, los grupos y otro tipo de organizaciones quienes están asumiendo y tomando para sí nuevas acciones en el espacio de lo público, haciéndose cada vez más una realidad aquél principio en el sentido de que hay que dejar hacer a la sociedad lo que ésta sabe hacer por sí misma.

Paralelamente a los cambios endógenos se han desarrollado cambios fundamentales en el entorno internacional que caracterizan el último cuarto del presente siglo, expresados en la mundialización y globalización crecientes que han modificado sustantivamente el papel del Estado, así el Estado de bienestar de carácter intervencionista da cabida al Estado promotor, regulador y facilitador que asume las transformaciones recientes, pero que también es consciente de los grandes problemas sociales que ha acarreado la división internacional del trabajo, los patrones de acumulación dominantes y el intercambio desigual y combinado que ha sentado sus reales en este fin de siglo; de esta manera se entra en una fase en que se perfila al Estado, a la administración y gestión públicas necesarias para el siglo XXI.

En este contexto el papel y cometidos del gobierno y administración federal y de los de las entidades federativas tienen ante sí nuevos desafíos que están ampliamente vinculados a la inserción de país en los procesos de globalización,

apertura e intercambio que en la presente investigación constituyen un objeto central de análisis.

Es, objeto de la presente investigación estudiar el proceso constructivo de la administración estatal de México, así como los procesos de integración económico-política y apertura comercial, destacando las acciones que en materia de modernización, y teniendo a la vista los procesos antes aludidos se están llevando a cabo en el ámbito nacional que de conjunto representan parte fundamental de los ajustes necesarios orientados a asumir los retos y desafíos del complejo mundo en los albores del nuevo milenio.

## ***PRIMERA PARTE***

### ***CAPÍTULO I***

#### ***MÉXICO Y LAS TENDENCIAS MUNDIALES DE GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN ECONÓMICA***

**L**OS PROCESOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS, sociales y culturales que caracterizan al mundo de nuestro tiempo se distinguen por el abandono paulatino y al parecer irreversible de los parroquialismos y de los proteccionismos con los que nos encontrábamos familiarizados hace escasamente poco más de una década; sin embargo, la pauta marcada por la hoy Unión Europea (UE) desde la declaración Schumann de mayo de 1950, de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) de 1951, y de los casos de integración más recientes de los países de la Cuenca del Pacífico Asiático, fortalecen las tesis de que la integración económica constituye un proceso creciente, por lo que debe ser debidamente estudiado y asumido con las estrategias y elementos suficientes y adecuados, si es que como país no se quiere quedar rezagado en el concierto de la economía mundial, dadas sus tendencias y dinamismo.

Los procesos aludidos dan cuenta y expresan los rumbos y la dirección por los que transita el desarrollo del modo de producción industrial y postindustrial en el plano

global; de la nueva división internacional del trabajo, y de los patrones de acumulación prevalecientes sustentados en el grado de desarrollo de las naciones y bloques regionales, así como en el empleo creciente e intensivo de las tecnologías de punta (electrónica, microelectrónica, radiotelefonía, biotecnología, robótica, comunicación vía satélite, etcétera).

A lo anterior hay que añadir la eliminación paulatina de las barreras de diverso género que tradicionalmente habían venido interponiendo los países buscando proteger sus economías, también de un conjunto de medidas desreguladoras orientadas al fomento de la inversión, y de la circulación de bienes y de capitales.

México como es sabido, se incorpora al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) a partir de 1986, con lo que se inicia una nueva estrategia de apertura económica hacia el sector externo de manera expresa, proceso que se consolida con la negociación, firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La apertura de la economía mexicana hacia el exterior constituye sin lugar a dudas un cambio radical en torno a las relaciones de producción e intercambio que se establecen con el resto del mundo, y en especial con algunos países o bloques de éstos con los que el país mantiene o tiende a estrechar relaciones comerciales.

Desde luego la estrategia aludida repercute profundamente en las diversas esferas de la vida del país, en el ámbito de las administraciones públicas agrega nuevas responsabilidades y retos que es necesario definir, precisar y analizar, con el objeto de proceder en consecuencia, además de situarse en una posición que nos permita obtener los mejores beneficios de las condiciones derivadas de la integración económica y la apertura comercial.

En el presente capítulo nos proponemos el estudio de las condiciones históricas del país y de su inserción en un primer momento con las economías europeas y a continuación con los Estados Unidos, así como de las tendencias mundiales de

globalización e integración económicas y económico-políticas y el lugar que corresponde a México en ese contexto, además de analizar las acciones y estrategias que ha asumido el país ante la intensificación de los procesos integradores de fin de siglo.

Para efectos de exposición hemos organizado el capítulo en tres apartados, en primer término realizamos un análisis del escenario histórico en el que de manera sintética se hace referencia a la trayectoria de la economía mexicana, en la que se observa un proceso irreversible de integración a la economía angloamericana que, en la última década ha tendido a acentuarse.

En el segundo apartado se lleva a cabo una exploración en torno al escenario externo y los procesos de integración económica que lo caracterizan, lo que constituye uno de los signos fundamentales de los tiempos actuales; se analizan asimismo las relaciones, convenios y acercamientos del país con otros países de manera particular o con bloques de éstos, por su particular trascendencia a nivel mundial iniciamos el estudio con el caso de la Unión Europea, a continuación abordamos los casos de la incorporación de México al GATT-OMC, sus relaciones con la citada Unión, con los países de la Cuenca del Pacífico Asiático, con la OCDE y con los países de centro y sudamérica.

En el tercer apartado desarrollamos una primera reflexión en torno al papel de la administración pública mexicana en los umbrales del año 2000.

### **1.1. El escenario histórico**

Las condiciones históricas y geográficas que caracterizan al país, lo convierten en el vecino junto con Canadá más cercano a la economía más fuerte en el plano mundial; en nuestro caso las diferencias en cuanto a grado de desarrollo son más evidentes que las que observa Canadá en relación con los Estados Unidos, más aún, la historia registra una relación profundamente conflictiva que se proyecta retrospectivamente al

siglo pasado y que, incluso se hace manifiesta desde la época de la Colonia, entonces con relación al gobierno hispano.

La historia de dichas relaciones se encuentra plagada de intervenciones más allá del mero intercambio comercial, y ha invadido otras esferas de la vida nacional abarcando el plano político, el cultural, el social y el territorial; por tanto, es indispensable efectuar un breve análisis histórico, con el objeto de situar con mayor objetividad la trayectoria que lleva al país a estrechar sus relaciones de carácter comercial con sus vecinos de Norteamérica.

### **1.1.1. El pasado mediato**

La época porfiriana marca en el país el despegue en torno a una vitalización de los procesos de producción e intercambio, sustentados esencialmente en la inversión extranjera, en aquella época dicha inversión provenía de países como Inglaterra, Francia, Alemania, y en menor medida de otros países de Europa occidental y los Estados Unidos, desde entonces la inversión extranjera ha sido de origen estadounidense de manera creciente, al igual que el comercio que el país lleva a cabo con el sector externo.

A lo largo de nuestra historia económica y política, se han venido ensayando diversas estrategias para atizar el crecimiento y desarrollo económico, así, durante la segunda guerra mundial se adopta claramente una política de industrialización catalizada por la posibilidad coyuntural exportadora que se le presenta a México en aquellos años, además por la estabilidad que entonces caracterizaba al país, producto de la fundación del PNR (1929); asimismo con base en la organización corporativa de los sectores campesino, obrero y popular.

A partir de lo antes apuntado, se promueve un modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro; a mediados del presente siglo se entra en la fase del denominado *desarrollo estabilizador*, modelo que se prolonga hasta inicios de la década de los setenta; durante los dos sexenios comprendidos entre 1970 y

1982 (encabezados por Luis Echeverría y José López Portillo), se ensayan otras estrategias de crecimiento que se transforman en las premisas inmediatas del modelo que actualmente prevalece, el cual se perfila desde inicios de la década de los ochenta y se hace manifiesto con la adhesión de México al GATT.<sup>13</sup>

Sobre el particular se han efectuado un conjunto de análisis y estudios, promovido polémicas, etcétera, así Peñaloza Webb apunta que:

Los profundos cambios que está viviendo México desde principios de los ochenta han implicado la necesidad de reconsiderar enfoques tradicionales de pensar y actuar ante los acontecimientos internos e internacionales.

En lo que se refiere al ámbito externo, durante estos años se han revisado profundamente los vínculos económicos de México en el exterior, actualizando la política comercial del país en correspondencia con el dinámico contexto internacional.

Un primer cambio de gran trascendencia en este sentido fue la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio en agosto de 1986, concretando una iniciativa que ya había comenzado a debatirse en el país en los años 1979 y 1980.<sup>14</sup>

Así pues, la trayectoria de México adoptada desde la década pasada perfila al país hacia un modelo de crecimiento hacia afuera congruente con las tendencias integracionistas de los mercados regionales y mundiales, y ciertamente con la dinámica que observa el contexto internacional, en donde países como los llamados "tigres asiáticos" han tenido tasas de crecimiento impresionantes en los últimos años, lo que no les ha eximido de sufrir crisis como la reciente, que ha puesto al descubierto un conjunto de debilidades no sólo de las economías directamente afectadas, sino del sistema financiero mundial y, desde luego, de los problemas inherentes a los procesos de globalización.

---

<sup>13</sup>Carlos Alvear Acevedo y Alberto Ortega Venzor han señalado que "En unos cuantos años México osciló, en un amplio movimiento pendular, de un modelo económico Keynesiano, llevado casi a la perfección -aun en sus desastrosos resultados-, a un modernismo neoliberal que de alguna manera se inaugura con la inscripción de México al GATT, el 24 de agosto de 1986. *TLC marco histórico para una negociación*. México, Jus, 1991, p 161.

<sup>14</sup>Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales. *México en la economía internacional*. México, tomo I, 1993, pp 61-62.

### **1.1.2. El proceso de integración económica con Norteamérica**

La colindancia geográfica con la economía angloamericana, los antecedentes históricos, el desigual grado de desarrollo relativo entre México y los Estados Unidos son algunas de las causas que determinan la fuerte integración económica en los hechos hasta antes de la firma y puesta en marcha del TLCAN de México con el país vecino del norte, trayectoria que se inicia hace ya más de 100 años y que tiende a fortalecerse en los tiempos recientes.

La integración aludida rebasa, desde luego, la mera inversión directa al través del establecimiento de empresas transnacionales de origen norteamericano, así como de un flujo creciente de mercancías en ambos sentidos: de México a los Estados Unidos y viceversa y se amplía a otros ámbitos como el flujo migratorio, fundamentalmente de nuestro país hacia la Unión Americana, proceso que no se ha detenido; en suma, la firma del TLCAN representa en gran medida la formalización de las relaciones económicas e integración que en esta dirección se viene dando desde antiguo, aspecto, hay que señalarlo que no se da con nuestro vecino más distante, Canadá.

### **1.1.3. El pasado inmediato**

En los últimos años, la integración económica de nuestro país con Norteamérica se ha venido acentuando, así cuando se dio el *boom* petrolero, el mayor comprador era precisamente Estados Unidos; de igual manera el intercambio en cuanto a manufacturas, bienes de capital, inversión directa, incremento en nuestro país de la industria maquiladora de origen estadounidense, etcétera, constituyen algunos de los indicadores que muestran el grado de integración económica de ambos países, es más, de los socios comerciales que tienen los Estados Unidos, México se encuentra entre los primeros tres. Para el vecino del norte la importancia creciente en términos económicos y estratégicos de sus relaciones con México, se encuentra debidamente evaluada por el mismo, en virtud de la magnitud de empleos que dependen de sus

exportaciones hacia México; por las reservas de hidrocarburos de éste; por el incremento de la inmigración de origen mexicano; por la necesidad de contar con un mayor conocimiento de las peculiaridades del país, entre otras de las razones.

Desde luego también ha sido determinante en la promoción y consecuente aprobación del TLCAN, la integración de otros países en bloques económicos; de esta manera, para los tres países que lo conforman se fue transformando casi en un imperativo la negociación, firma y puesta en vigor de este tratado.

Analicemos ahora brevemente el escenario internacional que se ha venido desarrollando en torno a la integración de bloques económicos regionales.

## **1.2. El escenario externo: los procesos de integración y globalización económica mundial**

Hoy vivimos como se ha dicho en una gran aldea planetaria, en este sentido difícilmente los países pueden substraerse a los procesos de interdependencia crecientes que se han venido generando y acentuando en las últimas décadas; en *strictu sensu* dicha interdependencia rebasa la esfera económica y se inserta en otros ámbitos de índole política, cultural, monetaria e incluso de defensa.

La época contemporánea acusa también como signos fundamentales el cambio y la incertidumbre; en efecto, hasta hace escasos años la caída del muro de Berlín, el resquebrajamiento de la Unión Soviética, la atomización de Yugoslavia, la división de Checoslovaquia, y otros cambios eran poco previsibles. En el plano del país nos encontrábamos sumidos en una paz aparente, sin embargo, de enero de 1994 a la fecha se han incorporado novísimos ingredientes a la realidad nacional que apuntan a provocar enormes transformaciones en la vida política, económica y social del país.

En suma, la aceleración del tiempo histórico es una palpable realidad que nos hace evidente la presencia del futuro y que a la vez nos invita y obliga a invocarlo y si queremos ser más contundentes y consecuentes a construirlo, es decir a escudriñar el

futuro con el objeto de plantear, para los próximos años, escenarios que procedamos a elaborar desde los tiempos presentes.

Entre los cambios que marcan los signos de los tiempos se encuentra la necesidad y conveniencia regional y, en cierta medida mundial de llevar al cabo e impulsar la formación de bloques económicos en los que participan países con un cierto grado de desarrollo similar como sería el caso de la UE, o el de los países que se integran en torno al TLCAN, en donde las asimetrías son la característica central del mismo.

Muchos son los factores que se conjugan para dar como resultado los procesos integradores señalados, David Ibarra Muñoz ha asentado:

Hay evidencias claras de que las zonas prósperas y dinámicas son las que han articulado su comercio internacional dentro de esquemas de redespliegue, intercambio e inversión intrarregionales que integran cadenas de valor agregado de actividades con distinto nivel tecnológico; tómese el caso del Pacífico asiático -ejemplifica Ibarra Muñoz-, ahí se ha estructurado un sistema interdependiente con tres ejes principales con resultados espectaculares. Mientras en las dos últimas décadas el comercio mundial creció 12 veces, el del Japón multiplicó por 15, el del primer grupo de países asiáticos (Corea, Taiwan, Singapur y Filipinas) en 20, de ahí que el desarrollo de los países asiáticos de esa zona, excluyendo al Japón, hubiese alcanzado tasas del 7-8 por ciento y el de su empleo manufacturero entre el 7 y el 14 por ciento por año.<sup>15</sup>

Así pues, razones de orden geográfico, tecnológico, geopolítico, económicas, ecológicas, etcétera, se conjugan para dar como resultado el proceso de interdependencia e integración económica, y en algunos otros casos, como en el del señalado de la Unión Europea que trascienden dicha esfera y se insertan en rubros políticos, culturales, de defensa y monetarios.

---

<sup>15</sup>Ibarra Muñoz, David, "Interdependencia y desarrollo", en *Ibid*, p 27.

En este contexto es que México ha iniciado, no sin controversias, desde la década pasada una estrategia de inserción e intercambio con el sector externo que es indispensable estudiar y tener en cuenta.

Como un elemento esencial de los procesos de integración económica que hoy se viven a nivel mundial, es indispensable efectuar un análisis de los antecedentes y desarrollo de la hoy UE, producto de la firma y concreción del Tratado de Maastricht, en virtud de tratarse del arquetipo planetario en cuanto a esfuerzos y procesos integradores, además de la influencia e impacto que ha significado en otras experiencias similares.

### **1.2.1. La Unión Europea y su impacto en la fase de la globalización**

La UE constituye sin duda alguna el arquetipo a nivel mundial de los procesos de integración que caracterizan al mundo de fin de siglo, su génesis puede ser situada como uno de los productos de la posguerra y arranca de hecho con el establecimiento de la Comunidad del Carbón y el Acero en la que participan Alemania, Francia, el Benelux e Italia, aunque hay que señalar que son los dos primeros quienes tienen la iniciativa de producir acero de manera conjunta, con el objeto de estar en mejores posibilidades competitivas en el mercado internacional; se inicia así un fenómeno que ha marcado una estela indeleble que atraviesa un espacio temporal de poco más de cuatro décadas que ha tenido efectos expansivos, además de tomarse en detonante y determinante de otro conjunto de fenómenos a cual más complejos y fascinantes.

La Comunidad Económica Europea constituyó una fórmula necesaria -aunque no suficiente- para superar las tradicionales y centenarias contradicciones y conflictos que eran materia frecuente en la región desde la aparentemente distante época de la monarquía absoluta y construcción y delimitación de los modernos estados nación, situación que en el presente siglo tendió a agudizarse de manera creciente y a generar y provocar costos sociales con una tendencia exponencial como lo expresan las catastróficas consecuencias de la primera y segunda guerra mundiales, cuestión que se

mantuvo latente durante la época de la guerra fría que marcó además una dicotomía manifiesta entre la Europa del este y la occidental.

Recientemente John Kenneth Galbraith ha señalado hasta cierto punto la necesidad de “reivindicar permanentemente la memoria histórica para que la gente se dé cuenta de lo que supone la integración europea. A lo largo de mi vida –apunta- he visto dos grandes desastres: las dos guerras mundiales. En mi opinión, el proceso de unificación de los Estados europeos que se inició al final de la II Guerra Mundial es el cambio más grande que ha visto el siglo”. De esta magnitud es para nuestro autor tal unión y añade que “nada de ello se ha repetido durante la segunda mitad del siglo, aunque no haya sido un periodo enteramente pacífico”.<sup>16</sup>

La densidad histórica y geográfica que concurre en el abigarrado mapa de la aún hoy Europa de los quince, que ha sido escenario de enormes acontecimientos, caldo de cultivo para el desarrollo de la cultura, impulso a la civilización mundial, etcétera, pero que también ha dado pie a un acentuado etnocentrismo, así como a múltiples conflictos, se encuentra hoy labrando una unión que rebasa evidentemente la mera integración económica y se enfrasca en un proyecto que alcanza la integración política, monetaria, tecnológica de defensa y de política exterior común.<sup>17</sup>

La UE ha sido catalizadora de otros procesos de integración regional y aportó sin duda su respectiva cuota que se tradujo en el abandono de los países de la Europa del este de su proyecto socio-económico y político que los amenazaba con un aislamiento de consecuencias incalculables incluida, desde luego la hoy extinta y desintegrada Unión Soviética, de ese calibre se nos antoja el experimento y proyecto

---

<sup>16</sup> “John Kenneth Galbraith El Economista con Rostro Humano”, en Revista El País *semanal*. Madrid, Núm 1.149, domingo 4 de octubre de 1998, p 22.

<sup>17</sup>En diciembre de 1991 los doce países firmaron el Tratado de Maastrich, que significó una profundización mayor de los acuerdos alcanzados a través del Acta Única y representa un paso adelante en la historia de la Comunidad. Se trata de una serie de acuerdos que establecen los mecanismos para implementar tanto la unión monetaria como la política; se sentaron las bases para un futuro gobierno europeo; *una sola moneda, una política exterior común, una ciudadanía compartida y un Parlamento europeo más poderoso*. De Olloqui, José Juan. *La diplomacia total*. México, FCE, 1994, pp 96-97; cursivas nuestras.

cuya paternidad se atribuye a Paul Henri Spaak, Jean Monnet y Robert Schumann genuinos artífices de la integración europea.

El papel de la UE y sus perspectivas hacia el año 2010 constituyen el objeto de estudio del presente subcapítulo, nos parece un ejercicio obligado para acercarnos a ese escenario futuro que ha ya dado comienzo, y ante al cual difícilmente se puede ser indiferente, más bien diríamos que nos envuelve, inquieta y fascina para decir lo menos.

Hemos organizado el subcapítulo en cuatro apartados, en el primero de ellos planteamos algunos de los significados fundamentales que nos parece proyecta al mundo la UE en la era de la globalización. En el segundo apartado a manera de análisis retrospectivo hacemos referencia al ya dilatado y complejo proceso que dio lugar a la UE, por tanto se sitúa su origen, desarrollo y estado actual; a continuación con una quizá excesiva dosis de especulación, apuntamos algunas ideas prospectivas del escenario correspondiente al término de la primera década del tercer milenio, por último en el cuarto apartado se analiza brevemente el acercamiento y conjunción de México y la UE.

En 1988 Jacques Delors, entonces Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas hacía un señalamiento de un profundo contenido que desde nuestro punto de vista encierra la esencia de la UE, además de hacer referencia al proceso formativo que dio lugar a la misma desde el ya un tanto distante año de 1950, así como a aspectos prospectivos cargados de futuro. Delors apuntaba:

Europa, y en concreto nuestros países, se hallan inmersos en una carrera mundial en la que se juegan su supervivencia económica y, en definitiva, su capacidad de expresión y de acción políticas. De lenta formación, la toma de conciencia expande, hoy en día, el sentimiento de que esta carrera es más rápida de lo que pensábamos, que exige de cada uno de nosotros un esfuerzo de adaptación y de anticipación y que, reunidos y colaborando alrededor de un mismo proyecto, los europeos verían crecer, de manera significativa sus posibilidades de controlar su propio futuro.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Delors, Jacques. *Prólogo*, en Cecchini, Paolo con la colaboración de Michel Catinat y Alexis Jacquemin.

El planteamiento es revelador, claro y contundente: el crecimiento y desarrollo económico se sustenta en políticas de integración regional, más allá de proteccionismos y estrategias autárquicas, así, el aislamiento que desestima las ventajas comparativas, las economías de escala y reglas del juego claras, entre otras de las posibles, potenciales y reales ventajas de la integración está siendo abandonado aun por países que hasta hace breve tiempo promovieron políticas proteccionistas.

Otros casos son sumamente reveladores de los acelerados y hasta obligados procesos globalizadores que vivimos y enfrentamos hoy día, así por ejemplo países con un alto grado de desarrollo como los que integran a la Asociación Europea de libre Comercio (AELC) se encuentran ampliamente perfilados y con negociaciones avanzadas para incorporarse a la UE; en el caso de los países de la antigua órbita socialista, han iniciado acciones para participar de los logros alcanzados -en tiempo retardado- por los países integrantes de la anterior "Europa de los doce". Sobre el particular José Juan de Olloqui señala:

Los países de la AELC, que mantienen un comercio importante con la Unión, se han dado cuenta de que no tienen grandes alternativas a largo plazo más que obtener su membresía en la misma y se enfrentan ante el dilema de estar obligados a aceptar las reglas de la Europa de los noventa sin tener la oportunidad de contribuir a su formación o participar plenamente en el experimento europeo comprometiendo su neutralidad y su autonomía política.<sup>19</sup>

y abunda en el caso de los países allende los Urales:

Por su parte, muchos países del antiguo bloque socialista están haciendo esfuerzos importantes para dismantelar sus sistemas autoritarios y sus economías centralmente planificadas. En general -añade-, quieren recuperarse del fallido experimento socialista para gozar de los beneficios sociales y económicos de sus vecinos occidentales.<sup>20</sup>

---

*Europa 1992: una apuesta de futuro.* Informe del proyecto de investigación <<El coste de la no Europa>> patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas. Madrid, Alianza Editorial, 1988, p 9.

<sup>19</sup>De Olloqui, José Juan. *La diplomacia... op cit*, p 93.

<sup>20</sup>*Ibid.*

Así, estamos presenciando casos de países de un grado de desarrollo elevado - países integrantes de la AELC-, y de países de régimen político-económico y social hasta hace pocos años autodenominados socialistas o de "socialismo realmente existente", la necesidad de integrarse o al menos acercarse al bloque de países de *avantgarde* integradora, a riesgo de no hacerlo y quedar a la zaga, económica y políticamente hablando.<sup>21</sup>

Sin embargo, el proceso no se agota en el mero problema y plano económico, se trata también de una carrera contra reloj en la cual se encuentra en juego la posibilidad de acceder en mejores condiciones a mercados mayores de mercancías, dinero, capitales, servicios y múltiples y variadas relaciones que de ello se desprenden; se entra en un escenario postindustrial en donde la imaginación se desborda ante las nuevas e inexploradas dimensiones que plantean las novísimas tecnologías de punta: comunicación vía satélite, biotecnología, robótica, electrónica, microelectrónica, etcétera, o las múltiples alternativas en diversos órdenes que brinda la integración, en suma ante la construcción del destino de las sociedades, comunidades, pueblos, naciones y de quienes las pueblan.

Es claro también que estamos en presencia de una nueva concepción de soberanía, de esa facultad de relacionarse con los demás, de cómo, con qué, para qué y hasta dónde me relaciono y vínculo con mis iguales, y aun con quien me separan grandes diferencias.

Los significados, impactos, repercusiones e implicaciones del experimento de la UE marcan con mucho uno de los signos inequívocos de los tiempos que nos toca vivir y también experimentar. ¿Cómo ha sido posible la conformación de la UE que ha transitado de la Comunidad del Carbón y el Acero al Tratado de Maastricht? tal es lo

---

<sup>21</sup>Para el caso de la región latinoamericana se ha dicho que "Desde sus orígenes la Comunidad Económica Europea ha sido un punto de referencia para todos los demás procesos de integración en el mundo. En los años cincuenta y sesenta, América Latina tomó varias de sus enseñanzas para intentar construir tanto el Mercado Común Centroamericano como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y posteriormente, la comunidad Económica del Caribe". Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo*. México, FCE, 1994, p 139.

que nos proponemos glosar en el siguiente apartado.

#### **1.2.1.1. El complejo proceso de integración de la Unión Europea en prospectiva**

Cuarenta años ha consumido a la UE percibir, evaluar, experimentar y estar en vías de consolidar una integración que arranca incipientemente con la extracción, explotación, transformación y comercialización conjunta de dos productos básicos en el proceso de reconstrucción de la recién devastada Europa que dio lugar en 1951 a la Comunidad del Carbón y el Acero y la firma del Tratado de Maastricht (acordado por los socios de la anterior Comunidad Económica Europea el 11 de diciembre de 1991 en la ciudad holandesa del mismo nombre, y oficialmente firmado el 7 de febrero de 1992), cuatro décadas de cambios paulatinos y pausados en principio y acelerados en el último lustro.

De manera convencional, podemos situar el origen de la actual UE, desde la conjunción de esfuerzos desplegados por las seis naciones que conformaron la Comunidad del Carbón y el Acero en 1951 y la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica que entró en vigor en 1958, cuyo objetivo fundamental consistió en establecer un mercado común que propiciara la eliminación de factores que dificultaban y distorsionaban la competencia comercial, así, durante la primera década de existencia formal, "hubo progresos importantes en la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias al comercio intracomunitario de bienes, así como en el establecimiento de un arancel externo común."<sup>22</sup> De esta manera se inicia un proceso no exento de avatares.

Desde la firma del Tratado de Roma, la Comunidad Económica Europea (CEE) inicia su periplo ascendente al futuro, en donde se han presentado contratiempos y pasos en reversa que han sido superados. Tal proceso, no sin dejar también de ser convencional lo podríamos situar entre la firma del citado Tratado y la incorporación

---

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

de los últimos tres miembros -Grecia, España y Portugal- con lo que queda integrada la *Europa de los Doce*; en el inter conviene tener en cuenta los siguientes aspectos:

- En enero de 1972 se incorporan a la Comunidad Económica: Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.
- En los años setenta los primeros avances logrados por la Comunidad se ven frenados, lo cual se debió:

En buena medida, a la recesión del decenio de 1970 detonada por el aumento de los precios del petróleo que provocó una relativa desunión entre los miembros (que desde la década de los sesenta el general Charles de Gaulle se había encargado de fomentar dada su actitud nacionalista y de "grandeza"), pues para atacar los problemas de la crisis energética de 1973-1974, cada quien empujó para su lado.<sup>23</sup>

- Con el ingreso de España y Portugal a la CEE en 1985 y con la creación en ese mismo año de la Comisión de las Comunidades Europeas, se preparó un nuevo relanzamiento y vitalización de la CEE, cuyo propósito fue el de consolidar un espacio único y común de 320 millones de personas, "libre de los múltiples obstáculos a los intercambios y a la cooperación entre los doce Estados", para lo cual se identificaron los campos en los que la actividad común era necesaria, siendo estos: "la convergencia de las políticas económicas con objeto de lograr un crecimiento superior y crear puestos de trabajo más numerosos; el progreso hacia la unión monetaria; el empuje tecnológico mediante el dominio de los sectores con futuro, el medio ambiente, la dimensión social" (Delors, 1988), lo que dio lugar al denominado en 1985 "El objetivo 1992".

- La segunda fase de relanzamiento -a decir de Delors- consistió en "tomar y aplicar las 300 decisiones necesarias para la supresión de las fronteras, que la Comisión había recopilado y presentado, se imponía un cambio de método -subraya Delors-. *Los Doce debían decidir mejor, con más rapidez y de manera más democrática*" (*Ibid*; cursivas nuestras), así, mediado por una modificación al Tratado de Roma, en lo sucesivo "cerca de dos tercios de las decisiones relativas a la creación del gran mercado podrán adoptarse por mayoría cualificada del Consejo de Ministros, en lugar de por

---

<sup>23</sup>De Olloqui, José Juan. *La diplomacia... op. cit.*, pp 95-96.

unanimidad; lo que implicó el reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo, asimismo, se cuidó de que a través de políticas específicas se propiciara una construcción europea que beneficiara a todas las regiones y a todas las categorías sociales.

Tales son algunos de los aspectos que ha observado el proceso de desarrollo de la Unión Europea, analicemos ahora brevemente su estado actual.

Quizá la clave para hacer un esfuerzo de periodización y situar el estado actual de la UE nos la proporcione el propio Delors cuando hace alusión a la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno llevada al cabo en Bruselas en febrero de 1988, con la que se culminan las dos previas habidas en la misma Bruselas en junio de 1987 y Copenhague en diciembre de ese mismo año, en las que se logró el objetivo de dotar a la Comunidad de una ambición, con una misma visión global, y de los medios financieros para hacerla realidad.<sup>24</sup> Así, el período estaría comprendido de la Cumbre de Bruselas de 1988 al Tratado de Maastricht de finales de 1991 y principios de 1992; en este período los rasgos y acciones más sobresalientes fueron los siguientes:

- Desaparición de los costes vinculados a los obstáculos técnicos, administrativos, fiscales, a los intercambios y a la cooperación entre los doce Estados miembros.
- Promoción de una *Revolución tranquila* que propiciara el establecimiento de "nuevas reglas en el juego económico y social, dirigidas a ofrecer una atmósfera y unas condiciones más favorables a los esfuerzos realizados por los actores económicos, sociales, universitarios, por los investigadores y estudiantes, ofreciéndoles nuevas posibilidades de cooperación y de movilización de recursos".<sup>25</sup>
- Reconocimiento mutuo de normas o el establecimiento de normas comunes -que permitieran- suprimir uno de los principales obstáculos a los intercambios.
- Constitución de un espacio financiero común que favoreciera una distribución más eficaz de los recursos.

---

<sup>24</sup>Cfr. Delors, Jacques. *Prólogo*, en Cecchini, Paolo *op. cit.* pp 11-12.

<sup>25</sup>*Ibid*, p 13.

Otras medidas que se promovieron en el período implican la propiedad intelectual, el reconocimiento mutuo de títulos, el derecho de sociedades, o la televisión sin fronteras "Cualquier medida que haga posible y natural la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales dentro de un mismo conjunto de 320 millones de habitantes... La integración, la interdependencia crecientes tienen una lógica, un efecto desencadenante, que conducirá progresivamente a los europeos - pondera Delors- a "gestionar" en conjunto la evolución de las cuatro cuestiones claves: la moneda, la tecnología, la dimensión social y la política exterior".<sup>26</sup>

De 1988 a 1998 se han dado pasos fundamentales que han colocado a la UE como el modelo más radical de integración económico-política de mayores alcances universales. Blanco Mendoza por su parte hace referencia en los siguientes términos al Tratado de Maastricht:

En febrero de 1992 los estados miembros de la CE firmaron el "Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea), que incorpora a los objetivos incluidos en el Tratado constitutivo, los siguientes:

1. Constituir una unión económica y monetaria, incluso una moneda única (el 1 de marzo de 1996 o, a más tardar, en 1999).
2. Establecer una política exterior y de seguridad común, incluso, en el futuro, una política de defensa común.
3. Crear una ciudadanía común.
4. Desarrollar una estrecha cooperación en materia judicial y de los asuntos del interior.

El Tratado -agrega- ha sido ratificado por todos los países y entró en vigor en enero de 1994. Así la CE pasa a ser ahora la Unión Europea.<sup>27</sup>

Así percibimos la situación actual por la cual transita la UE, y desde donde se apresta a dar una competencia sin cuartel al resto de regiones y países que también han emprendido o están por emprender acciones integradoras, conforme a los determinantes de la nueva división internacional del trabajo con la cual el capitalismo

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, pp 14-15.

<sup>27</sup>Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones... op. cit.*, p 140.

mundial busca salir de la crisis que le afecta al menos desde la década de los setentas, expresada en recesiones, sobreacumulación, etcétera y desde donde está impactando fuertemente a la administración de la política económica y exterior del espectro de países de fin de siglo.

#### **1.2.1.1.1. El escenario de la Unión Europea hacia el año 2010**

Media una docena de años en que la humanidad contenida en el planeta se encuentre transitando en los confines del año 2010, habrán transcurrido para entonces sólo 67 años de haberse constituido la Comunidad del Carbón y el Acero que dio lugar a la Comunidad Económica Europea; asimismo, mediará una distancia temporal de 18 años de haberse ratificado el Tratado de Maastricht, y aproximadamente una veintena de años de consumada la ya citada desintegración de la Ex-Unión Soviética y haber caído el muro de Berlín, así como de iniciado el proceso de reunificación de las dos Alemanias, y en el caso que nos llega más de cerca, a 13 años de haber entrado en una fase más radical el proceso de integración económica de Norteamérica.

Muchos de los hoy acuerdos recientes y aun proyectos de la UE, serán una categórica realidad. Por lo que respecta a otras regiones del planeta que ya hoy conforman conjuntos de países con vías a una integración económica como el Mercosur, los del Pacífico Asiático, los integrantes del TLCAN habrán avanzado a etapas superiores de integración que seguramente rebasarán el mero plano económico para adentrarse en esferas y ámbitos hoy aún inéditos; si todo camina como se han planteado los países latinoamericanos, Canadá y los Estados Unidos en las cumbres de Miami y más recientemente de Isla Margarita en Venezuela, se habrá hecho realidad el Pacto de las Américas.

La construcción de escenarios futuros representa, sin duda, un ejercicio arriesgado pero necesario ante los cambios de que hemos sido testigos en los últimos cinco años, inimaginados pocos años atrás, por tanto, es menester proceder a conjuntar elementos, construir metodologías, etcétera, que nos permitan efectuar proyecciones de corto, mediano y largo plazo con el objeto de allegarnos de los recursos y elementos

que hagan más factible lo deseado o alejen, reduzcan e incluso eliminen los factores de riesgo que dificulten, empantanen e inclusive impidan alcanzar los objetivos deseados.

Así, en un planteamiento meramente esquemático con relación a la UE y su proyección al año 2010 se precisa tener en cuenta que:

- La UE tiene suscritas zonas de libre comercio -que excluyen productos agrícolas- con cada uno de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio. Concretamente, en abril de 1992 la UE y los países integrantes de ésta suscribieron el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), que busca la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales entre los signatarios.
- Se han iniciado negociaciones para la incorporación de los países integrantes de la AELC a la UE, ya lo han hecho tres de ellos.
- Turquía, Chipre y Malta ya han solicitado su adhesión a la UE, asimismo se mantienen acuerdos de Asociación con dichos países.
- Con Israel la UE tiene un Acuerdo de Libre Comercio en productos industriales.
- Con La República Federal Checa y Eslovaca, Hungría y Polonia se tienen acuerdos interinos para el establecimiento, en un período máximo de diez años, de zonas de libre comercio.
- Desde octubre de 1992 el Consejo de la UE giró instrucciones -según apunta Blanco Mendoza- para el inicio de negociaciones comerciales con los miembros de la Comunidad de Estados Independientes.
- Asimismo, la UE "tiene suscritos Acuerdos de Cooperación con Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez, que dan libre acceso a la CE a los productos industriales, las materias primas y las exportaciones agropecuarias tradicionales."<sup>28</sup>
- "Como última prioridad en la escala de regímenes preferenciales de la CE, se encuentra el Sistema Generalizado de Preferencias, otorgadas a unos 130 países en desarrollo, México incluido, y 20 territorios independientes."<sup>29</sup>

Por su parte el embajador Dultzin Dubin sobre *El proceso de ampliación de la CE* efectúa una serie de señalamientos y precisiones que conviene tener en cuenta, así apunta:

Las negociaciones con Austria, Suecia y Finlandia se iniciaron en enero; Noruega se incorporó a éstas en abril -de 1993-. Las negociaciones, contrario a lo que se había establecido, se entablaron

---

<sup>28</sup>Cfr. *Ibid.*, pp 141-142.

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

antes de la ratificación del Tratado. El Consejo así lo decidió en Edimburgo.

Los dictámenes para la entrada de estos países a la Comunidad se dieron en agosto de 1991 (Austria), septiembre de 1992 (Suecia), noviembre (Finlandia) y marzo de 1993 (Noruega). Cabe indicar -añade Dultzin Dubin- que existe la posibilidad de que se incluyan en el futuro a países de Europa Central y Oriental. Además, la CE estudia las solicitudes de Turquía, Chipre y Malta. La posible entrada tanto de los países de Europa Central Oriental, como de los países señalados, sólo se logrará cuando se haya dado fin a la adhesión de los países de la EFTA que de acuerdo a lo previsto será en 1995.<sup>30</sup>

Así las cosas, las perspectivas que se presentan en el espacio geopolítico y geoeconómico de la órbita de la UE, apunta hacia el año 2010 a una integración total de la hoy Europa Occidental -con la inclusión de pleno derecho de los países integrantes de la AELC-, tal y como hoy lo observa la UE, para el caso de los países del norte de África y Turquía, existen altas probabilidades de que se encuentren ya con una amplia integración a la UE, e inmediatamente después el caso de los países de Europa Central y Oriental, un escenario a todas luces extraordinario.

Ante los procesos expansivos y de crecimiento de la Unión Europea que se expresan en los convenios y tratados brevemente señalados arriba, y de otros aspectos que aquí no hemos contemplado, se puede prever que durante la primera década del siglo venidero la Unión podría incrementar el número de sus países miembros a la cantidad de ¡veintiséis!, las premisas se encuentran ya planteadas y en un buen nivel de desarrollo. El futuro tiene la palabra.<sup>31</sup>

Ante este panorama actual y prospectivo, resulta indispensable el análisis de las relaciones prevalecientes entre México y la UE, así como el establecimiento y construcción de escenarios de las futuras relaciones con la comunidad de países que ha venido marcando pautas integradoras desde mediados del presente siglo.

---

<sup>30</sup>Dultzin Dubin, Daniel, "La integración europea y las relaciones entre México y la Comunidad Europea, en Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales. *México en la Economía Internacional*. Tomo II, México, D. F., noviembre 1993, pp 31-32.

<sup>31</sup>Véase: Piñón Antillón, Rosa María [Compiladora]. *De la comunidad a la Unión Europea (del Acta Única a Maastricht)*. México, FCPyS, UNAM, 1994.

### 1.2.1.2. México y la Unión Europea actualidad y perspectivas

Las relaciones de México con la UE no son nada despreciables puesto que han tenido una tendencia ascendente en los últimos años, es más, la UE es ya el segundo socio comercial del país, habida cuenta que para 1992 el 17.2% de las transacciones totales del país con el exterior se realizaban con dicha región; asimismo, respecto a la inversión extranjera poco más de la quinta parte proviene de la UE.

Formalmente México y la UE establecieron un Acuerdo de Cooperación Comercial desde 1975, tendiente a agilizar el intercambio comercial; en abril de 1991 se suscribió un Acuerdo Marco de Cooperación México-CE, cuyo objetivo central se orienta a la ampliación y diversificación de sus relaciones en las siguientes áreas: Cooperación económica, comercial, financiera, científico-técnica y cultural, sin embargo, aún dicho acuerdo se sitúa en los llamados de "Tercera generación", que se limitan fundamentalmente a ampliar los ámbitos de cooperación. Sobre éste particular Dultzin Dubin ha llamado la atención en el sentido de que:

Nuestra posición, por lo tanto, es marginal: al sumar el mecanismo de consultas que tenemos con la CE, con nuestra participación (muy limitada) dentro del -Sistema Generalizado de Preferencias- (SGP) comunitario, el resultado no va más allá de una primera aproximación a un tratamiento sistemático de las relaciones económicas de México con la CE. Habría que añadir que actualmente existen, por otra parte, doce proyectos de cooperación económica y comercial entre organismos públicos, privados y mixtos de México con las instituciones comunitarias, además de treinta proyectos de cooperación en materia científico-técnica.<sup>32</sup>

Desde una perspectiva sectorial el Acuerdo incluye disposiciones específicas en los siguientes sectores: agropecuario, pesca, minería, telecomunicaciones y tecnologías de la información, transporte, salud pública, cooperación en la lucha contra la droga, energía, medio ambiente, turismo, cooperación en materia social y de planeación del desarrollo, capacitación, y sistema generalizado de preferencias; así a pesar de la

---

<sup>32</sup>Dultzin Dubin, Daniel, "La integración europea y las... *op. cit.*, p 45.

marginalidad a la que hace referencia el embajador Dultzin, el panorama que presentan las relaciones con la UE tiene signos alentadores.

A lo anteriormente anotado hay que agregar que concurren a favorecer las relaciones aludidas los siguientes factores: La firma y puesta en marcha del TLCAN, la admisión de México como veinticincoavo socio de la OCDE, la política de apertura al sector externo, así como la flexibilización y desregulación en materia de inversión extranjera. En suma, el panorama actual y prospectivo que presentan las relaciones de México con la UE en el contexto de la globalización, plantea la necesidad de llevar hasta sus últimas consecuencias las condiciones y disposiciones que envuelven y contemplan los Acuerdos establecidos.

La Comunidad Económica Europea -Hoy Unión Europea-, ha marcado una serie de pautas en lo que a procesos de integración se refiere en el ámbito mundial, constituye el modelo más avanzado y radical en ese mismo orden; con la asimilación de los países miembros de la AELC, en breve tiempo será el mayor mercado mundial; ya hoy no tiene paralelo en cuanto al grado de integración económico-política.

Constituye un ejemplo de unidad en la diversidad puesto que por encima de la integración política que se propone y al conjuntar una variedad de países con múltiples y variadas costumbres y tradiciones, éstas son respetadas irrestrictamente.

El escenario que nos muestra la UE hacia el año 2010, tomando en consideración los logros obtenidos del Acta Única al Tratado de Maastricht, apunta a la conformación de una Unión con participación de países de las tres Europas: Occidental, Central y Oriental, y de Africa del Norte; asimismo con países de latinoamérica como sería el caso de México, lo que haría de aquélla un bloque de cobertura mayor, en donde la economía, la política y otros órdenes como la investigación, la cultura, el desarrollo científico y tecnológico entre otros muchos encontrará un espacio de desarrollo de dimensiones hoy aún inimaginables que es menester calibrar en su justa y cabal medida.

## **1.2.2. La inserción de México en los procesos de integración económica mundial**

México no ha escapado a los procesos de integración económica que caracterizan al planeta a punto de dar inicio el tercer milenio; en los hechos como ya lo hemos apuntado, se ha ido integrando con Norteamérica, pero también en buena medida con los países de centro y sudamérica, recientemente se han dado pasos más expresos en torno a crear mejores condiciones para favorecer el libre cambio de mercancías, servicios y capitales, tal es el caso de la incorporación de México al GATT, de la firma de tratados de libre comercio con Chile, Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Bolivia, Venezuela, Colombia y Nicaragua y la negociación en marcha de otros tratados de libre comercio con otros países de centroamérica; asimismo, México ha sido admitido en la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico, también como socio a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

A continuación analizamos la inserción de México al GATT, con los países de la Cuenca del Pacífico y la OCDE, así como los tratados con países de centro y sudamérica.

### **1.2.2.1. México y el GATT-OMC**

El GATT como es sabido, persigue crear e impulsar las condiciones que permitan promover el libre comercio entre los países que la integran, en este sentido es proclive a fomentar la eliminación o atenuación de las barreras que obstruyen la libre circulación de mercancías, así como la prestación de servicios.<sup>33</sup>

México decide como parte fundamental del inicio de una nueva estrategia de integración económica su incorporación al GATT, aspecto que se formaliza en agosto

---

<sup>33</sup>El Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) es un tratado internacional que tiene un objeto similar al TLC pero a nivel multilateral. Esto lo limita mucho en algunos renglones, por lo que grupos de países han considerado útil el tener acuerdos complementarios que les permitan comerciar más libremente entre ellos. Es el caso de la Unión Europea y ahora de Norteamérica. Schettino, Macario. *TLC Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y cómo nos afecta?*. México, grupo editorial Iberoamérica, 1994, pp VII-VIII.

de 1986 y que ciertamente constituye una premisa insalvable para la negociación y firma años después del TLCAN, así como para preparar su ingreso a otras organizaciones de carácter comercial.

Peñaloza Webb acerca de la incorporación de México al GATT y en tomo a las relaciones económicas de México con el exterior señala que:

La adhesión al GATT plasmó la voluntad de México por tener una nueva participación en el comercio internacional con base en las reglas que fija el mayor foro institucional mundial para dicha actividad. Pero al mismo tiempo, con esta medida se buscó participar en la toma de decisiones conjuntamente con los grandes países industrializados, en un marco normativo que intenta ampliar el acceso a los mercados y superar las políticas comerciales arbitrarias o discriminatorias por parte de los grandes países industriales.<sup>34</sup>

Finalmente acerca del GATT conviene agregar que éste surge en 1947 a integra a 24 países, quienes en Bretton Woods establecieron un acuerdo respecto de la necesidad de liberalizar el comercio internacional, lo que se lograría en el mediano y largo plazo como efectivamente ha venido sucediendo; actualmente son aproximadamente 112 países los que integran el GATT, el cual a principios de 1995 pasó a denominarse Organización Mundial de Comercio (OMC).

### **1.2.2.2. México y los países de la Cuenca del Pacífico**

Los países del Pacífico Asiático son, sin duda, los que en años recientes han observado el más dinámico crecimiento; entre ellos han incrementado sustancialmente sus niveles de intercambio y sus relaciones con el resto del mundo, han manifestado una agresividad que los coloca quizá como los más serios rivales en cuanto a los procesos de expansión en el ámbito comercial. Sobre el particular es pertinente tener en cuenta los planteamientos de Clavijo Quiroga.

---

<sup>34</sup>Peñaloza Webb, Tomás, "México, el GATT y la Ronda de Uruguay", en *México en la ... op cit*, p. 62.

La región del Pacífico asiático es estratégica para el futuro desarrollo de la economía mundial y de México, tanto por su dinamismo económico y heterogeneidad como por su historia y tamaño relativo. En una extensión de casi 65.5 millones de kilómetros cuadrados, conjunta a 47 países y territorios, cuya población representa más de la mitad de la población mundial. En la región se encuentra el 45 por ciento de la producción mundial, poco más del 50 por ciento del comercio internacional, el 21 por ciento de las reservas de petróleo, el 25 por ciento del tráfico aéreo y la mayor parte del marítimo, las mayores reservas financieras del mundo y la tecnología más dinámica. A mediados de la década de los ochenta la actividad transpacífica superó a la actividad transatlántica.<sup>35</sup>

De este calibre es la magnitud del intercambio comercial y financiero que se establece en los países del Pacífico asiático, sustentado en el grado de desarrollo que observan los países que lo integran. México evidentemente no puede mantenerse al margen del dinamismo que observa la región, así pues, es fundamental tener en cuenta el estado que guardan las relaciones del país con sus homólogos del Pacífico asiático.<sup>36</sup>

Cabe agregar con el autor antes mencionado que:

... Una mayor participación de México en la Cuenca del Pacífico es congruente con la política de diversificación y de ampliación del comercio de nuestro país, lo que redundaría en el acceso a tecnologías más diversificadas para el desarrollo nacional. Los diversos grados de desarrollo de estos países le pueden presentar oportunidades de mayor complementariedad (Hong Kong, Singapur, Filipinas) y de sustitución (Indonesia, Tailandia, Malasia). Con los países de grado de desarrollo similar puede haber ganancias por el comercio intraindustrial que provoca menores costos de ajuste. Por otro lado, el efecto de país tercero en términos competitivos debe constituir un incentivo para México. Dichos países son en efecto los mayores competidores y solo ignorarlos sería la peor estrategia.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>Clavijo Quiroga, Fernando, "Diversificación de las relaciones económicas de México: hacia la Cuenca del Pacífico", en *Ibid*, p 61.

<sup>36</sup>Las relaciones comerciales de México con la Cuenca del Pacífico datan de la Colonia, época en que la Nao de China efectuaba viajes regulares entre China y México vía el puerto de Acapulco.

<sup>37</sup>Clavijo Quiroga, Fernando, "Diversificación de... *op. cit*, pp 68-69.

Así las cosas, México no ha descuidado sus relaciones comerciales con los países que integran la Cuenca del Pacífico, tan es así que como ya lo señalamos el país ha ingresado a la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico.<sup>38</sup>

### **1.2.2.3. México y la OCDE**

En torno al ingreso de México a la OCDE bástenos con señalar que éste ya se ha consumado, lo cual reviste una importancia particular, toda vez que la OCDE conformada hasta antes del ingreso de México por 24 países, tiene como objeto fundamental definir y coordinar políticas para el desarrollo económico de sus miembros; no tiene objetivos políticos y militares en términos de alianzas. Conviene además tener en cuenta que los países que conforman la organización se identifican por sus ideales democráticos, respeto a los derechos humanos y promoción del libre mercado.

Con el ingreso de México la OCDE quedó integrada por 25 países. Los ejes sobre los cuales se fundamenta aquella -es pertinente señalar-, puede ser favorable para el país más allá de aspectos meramente económicos y comerciales, en particular si su inserción favorece los procesos democráticos tan necesarios en México, así como al respeto a los derechos humanos también tan requeridos en el país.

### **1.2.2.4. México y su complemento en América Latina en el contexto de la integración económica**

En un esquema multilateral en el ámbito de los procesos de integración económica, no se ha descuidado el fortalecimiento de los vínculos con los países de centro y sudamérica, es sin embargo pertinente en primer término tener en cuenta como antecedente de los procesos de integración comercial en América Latina, el

---

<sup>38</sup>La Asociación fue establecida en 1989 en la reunión de ministros de Economía y Relaciones Exteriores, llevada a cabo en Canberra. Originalmente los miembros eran 12: Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Estados Unidos.

En 1991, en la reunión de Seúl, Corea del Sur, se adhirieron China, Hong Kong y Taiwán, y en 1993, en el encuentro de Seattle, Estados Unidos, se sumaron México y Nueva Guinea. En la cuarta reunión ministerial, realizada en Yakarta, Indonesia, en noviembre de 1994, se incorporó Chile.

Tratado de Montevideo que data de 1960 que dio lugar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); en 1980 se reformó el Acta de Montevideo y se crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>39</sup>. Por su parte, y de manera más reciente José Manuel Quijano ha señalado que “Asistimos a un renovado esfuerzo de integración en América Latina. Tras treinta años de experiencia, que por lo general se juzga con severidad crítica, y donde la característica más marcada ha sido la búsqueda de la aproximación comercial simultánea entre un gran número de países, en la actualidad –agrega- proliferan los acuerdos bilaterales y la subregionalización. Se trata, quizás, de un abordaje más realista y que, con diversa intensidad según los acuerdos y los momentos, ha procurado superar una visión nuevamente “comercialista” de la integración”;<sup>40</sup> otros esfuerzos en sus rasgos fundamentales presentan el siguiente panorama:

#### 1.2.2.4.1. Centroamérica y el Caribe

Las relaciones de México con los países de Centroamérica y del Caribe son estratégicas, en el renglón comercial ciertamente no son muy significativas; sin embargo, tanto en el plano económico como en el político las relaciones han tenido una importancia ascendente y, desde luego tienden a acentuarse. En lo que denomina agenda propositiva con relación a los países centroamericanos, José Juan de Olloqui apunta lo siguiente:

México se puede convertir en uno de los países claves en el ámbito de la cooperación latinoamericana hacia Centroamérica; lo fue en el pasado reciente y tendrá que seguir actuando como tal en el futuro. Para ello existen acuerdos establecidos, como el Pacto de San José o los

---

<sup>39</sup>Ante el avance que presentan los procesos de integración económica en el ámbito planetario y los limitados resultados de la ALADI, México presentó en octubre de 1990 una propuesta de diez puntos que propiciara la agilización de los procesos aludidos, dichos puntos son los siguientes: 1) Una cobertura amplia de productos; 2) Aranceles máximos o mecanismos equivalentes; 3) Programas de desgravación arancelaria; 4) Eliminación de restricciones no arancelarias; 5) Eliminación de subsidios a las exportaciones; 6) Reglas de origen claras; 7) Mecanismos de salvaguardas transitorias, que sean transparentes; 8) Procedimientos para la solución de controversias ágiles e imparciales; 9) Programas concretos de promoción comercial y de inversiones; y 10) Remoción de obstáculos en materia de transporte. Ver Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones comerciales... op. cit.*, pp 124-126.

<sup>40</sup> Quijano, José Manuel, “Prioridades y opciones para la integración latinoamericana”, en: *Síntesis*, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas. Madrid, núm. 24, 1995. p 101.

préstamos a largo plazo destinados al desarrollo que se canalizan a través del Banco Centroamericano de Integración Económica... Nuestro interés nacional apunta la necesidad de tener vecinos estables y prósperos así como cuidar que Centroamérica no se convierta en un grupo de países que se hunde en el olvido.<sup>41</sup>

Con relación a los países del caribe integrados por un espectro de países con idiomas, costumbres, regímenes políticos y cultura complejos bástenos con señalar respecto a la región con de Olloqui:

México, excepto por la relación que lo une a Cuba, es un actor reciente en la región. Hasta hace poco tiempo se ha comenzado a manejar el concepto del Caribe como una tercera frontera del país... Sin embargo; México ha extendido recientemente su enfoque a través del Grupo de los Tres que prevé hacer más efectiva la cooperación con Centroamérica y el Caribe.<sup>42</sup>

Tal es en lo fundamental el panorama que se presenta de un área profundamente estratégica para México, pero que paradójicamente ha sido descuidada, aspecto ciertamente atenuado por la participación en el grupo Contadora que en su momento fue determinante para lograr una pacificación en la zona centroamericana; sin embargo a partir de la década de los noventa el panorama empieza a cambiar, por lo que en el plano de los procesos de integración económica también se deja ver una perspectiva alentadora.

#### **1.2.2.4.2. América del Sur**

La región al igual que el resto de Latinoamérica aún sufre los problemas derivados de la carga que ha representado el servicio a la deuda externa, lo que en su momento más que hacer de estos países receptores de capital, los transformó en exportadores de capital, esto obviamente tuvo efectos desastrosos diríamos casi devastadores; existen actualmente indicadores de que el esquema anterior se ha venido atenuando, por tanto, se están generando condiciones para la conformación y

---

<sup>41</sup>De Olloqui, José Juan. *La diplomacia... op. cit.*, pp 198-199.

<sup>42</sup>*Ibid.*, p 211.

consolidación de bloques de países insertos en modelos de integración económica, tal es el caso del grupo de los tres que incluye a dos países sudamericanos (Venezuela y Colombia), aunque el caso más avanzado es sin lugar a dudas el del MERCOSUR que incluye a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

Sintéticamente la integración económica de los países sudamericanos que se da entre la segunda mitad de la década de los ochenta y lo que va de los noventa se resumiría en lo siguiente:

- a). En 1986 se firmó el Acta de Integración Argentino-Brasileña, lo que de paso incidió en la disminución notable de la tradicional rivalidad prevaleciente entre Argentina y Brasil por la hegemonía en el cono sur;
- b). En 1988 se dio continuidad al proceso iniciado en 1986, con la firma del Tratado de Integración, Coordinación y Desarrollo, el que fue ratificado en 1989 por los congresos de ambos países.
- c). El proceso que se dio entre los países antes mencionados constituyó el antecedente definitivo para la definición del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al que se agregaron en 1991 Uruguay y Paraguay.
- d). El Pacto Andino que data de la década de los setenta, ha sido revitalizado después de haber tenido una escasa actividad durante la década de los ochenta, de esta suerte menciona de Olloqui, "En mayo de 1987 se aprobó un protocolo que modificaba el Acuerdo de Cartagena para hacer mucho más flexible el mecanismo y adaptarlo a las circunstancias del momento. Recientemente -añade- se decidió acelerar el proceso y fijarse como meta el mercado común, lo que uniría a 90 millones de andinos."<sup>43</sup>

Aldo Ferrer ha puntualizado la realidad y perspectivas que tiene el MERCOSUR, de entrada destaca que el comercio intra-MERCOSUR se incrementó más que otros en la región latinoamericana. De hecho ha aumentado en un lapso de nueve años (1985-1994) seis veces, en tanto que los otros intercambios latinoamericanos lo han hecho en sólo tres veces; son varias las razones para que esto sea así, la mayor de ellas consiste en el dinamismo de las economías de dos de sus socios: Argentina y Brasil.

---

<sup>43</sup>*Ibid.*, p 223.

...el mayor dinamismo del MERCOSUR respecto de los otros intercambios intra-latinoamericanos se explica, en gran medida, porque el eje San Pablo-Buenos Aires, abarca la región más desarrollada e industrializada de América del Sur. Otros dos factores influyeron en el mismo sentido. A saber: Por una parte, el margen de preferencia arancelaria y el comercio administrado. El aumento progresivo de la preferencia regional fue creando incentivos al comercio. A su vez, los acuerdos de intercambio referidos principalmente al trigo, la industria automotriz y los energéticos, ampliaron el comercio bilateral. Por otra -añade Ferrer-, el acercamiento político y diplomático de Argentina y Brasil.<sup>44</sup>

Con relación a las perspectivas del MERCOSUR hacia 1995, se planteaban entre otras acciones las dos que enseguida se mencionan que nos parecen particularmente relevantes para la región sudamericana y para los vínculos con las países integrantes del TLCAN, así, citando una vez más a Ferrer, es pertinente señalar que:

América Latina es el espacio en el cual las fuerzas centrípetas de la proximidad, las tradiciones culturales y los niveles relativos de desarrollo, originan oportunidades para la formalización de acuerdos de libre comercio y cooperación económica en otros planos. El dinamismo revelado por el comercio intralatinoamericano en los últimos diez años revela el potencial de los intercambios del MERCOSUR con el resto de América Latina. Antes de fines de 1995, -se preveía- establecer acuerdos de libre comercio entre el MERCOSUR con Chile, Bolivia, Perú, Colombia. Ecuador y Venezuela. El caso de Chile es particularmente significativo -subraya Ferrer- por la importancia de sus relaciones con Argentina y los otros integrantes del mercado subregional. La resolución de la eventual incorporación de Chile al NAFTA condicionará la forma que, en definitiva, adopte la vinculación chilena con el MERCOSUR...

La cuestión de las relaciones entre el MERCOSUR y el NAFTA quedó resuelta con el esquema de negociación 4 + 1 entre los Estados Unidos y el sistema subregional. En la cumbre Hemisférica de Miami de diciembre de 1994, se propuso plantear las relaciones en el ámbito hemisférico a partir de acuerdos de cooperación en áreas importantes (ej. Telecomunicaciones, transporte, infraestructura, energía) y constituir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005. La existencia del MERCOSUR ha sido determinante en definir una estrategia de aproximación entre bloques subregionales

---

<sup>44</sup> Ferrer, Aldo. "Mercosur: Trayectoria, Situación Actual y Perspectivas, en: *Síntesis... op cit.*, p 47.

(NAFTA, MERCOSUR, etc.) para la conformación de la eventual zona de libre comercio hemisférica.<sup>45</sup>

Es pues manifiesto el avance de la integración económica en Sudamérica y las perspectivas que se plantean para los próximos años, lo que es indispensable de tener en cuenta para el establecimiento de estrategias adecuadas para fortalecer dicha integración tomando en consideración los antecedentes de la región.

El primer ministro canadiense Jean Chretien planteó la necesidad en un futuro próximo de la fusión del MERCOSUR con el TLCAN, lo que sin duda perfilaría ya de manera definitiva la integración económica del continente; en tanto, es indispensable, reiteramos, tener presentes los avances que en materia de libre comercio y otros órdenes llevan al cabo las naciones integrantes del MERCOSUR.

Por su parte Chile tiene firmado un Tratado de Libre Comercio con México y todo apunta a que será el cuarto miembro del TLCAN, en virtud de la anuencia de parte de los tres países que ahora lo integran, lo cual aún no se ha concretado.

#### **1.2.2.5. Los tratados de libre comercio con Centro y Sudamérica**

Es pertinente hacer una breve referencia a la cobertura que México tiene actualmente en materia de integración económica con la región Latinoamericana desde la perspectiva de los acuerdos de libre comercio ya negociados, algunos de los cuales ya iniciaron su vigencia y otros lo harán en breve; para efectos de exposición procederemos al análisis siguiendo un criterio cronológico de la secuencia temporal que ha observado la negociación, firma y arranque de los tratados de libre comercio.

##### **1.2.2.5.1. El acuerdo México-Chile**

Entre abril de 1990 y el primero de enero de 1992 se llevaron al cabo las acciones, negociaciones, firma y puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio México-Chile; el proceso se inició -una vez restablecidas las relaciones diplomáticas

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp 63-64.

entre ambos países- con la promoción de un Acuerdo Amplio de Comercio e Inversión, a lo que siguió la suscripción de un Acuerdo de Complementación Económica entre los dos países, mismo que se negoció en el marco de los diez puntos que en su momento México presentó en la ALADI.

Cabe destacar que el tratado con Chile no tiene la cobertura e impacto que el TLCAN, sin dejar de tener una importancia estratégica en las relaciones comerciales de México hacia sudamérica; asimismo conviene tener en cuenta que:

En el caso de Chile no hubo un “cuarto de junto” como en el TLC, al menos no tan institucionalizado. No obstante, hubo consultas con los empresarios y algunos de ellos asistieron a las negociaciones. Todo parece indicar que en las negociaciones para este acuerdo no hubo divergencias fuertes entre Secretarías que ameritaran un involucramiento mayor del gabinete económico, aunque éste intervino en algunas ocasiones, por ejemplo para acordar la posición final que permitiría cerrar la negociación.<sup>46</sup>

El Tratado de Libre Comercio México-Chile tiene otras facetas que también es importante tener en cuenta, en virtud de que como lo señalan José Luis Méndez y José Luis García, “El acuerdo con Chile fue pionero, al menos para el caso de México, de un nuevo tipo de negociación comercial en la que ya no se negocia producto por producto sino un acuerdo general (aunque también hayan habido algunas negociaciones por productos). Con esto –añaden- se dio un salto importante en negociaciones comerciales, en parte porque se volvieron menos complicadas”.<sup>47</sup>

En suma, podemos afirmar que la experiencia en la negociación del Tratado con Chile, fue que se pudo llevar a cabo con mayor agilidad sin detrimento de las reglas y ventajas relativas para ambos países.

---

<sup>46</sup> Méndez, José Luis, con la colaboración de José Luis García, “Instituciones en un marco de integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control. Caso de México, en Méndez Martínez, José Luis, (ed). *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*. México, El Colegio de México, 1997, p 585,

<sup>47</sup> *Ibid.*, p 587.

### **1.2.2.5.2. El grupo de los tres: Colombia, Venezuela, y México**

El grupo de los tres (G-3) constituye además de un bloque de países cuyos objetivos son fundamentalmente de orden económico y comercial, una alianza estratégica de amplio significado para los países de Centroamérica y del Caribe, la génesis del grupo arranca con la declaración conjunta de los presidentes de los países integrantes emitida en Nueva York en septiembre de 1990; para noviembre del mismo año, se avanzó en aspectos de comercio e inversión, pero fue en julio de 1991, en Guadalajara donde se celebró la Primera Cumbre Iberoamericana, cuando se firmó un Memorándum de Entendimiento que perfila la negociación y formalización de un Acuerdo Trilateral de Libre Comercio, este último en el marco de la ALADI.

El proceso de negociación no fue fácil, habida cuenta de la necesidad de parte de Colombia y Venezuela de armonizar el nuevo Tratado con el grupo de países que integran el Pacto Andino; no obstante se fueron resolviendo los problemas y salvando los obstáculos fundamentales, por lo que durante los años de 1993 y 1994 se intensificaron las negociaciones, así, el Tratado entró finalmente en vigor el 1o. de enero de 1995, cabe señalar que la idea había sido que el Tratado arrancara el 1o. de enero de 1994.

### **1.2.2.5.3. El tratado de libre comercio Bolivia-México**

En el caso del Tratado de Libre Comercio Bolivia-México se puede mencionar que tiene como antecedentes más distantes, según asienta Herminio Blanco, la suscripción de un Acuerdo de Alcance Parcial y una preferencia arancelaria regional, entre otras de las acciones emprendidas llevadas al cabo entre abril de 1983 y abril de 1984; más recientemente en 1991, la suscripción de un acuerdo de complementación económica; otros antecedentes que conviene tener en cuenta se resumen en lo siguiente:

En agosto de 1992 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la decisión 322, que concede a Bolivia una dispensa para negociar bilateralmente acuerdos comerciales con México. Dicha decisión fue antecedida por el Acta de Barahona de 1991.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup>Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones... op. cit.*, p 135.

Fue a partir de marzo de 1993 cuando se perfila la negociación del Tratado de Libre Comercio en donde se tomó como base de aquélla la estructura y temas contemplados en las negociaciones del Grupo de los tres.

#### **1.2.2.5.4. El tratado de libre comercio México-Costa Rica**

La firma del Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica, tuvo lugar el 5 de abril de 1994, y entró en vigor el 1o. de enero de 1995, una vez que fue aprobado por los órganos legislativos de ambos países; es un tratado que busca el fomento a la libre circulación de bienes, servicios y capitales; algunos de los resultados e implicaciones de la firma de este Tratado que conviene tener en cuenta son:

El programa de desgravación refleja un tratamiento que está tomando en cuenta las asimetrías estructurales y considera el menor tamaño relativo; sin embargo este tratamiento ya se había establecido entre México y Costa Rica con los acuerdos de alcance parcial y el comercio no creció sustancialmente. Por otro lado, si bien se parte de la consideración de las asimetrías, *el libre comercio implica alcanzar la reciprocidad en el futuro, por lo que las estructuras productivas tendrán que homologarse en competitividad o la de mayor desarrollo relativo tenderá a dominar.*<sup>49</sup>

Lo anterior corresponde a un principio económico fundamental, por lo que se torna en un imperativo el que las economías subdesarrolladas lleven al cabo esfuerzos extraordinarios para homologar su productividad y competitividad en relación a las economías con un mayor grado de desarrollo; en tanto ello sucede, el establecimiento de tratados de libre comercio provocará déficits crecientes en las balanzas de pagos de los países con menor grado de desarrollo relativo; abundando en torno al Tratado de Libre Comercio con Costa Rica Berenice Ramírez agrega:

---

<sup>49</sup>Ramírez López, Berenice, "Algunas reflexiones en torno al Tratado de Libre Comercio: México-Costa Rica" en Instituto de Investigaciones Económicas. *Momento económico*. México, UNAM, mayo-junio, 1994, pp 11-13; cursivas nuestras.

Costa Rica ha declarado que la firma del Tratado de Libre Comercio con México expresa también su interés por participar en el tratado comercial sustentado por Canadá, Estados Unidos y México. Esta declaración sustenta la unidireccionalidad hacia el mercado del Norte por la que se están orientando la mayoría de los países latinoamericanos. Las posibles ventajas de ser parte de este bloque no debieran debilitar la diversificación de sus relaciones. Las alternativas de crecimiento económico requieren de opciones distintas en cuanto a acceso a tecnologías, mercados e inversiones para evitar caer nuevamente en condicionalidades extremas que se transforman en vulnerabilidad.

La firma del Tratado entre México y Costa Rica implica mayor acercamiento político. Con ello, México fortalece sus espacios de negociación a nivel latinoamericano y va fortaleciendo su papel de interlocutor entre países de esta región y Estados Unidos. A nivel del mercado mundial fortalece su posición como promotor del libre comercio, interesado en negociaciones asimétricas y en favor de funcionalizar el libre comercio a nivel continental, condicionando a los demás países a acuerdos similares a los ya acordados.<sup>50</sup>

La evolución del tratado de libre comercio con Costa Rica, ha sido determinante para futuros acuerdos similares con el resto de los países centroamericanos y, eventualmente del Caribe.

Además de los tratados de libre comercio a los que ya hemos hecho referencia, se ha firmado a la fecha un tratado más con centroamérica, en este caso con Nicaragua.

Hasta el momento hemos planteado en esta primera parte del trabajo una aproximación al panorama internacional en torno a los procesos de integración y globalización económica, y en el caso de la Unión Europea de integración económico-política y cultural; asimismo lo correspondiente al papel y relaciones que juega y tiene México con el resto del mundo, en particular con la región de Norte, centro y sudamérica; finalizamos esta parte con un breve análisis de la perspectiva de la administración pública mexicana en la época de fin de siglo.

---

*Ibid*

#### **1.2.2.5.5. El Acuerdo de Complementación Económica entre México y el Triángulo del Norte –Guatemala, Honduras y el Salvador–.**

Para México el acercamiento comercial con los países de centroamérica, tiene una importancia estratégica por razones de carácter geográfico, más que por la magnitud del intercambio comercial que pudiera derivarse de eventuales acuerdos. En el apartado anterior ya referimos los aspectos fundamentales del Tratado de Libre Comercio con Costa Rica; brevemente lo haremos con el caso de los países que conforman el Triángulo del Norte (TN).

Sobre este caso, en primer lugar es necesario considerar que:

En enero de 1991, México y los países Centroamericanos firman el Acta de Tuxtla. En ésta se destaca la importancia y objetivos iniciales de la integración comercial entre ambas zonas. El 20 de agosto de 1992, México y los países centroamericanos firmaron un Acuerdo Marco Multilateral, el cual define la normatividad básica para las negociaciones comerciales entre México y los países centroamericanos. Este acuerdo se firmó para que sirviera de base para la celebración de acuerdos de complementación económica entre estos países y México.<sup>51</sup>

En el acta mencionada se asentó la posibilidad de llevar a cabo negociaciones bilaterales o multilaterales. En el primer caso se inscribieron Nicaragua y Costa Rica; en el segundo lo hicieron Guatemala, Honduras y El Salvador. De los cinco, sólo con Costa Rica se ha llevado hasta el término las negociaciones correspondientes, con el resto de los países mencionados están en marcha.

#### **1.2.2.6. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)**

##### **1.2.2.6.1. Los antecedentes inmediatos**

Los procesos de integración y globalización económica han ido avanzando al parecer de manera irreversible como una alternativa para atenuar la crisis del modo de

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

producción industrial y postindustrial, en donde se busca aprovechar las ventajas comparativas, las economías de escala, las múltiples tecnologías que se desarrollan en diferentes latitudes, lo que se sustenta en reglas que establecen los países que se involucran en tratados de libre comercio, mismas que se busca sean lo más claras y transparentes.

En el caso específico del TLCAN existe un conjunto de antecedentes que lo perfilan y preparan, entre ellos se encuentra de manera fundamental la modificación al modelo proteccionista por otro de cara al exterior promovido en el país desde la década pasada, producto en gran medida de las presiones ejercidas por los organismos supranacionales como el FMI y el Banco Mundial, traducidas en la privatización de entidades paraestatales y en medidas desreguladoras, entre otras de las acciones emprendidas; también podemos agregar los procesos de integración regional referidos en la primera parte del trabajo, los cuales expresan una tendencia mundial a la que difícilmente se pueden sustraer los países del orbe y quizá ni convenga hacerlo; más recientemente la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos.

De modo específico y expreso, las acciones que anteceden a los foros de consulta organizados por la Cámara de Senadores durante 1990 parten del acuerdo Marco firmado con Estados Unidos en 1987, mismo que se modifica en octubre de 1989, tal acuerdo era necesario con el fin de generar un ambiente propicio para las relaciones comerciales entre ambos países así como para la solución de posibles disputas; un acuerdo similar también se firma con Canadá en marzo de 1989.<sup>52</sup>

### **Cronología de una negociación**

11 de Junio de 1990

Reunión Presidencial México-USA. Instrucciones a los encargados de comercio de ambos países para iniciar consultas.

---

<sup>52</sup>Consúltese De Olloqui, José Juan *La diplomacia... op cit.*, pp 41-47; Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones... op cit.*, pp 161-164; Schettino, Macario *¿Qué es y cómo... op cit.*, pp 3-6.

8 de Agosto de 1990	Recomendación de los encargados de comercio a los Presidentes para iniciar negociaciones formales.
24 de Septiembre de 1990	Anuncia Serra Puche el inicio de consultas sobre una Zona de Libre Comercio.
25 de Septiembre de 1990	Solicita Bush autorización para iniciar el proceso <i>fast-track</i> .
5 de Febrero de 1991	Salinas, Bush y Mulroney anuncian el inicio de negociaciones trilaterales rumbo al TLC.
27 de Febrero de 1991	Se autoriza el <i>fast-track</i> .
1 de Marzo de 1991	Bush solicita ampliación de dos años del <i>fast-track</i> . (Autorizado el 24 de Mayo de 1991.)
12 de Junio de 1991	Primera Reunión Ministerial (Toronto).
8 de Julio de 1991	Primera Reunión de Jefes de Negociación (Washington).
6 de Agosto de 1991	Segunda Reunión de Jefes de Negociación (Oaxtepec).
6 de Enero de 1992	Primer Texto consolidado con corchetes.
12 de Agosto de 1992	Finalizan las negociaciones del TLC en Washington. El Presidente Salinas ofrece un mensaje a la Nación.*
17 de Diciembre de 1992	Firma del TLC por los Ejecutivos de los tres países.
17 de Marzo de 1993	Inician las negociaciones de los Acuerdos Paralelos.
14 de Septiembre de 1993	Terminan negociaciones de los Acuerdos Paralelos.
17 de Noviembre de 1993	Aprueban la Cámara de Representantes de USA el TLC.
19 de Noviembre de 1993	Aprueba el Senado de USA el TLC.
22 de Noviembre de 1993	Aprueba el Senado de la República el TLC.
8 de Diciembre de 1993	Se publica en el Diario Oficial la entrada en vigor del TLC a partir del 1 de enero de 1994. En Estados Unidos, Clinton firma el decreto de aplicación del TLC.

\* Del 12 de junio de 1991 al 12 de agosto de 1992, los grupos de trabajo se reunieron 389 ocasiones.

FUENTE: Schettino, Macario. *TLC Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y cómo nos afecta?*. México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1994, p 6, *apud*, SECOFI-UNTLC, "Tratado Trilateral de Libre Comercio: Una Visión Global".

Antes de efectuar una breve reseña en torno del proceso de negociación del TLCAN es imprescindible hacer referencia a algunas de las discusiones y debates que en su momento se desarrollaron con relación a la conveniencia, impacto, consecuencias y desventajas derivadas de la negociación, firma y puesta en vigor del TLCAN; sobre el particular planteamos como tesis las posiciones favorables al tratado, como antítesis las posiciones adversas, y a manera de síntesis algunos de los impactos reales con motivo de haber arrancado el TLCAN, además de los aspectos prospectivos del mismo.

#### **1.2.2.6.2. La tesis: Posiciones favorables al Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

Entre los planteamientos fundamentales que se esgrimieron y argumentaron a favor de la negociación y firma del TLCAN se encuentran los siguientes:

- a) Las condiciones históricas y la trayectoria seguida por el país en torno a sus relaciones con el vecino del norte favorecieron en lo fundamental la firma del TLCAN, habida cuenta que en los hechos México se transformó en el tercer socio comercial de los Estados Unidos.
- b) El incremento paulatino y sostenido en los niveles de intercambio comercial y de inversión estadounidense en el país y en menor medida de las provenientes de Canadá, fueron creando las condiciones para la firma del TLCAN.
- c) Los cambios operados en el interior del país con relación a su estrategia de crecimiento y desarrollo económico en la que se abandonan las políticas

proteccionistas y se adopta otra de franca apertura al exterior, iniciada con los preparativos y formalización del ingreso de México al GATT, roturaron el terreno para favorecer el planteamiento, negociación, firma y puesta en marcha del TLCAN.

d) Indudablemente que los procesos mundiales de integración económica regional y planetaria con todo lo que ello implica; la fortísima dinamización de la economía mundial incluidos los circuitos y transferencias de capitales, tecnología, etcétera, fueron catalizando las condiciones que perfilaron la necesidad de concretar un Tratado de Libre Comercio en la región.

e) La firma del TLCAN constituye de suyo un acicate y catalizador para impulsar una serie de procesos al interior del país entre los que hay que considerar los siguientes: competitividad, productividad, calidad y excelencia educativa y académica, desarrollo científico y tecnológico, flexibilización y democratización en las relaciones capital-trabajo, mejores condiciones ambientales ecológicas, lo que en conjunto favorece más que frenar la consolidación del TLCAN.

f) La liberación del intercambio comercial propicia la liberación de energías, creatividad, movilización de recursos, lo que se traduce en la generación de riqueza y de empleo.

Conviene mencionar algunos de los efectos iniciales de la apertura de la economía mexicana una vez que el modelo de sustitución de importaciones evidenció sus limitaciones y agotamiento que también pueden ser inscritos en una dirección favorable a la firma del TLCAN. En este aspecto Blanco Mendoza mencionó que:

El efecto más importante de la primera etapa de la apertura -1983-1993- y de las reformas estructurales de la economía mexicana es que se eliminó el sesgo anti-exportador que había impuesto el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, sesgo que no fue modificado durante la bonanza petrolera al no aplicarse las políticas de ajuste necesarias. Con la apertura y las reformas, se deja de premiar con la protección a los productores de bienes para el consumo nacional, con lo que las exportaciones empezaron a jugar un papel más importante en el crecimiento económico y la generación de empleos.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>Blanco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones... op cit.*, p 62.

### 1.2.2.6.3. La antítesis: Las resistencias y planteamientos adversos al TLCAN

Evidentemente que no todas las posiciones fueron favorables al planteamiento, negociación, firma y entrada en vigor del TLCAN, así se expresaron en diversos foros posiciones francamente contrarias al Tratado, a continuación se plantean algunas de ellas, las cuales sintetizan en lo fundamental las posiciones endógenas y exógenas.

- a) La trayectoria que han tenido las condiciones históricas internas, marcan que la firma del Tratado modifica radicalmente el modelo de país que se perfila desde la Revolución Mexicana de 1910, es decir, el modelo congruente con el régimen de la Revolución; en este sentido, sectores amplios de la sociedad civil mexicana presentaron, antes y después de la firma del Tratado una fuerte oposición al mismo, incluso el movimiento llevado al cabo por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se opuso y opone radicalmente al TLCAN.
- b) El Tratado hará más dependiente y subordinada a la economía mexicana fundamentalmente de los Estados Unidos.
- c) La firma del Tratado rebasa con mucho el plano meramente económico-mercantil e invade el terreno político, por lo que la subordinación hacia los Estados Unidos será cada vez más evidente, prueba de ello se manifiesta en el crédito blando ofrecido a México un día después del asesinato de Luis Donaldo Colosio y el crédito de 20 000 millones de dólares que le fue concedido al país en febrero de 1995 para refinanciar su deuda ratifican esta situación.
- d) En el caso de las posiciones endógenas, se arguyó que la firma del Tratado lo menos que acarrearía sería que muchas empresas Norteamericanas emigren a México en busca de salarios bajos y mano de obra barata que en términos comparativos es lo que México puede ofrecer en torno a las denominadas ventajas comparativas.
- e) Desde luego en núcleos empresariales de cobertura mediana y menor, se tenía la certeza de que la mediana y pequeña industria serían las más golpeadas, toda vez que el Tratado traería consigo inversión e importaciones que deteriorarían aún más las condiciones ya de por sí endeble de dicha industria.

f) En el ámbito del sector externo se levantaron una serie de obstáculos en contra del Tratado, algunos de los argumentos se orientaron el problema ecológico, señalando que las condiciones en México no consideraban el mejoramiento del ambiente, situación que fue atenuada con los denominados Acuerdos Paralelos.

g). Los sectores más recalcitrantes adversos al TLCAN, coincidentes con algunos de los sectores mas conservadores de Norteamérica, se expresaron en torno a los bajos niveles de democratización prevalecientes en el país, su bajo poder adquisitivo, etcétera, lo cual se tradujo en su momento en resistencias a la firma del Tratado.

h) En algunos aspectos específicos se señaló que "los principales argumentos que -en su momento esgrimieron- los sindicatos estadounidenses en su oposición al TLC - consistieron- en mostrar las disparidades entre México y EU, principalmente en salarios y en condiciones laborales, particularmente en industrias con mano de obra intensiva, como la del vestido. Los trabajadores de las industrias automotrices de los Estados Unidos y Canadá temieron que muchas compañías productoras de camiones, automóviles y autopartes serían reubicadas en México para beneficiarse de su nivel salarial que es aproximadamente de un séptimo del de sus países. Esto explica -se añadía- que los líderes sindicales de ambas naciones hayan emprendido una vigorosa campaña para evitar que se apruebe el TLC."<sup>54</sup>

i) En el ámbito del sector agrario los planteamientos centrales en términos de cuestionamientos, tomaron en consideración que el empleo había crecido menos que la producción en dicho sector, por lo que "-era- previsible que el aumento de las exportaciones sea menor de lo esperado y, de haber una apertura indiscriminada, aumentarán las importaciones, lo cual generaría a su vez desempleo."<sup>55</sup>

Tales fueron, sin pretender agotarlas, algunas de las posiciones que cuestionaron fuertemente el inicio, proceso de negociación y firma del TLCAN, hagamos ahora un breve balance de los resultados de la puesta en marcha del Tratado y fundamentalmente del planteamiento de algunos aspectos de carácter prospectivo,

---

<sup>54</sup>Consúltese: Fernández de Castro, Rafael, Mónica Vereá Campos y Sidney Weintraub [Editores]. *TLC Los Impactos Laborales en Sectores Clave de las Economías*. México, UNAM, ITAM, U.S.-Mexican Policy Studies Program, 1993, pp V-VIII.

<sup>55</sup>*Ibid.*, pp XIV-XV.

habida cuenta que el multicitado tratado se encuentra aún en una fase relativamente primigenia.

#### **1.2.2.6.4. La síntesis: Perspectivas del TLCAN**

Las perspectivas del TLCAN constituyen de suyo un tema complejo, por las relaciones y vínculos que tiene con múltiples esferas y fenómenos de la vida nacional - señaladamente las prevalecientes entre política y economía-; sin embargo, es imperativo efectuar un riguroso seguimiento y evaluación del desarrollo y vicisitudes del TLCAN, así como pulsar constantemente los reajustes internacionales que impactan el comercio internacional de bienes, servicios y capitales.

De entrada es pertinente recordar que la estrategia de crecimiento y desarrollo marcada por el país desde mediados de la década pasada que implicó en principio una apertura unilateral hacia el exterior, fue sin duda un cambio de consecuencias radicales que se aceleró con la puesta en vigor del TLCAN, y cuyo impacto se recrudece en diciembre de 1994, toda vez que a esas alturas el déficit en cuenta corriente era descomunal, tan es así que la administración del Presidente Zedillo puso de manifiesto que dicho déficit fue una de las razones fundamentales que aceleró la crisis del citado mes de diciembre.

Así pues a poco más de cinco años de arrancado el TLCAN las exportaciones de México se han incrementado, pero lo han hecho más las importaciones; de igual manera la desregulación promovida en materia de inversión extranjera y comercio exterior ha fomentado fuertemente la especulación y el flujo ágil y desfavorable para el país de dinero y capitales.

La síntesis a la que hacemos alusión ya comenzó, ha más de cuatro años de iniciado el periplo del TLCAN, por un lado constituye, un reto, un acicate y catalizador que debe acelerar el incremento de la productividad, la calidad y la eficiencia en muchos de los procesos productivos y comerciales que se viven en el país; asimismo, a elevar los estándares de calidad en los diversos niveles y modalidades del sistema

educativo, en este último caso a condición de que la crisis no se traduzca en una disminución de los recursos canalizados a sectores tan vertebrales y sensibles como los de educación y salud -por ejemplo-; es más, el TLCAN debe motivar a los sectores público, social y privado a canalizar mayores recursos e inversiones para el fomento del desarrollo científico y tecnológico, aspecto que hasta la fecha no ha sido debidamente atendido como era de esperarse, en particular por tratarse más de una inversión que de un gasto.

Un problema perfilado desde finales de 1995 lo constituyó el de los transportistas mexicanos a quienes les fue impedido el tránsito en la franja fronteriza de los Estados Unidos en enero de 1996 contra lo que estipula el TLCAN; sin embargo, esto no se verificó y se transformó en un obstáculo real a la marcha efectiva del Tratado, en detrimento tanto de los transportistas como de los exportadores mexicanos de hortalizas a la Unión Americana; tal problema tiene varias facetas, algunas de las cuales están relacionadas con las asimetrías prevalecientes entre las dos economías involucradas, y sin duda ha reflejado palpablemente la gran dependencia de México respecto del vecino del norte.

Asimismo, los obstáculos a vencer son múltiples, algunos de ellos de carácter inédito. Es indispensable, por tanto que en diversos foros se haga conciencia de la nueva racionalidad que se encuentra en juego, de las previsiones y acciones por emprender con vistas a anticiparse a problemas y retrocesos que seguramente continuarán presentándose en el futuro inmediato y mediano. Por lo que toca a las administraciones públicas: federal, estatal y municipal, deben fortalecer su labor de planeación, promoción, implementación, evaluación y seguimiento de una serie de quehaceres y procesos que garanticen que la sociedad civil sobre la cual concretan su actividad, se encamine por la senda que marcan los compromisos que como país es han venido asumiendo contando con mayores elementos y refrendando su identidad en los ámbitos nacional, regional y local.

La tarea es larga, sinuosa, y en el caso particular del TLCAN se tienen como interlocutores a dos vecinos con una tradición de dinamismo y mucho mayor grado de

desarrollo en múltiples esferas; sin embargo, la era de los parroquialismos está siendo trascendida a grandes pasos en el ámbito internacional a la que el país difícilmente podrá sustraerse; de igual manera los sectores organizados de la sociedad civil tienen al frente una actividad creciente en términos de solidaridad y esfuerzos colectivos.

Debe además, efectuarse un detenido análisis de la situación por la que atraviesan la pequeña y mediana industria, las más golpeadas por la fortísima competencia que ha traído consigo la globalización y apertura comercial en general y el TLCAN de manera más cercana, tal es el caso de la virtual pulverización de la industria aludida.

En el presente apartado efectuamos una síntesis de los aspectos fundamentales del TLCAN, asimismo se incluyen algunos cuadros con los cuales se ilustran los efectos del mismo o las tendencias relativas a la desgravación arancelaria del conjunto de los rubros negociados.

#### **1.2.2.6.5. Estructura básica del TLCAN**

El TLCAN consta de casi 300 artículos, distribuidos en un total de 22 capítulos, que se agrupan en ocho partes, así como diversos niveles de anexos, uno de ellos establece movimientos de fracciones arancelarias compatibles con el capítulo IV. Reglas de origen; el otro grupo contiene siete anexos (I – VII) que complementan la quinta parte: Inversión y Servicios<sup>56</sup>. Para el capítulo III se incluyen los anexos 300-A Industria automotriz y 300-B Industria textil y del vestido; un siguiente nivel corresponde a los anexos para cada capítulo, los cuales tienen como propósito central el que si algún país o los tres de conjunto desean modificar algunos de los capítulos, lo que se modifica son los anexos y no el texto fundamental del capítulo en cuestión.

Conviene enfatizar respecto a los objetivos fundamentales acordados por los tres países participantes del Tratado, tendientes a desarrollar una área de libre

---

<sup>56</sup>Schettino, Macario. *El TLC... op cit.*, pp 9-10.

comercio que territorialmente hablando va de Alaska hasta el Suchiate; dichos objetivos son:

- a) Eliminar barreras arancelarias y no arancelarias al comercio -en la zona de América del Norte-.
- b) Consolidar las condiciones para una competencia justa.
- c) Fomentar la inversión y, por lo tanto, el crecimiento y el empleo.
- d) Proporcionar protección a los derechos de propiedad intelectual.
- e) Establecer instancias eficaces para la aplicación del TLCAN.
- f) Establecer procedimientos oportunos y justos para la solución de controversias.
- g) Fomentar la cooperación trilateral.

Con el logro de dichos objetivos se busca:

- a) Mayor crecimiento y más empleo.
- b) Mayor competitividad.
- c) Desarrollo sostenible, capaz de satisfacer mejor las necesidades humanas, respetando los derechos de los agentes económicos y preservando y restaurando el medio ambiente.<sup>57</sup>

Los objetivos planteados deben, desde luego ser ponderados ante los efectos reales que se están teniendo a partir de la puesta en marcha del TLCAN.

---

<sup>57</sup>Consúltese, Damm Arnal, Arturo. *TLC oportunidades, retos y riesgos, análisis crítico*. México, EDAMEX, 1994, pp 50-51.

## ESTRUCTURA BÁSICA DEL TLCAN

I.	Objetivos	
II.	Definiciones	Primera Parte: Definiciones
III.	Comercio de bienes	
IV.	Reglas de origen	
V.	Procedimientos aduanales	
VI.	Energía	Segunda Parte: Comercio de bienes
VII.	Agropecuaria	
VIII.	Medidas de emergencia	
IX.	Normalización	Tercera Parte: Normalización
X.	Compras del sector público	Cuarta Parte: Compras del sector público
XI.	Inversión	
XII.	Comercio, transferencia de servicios	
XIII.	Telecomunicaciones	Quinta Parte: Inversión y servicios
XIV.	Servicios financieros	
XV.	Competencia, monopolios, empresas del Estado	
XVI.	Entrada temporal de personal	
XVII.	Propiedad intelectual	Sexta Parte: Propiedad intelectual
XVIII.	Publicación, notificación y administración de leyes	
XIX.	Antidumping	Séptima Parte: Controversias
XX.	Solución de controversias	
XXI.	Excepciones	Octava Parte: Disposiciones finales
XXII.	Disposiciones finales	

*FUENTE:* Schettino, Macario. *El TLC El Tratado de Libre Comercio qué es y cómo nos afecta.* México, Grupo Editorial Iberoamérica, S.A. de C.V., 1994, p 9.

Para tener un acercamiento al contenido y racionalidad del TLCAN abordaremos algunos de los capítulos, entre ellos el relativo a las Reglas de Origen directamente vinculadas a los beneficios a los productos que se generan en la región, o bien a reglas que permitan evaluar aquéllos provenientes de otras regiones pero que se integren a productos terminados en la zona territorial del TLCAN; también haremos mención a los capítulos relativos al comercio de bienes, inversión y compras del sector público.

*Reglas de origen.* Uno de los elementos fundamentales del TLCAN lo constituyen las reglas de origen, en virtud de las cuales se determina si un producto es susceptible de participar de las ventajas y beneficios del Tratado. Con base en las reglas se plantea la eliminación paulatina de las barreras arancelarias y no arancelarias<sup>58</sup> en un tiempo específico (1994-2008).

Las reglas de origen resultan esenciales, en virtud de que cualquier país no miembro del TLCAN podría utilizar de trampolín a uno que sí lo es para exportar sus productos a la región, lo que anularía en los hechos las ventajas derivadas del Tratado. Las reglas de origen permiten definir si un bien es originario de la región cuando:

- a) Se obtiene o produce enteramente en la región.
- b) Todos los materiales utilizados en su producción cambian clasificación de acuerdo al anexo 401.
- c) Todos los materiales utilizados en su producción son originarios.
- d) Se cuenta con un contenido regional superior al 60% de acuerdo al valor de transacción o superior al 50% de acuerdo con el costo neto.<sup>59</sup>

Directamente vinculado a los beneficios del Tratado y como parte esencial del mismo se encuentra, hemos apuntado, la desgravación arancelaria y no arancelaria, en el presente nos extendemos fundamentalmente en las primeras; sobre el particular cabe recordar que a partir de la incorporación de México al GATT, se fija un arancel máximo del 20%, que para 1991 era de un promedio del 13.2%. En ese año se pacta un periodo de desgravación máximo de 15 años, determinado por el grado de desarrollo relativo de los países participantes, así, es más rápido el proceso de desgravación para

---

<sup>58</sup>La protección que se otorga a los productores domésticos puede tomar la forma de barreras arancelarias que consisten en la fijación de impuestos a los productos importados y de barreras no arancelarias que incluyen cualquier otro tipo de medidas que desalientan las importaciones. Entre éstas últimas se encuentran principalmente las licencias y permisos de importación para el manejo de cuotas, normas y estándares técnicos y reglas de contenido local. Kessel, Georgina y Chong-Sup Kim, "Desgravación arancelaria y reglas de origen", en Kessel, Georgina [compiladora]. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México, McGraw-Hill, 1994, p 6.

<sup>59</sup>Schettino, Macario. *op cit.*, p 18.

países más desarrollados y más lento para los de menor grado de desarrollo (ver Tabla 1).

<b>Tabla 1</b> <b>Calendario de Desgravación Arancelaria</b> <b>(Porcentajes*)</b>				
Desgravación	De México a:		Hacia México de:	
	Estados Unidos	Canadá	Estados Unidos	Canadá
Inmediata	84.0	79.0	43.0	41.0
A 5 años	8.0	8.0	18.0	19.0
A 10 años	7.0	12.0	38.0	38.0
A 15 años	1.0	1.0	1.0	1.0

\* Representa el porcentaje de las exportaciones e importaciones no petroleras de México en 1991 que queda libre de arancel en el periodo mencionado.

*Fuente:* Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *apud* Kessel, Georgina [compiladora]. *Op cit.*, p 8.

Puede observarse que los periodos de desgravación para México son más amplios que los acordados para Estados Unidos y Canadá -nos explican Kessel y Chong-Sup-. No obstante, la reducción de aranceles puede acelerarse previo acuerdo de las partes... También se acordó que México eliminaría, a partir del 1o. de enero del año 2001, el sistema de devolución de impuestos de importación que se aplica a los exportadores.<sup>60</sup>

*Comercio de bienes.* El comercio de bienes industriales y agropecuarios libres de gravámenes en la zona que involucra el TLCAN representa uno de los objetivos centrales del mismo, con ello se busca potenciar al máximo los costos comparativos, las economías que implica una producción a escala ampliada al dilatarse el comercio, entre otras; la desgravación en lo que compete a manufacturas relativas a las exportaciones de México a Estados Unidos y Canadá, así como las de los dos últimos hacia México, pueden apreciarse en las Tablas 2 y 3.

<sup>60</sup> Kessel, Georgina [compiladora]. *Op cit.*, pp 7-8.

**Tabla 2**  
**EXPORTACIONES MEXICANAS HACIA EUA Y CANADÁ**

<b>Entrada inmediata sin impuestos</b>	<b>Entrada a cinco años sin impuestos</b>	<b>Entrada a diez años sin impuestos</b>
<p>A Estados Unidos</p> <p>Automóviles Parabrisas Estufas de gas Planchas eléctricas Refrigeradores domésticos Envases de vidrio Televisores Motores de gasolina Radios y cassetteras Computadoras</p>	<p>A Estados Unidos</p> <p>Cerveza Camiones de carga Pantalones de algodón Motores eléctricos Asientos automotrices Tejidos de algodón</p>	<p>A Estados Unidos</p> <p>Lámina y tubería de acero Botas y zapatos de cuero Sanitarios de cerámica Calentadores de agua Penicilinas</p>
<p>A Canadá</p> <p>Cerveza Equipos de cómputo Partes de televisores Parabrisas Lavabos de cerámica Mármol</p>	<p>A Canadá</p> <p>Televisores Envases de vidrio Calentadores Camiones ligeros Cristalería Azulejos de cerámica Baterías para automóviles</p>	<p>A Canadá</p> <p>Juguetes Cafeteras eléctricas Exprimidores de jugos Pantalones de algodón Calzado</p>

*FUENTE:* Damm Arnal, Arturo. *TLC Oportunidades, Retos y... op cit.*, p 23.

**Tabla 3**  
**EXPORTACIONES DE EUA Y CANADÁ HACIA MÉXICO**

<b>De inmediato</b>	<b>Cinco años después</b>	<b>Diez años después</b>
México quitará los impuestos para productos que no se fabrican aquí como son:	México habrá eliminado totalmente los impuestos para el 18 por ciento de sus compras a Estados Unidos y Canadá, que cubren 2,500 productos.	Se habrán eliminado totalmente los impuestos para 3.300 productos que - durante 1993- representaron el 38 por ciento de las compras a Estados Unidos y Canadá:
<p><i>De Estados Unidos:</i></p> <p>Locomotoras diesel Fotocopiadoras Videocassetteras Aviones Buldozers Teléfonos celulares Maquinaria Equipo electrónico Equipo de transporte no automotriz Instrumentos de precisión Estas importaciones representan el 43 por ciento de lo que compramos en Estados Unidos. Al quitarles los impuestos se facilita la modernización industrial de México.</p>	<p><i>De Estados Unidos:</i></p> <p>Computadoras Llantas Televisores Radios Portátiles Pantalones de algodón</p>	<p><i>De Estados Unidos:</i></p> <p>Autos Refrigeradores Lavadoras</p>
<p><i>De Canadá:</i></p> <p>Equipo de telecomunicaciones</p>	<p><i>De Canadá:</i></p> <p>Aparatos eléctricos Computadoras Hornos Industriales Papel</p>	<p><i>De Canadá:</i></p> <p>Tractocamiones Champúes Pañales</p>

FUENTE: Damm Arnal, Arturo. *TLC Oportunidades, Retos y... op cit.*, p 25.

Con base en los tiempos y modos de apertura queda claramente marcada la tregua de que disponen los empresarios integrantes de los países miembros del TLCAN que al tratarse de hasta 15 años parece un tiempo razonable para intentar llegar a una competitividad similar, lo que puede ser engañoso particularmente para los países con menor grado de desarrollo. Sin embargo el Tratado se encuentra ya en marcha, es indispensable aquilatar y evaluar detenidamente sus retos para que conjuntamente Estado y sociedad actúen en consecuencia, de otra manera el futuro de la planta productiva puede ser su desmantelamiento en beneficio de quienes contemplan un mayor grado de productividad, en virtud de que las leyes económicas son implacables e infranqueables.

*Inversión.* Al comentar y analizar Bazdresch la nueva *Ley de Inversión Extranjera* señalaba en torno a la estrecha relación prevaleciente entre el logro de los beneficios del TLCAN y la materialización de un flujo mayor de Inversión Extranjera (IE) hacia México, acentúa sensiblemente el tradicional dilema que, en su versión extrema, nuestro autor planteaba en los siguientes términos:

- a) Sacrificar las restricciones y el control del Estado sobre la IE, exponiendo al país a la extracción de rentas monopólicas y a la pérdida de control nacional sobre ciertos sectores estratégicos, a fin de atraer más inversión, o
- b) Mantener controles y restricciones a la IE disminuyendo los beneficios que el país podría obtener del TLC.<sup>61</sup>

La negociación del TLCAN dedicó -como es conocido- el capítulo XI a la Inversión, el cual está dividido en tres secciones: la sección A integrada por 14 artículos define desde la inversión, pasando por el trato nacional a los inversionistas de la zona, el trato de nación más favorecida, el nivel mínimo de trato, la prohibición a la intervención en la composición de los consejos de administración de las empresas, el problema de las expropiaciones e indemnizaciones correspondientes, hasta medidas relativas a medio ambiente; en este capítulo se limita la aplicación a aquellos rubros

---

<sup>61</sup>Bazdresch, Carlos, "La Nueva Ley de Inversión Extranjera", en Arriola, Carlos [compilador]. *Testimonios sobre el TLC*. México Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994, p 168.

que son de competencia del Gobierno como la readaptación social y la seguridad social, para citar dos de dichos rubros.

La sección B, integrada por 23 artículos se refiere a las controversias en materia de inversión, sobre el particular se plantean tres mecanismos de solución de controversias: uno de aplicación general; otro para cuestiones de comercio desleal y un tercero para cuestiones de inversión. La tercera sección sólo es definitoria y corresponde al artículo 1139.

*Compras del sector público.* En torno a las compras que realiza el sector público en los países participantes en el TLCAN como es de suponerse, realizan la mayor parte de sus compras con su propia planta productiva; sin embargo con motivo de la negociación, firma y puesta en marcha del Tratado, un porcentaje significativo de dichas compras se pondrá a licitación internacional, lo que puede traducirse en oportunidades de gran cobertura para los productores de los países integrantes de aquél. Así se señala que el gobierno estadounidense pondrá a concurso internacional el equivalente a 53 mil millones de dólares/año; el gobierno de Canadá 11 mil millones de dólares/año; y el de México ocho mil millones de dólares/año, desde esta perspectiva las tendencias son de amplia significación.

El capítulo en que se establecen las reglas para las compras del sector público es el X y consta de cuatro secciones, a saber: la primera define lo que son las compras del sector público, la segunda los procedimientos de licitación, la tercera las impugnaciones que se puedan generar y la cuarta corresponde a los asuntos generales.

Sintéticamente conviene puntualizar que:

- a) Los productores mexicanos podrán competir para surtir a los gobiernos de Estados Unidos y Canadá.
- b) También podrán competir para ganar contratos de construcción de obras.
- c) Se harán programas especiales en México y Estados Unidos para las micro, pequeñas y medianas empresas. Habrá un Comité especial que dará a conocer los procedimientos de compras del

sector público; identificará oportunidades de asociación y promoverá el comercio entre ellas.

- d) No entrarán en estas ventas los medicamentos del cuadro básico del ISSSTE y del IMSS.
- e) Las compras del gobierno mexicano, las de PEMEX y las de la Comisión Federal de Electricidad reservarán cantidades especiales para los productos mexicanos.

#### 1.2.2.6.6. El acuerdo paralelo de cooperación ambiental

El denominado *acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte* (ACAAN),<sup>62</sup> se negoció al final del proceso y parte de un reconocimiento compartido de la "importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable"<sup>63</sup>, en beneficio de las generaciones futuras"; *reafirmando* el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo... *reconociendo* las interrelaciones de sus medios ambientes... *subrayando* la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento al medio ambiente ... y *convencidos* de los beneficios que habrán de derivarse de un marco, en especial de una Comisión, que facilite la cooperación efectiva para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios -entre otros-.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup>El Acuerdo consta de siete partes: I) Objetivos; II) Obligaciones; III) Comisión para la Cooperación Ambiental; IV) Cooperación y suministro de información; V) Consultas y solución de controversias; VI) Disposiciones generales; y VII) Disposiciones finales, con 51 artículos y cinco anexos: sobre las contribuciones monetarias; los procedimientos de aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá; sobre la suspensión de beneficios; la extensión de las obligaciones; y las definiciones específicas por país.

<sup>63</sup>Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987, citado por Hazel Henderson, "Escenarios de Transición Global Hacia un Desarrollo Sustentable, en Fundación Javier Barros Sierra, A.C. *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva. "Los Futuros de México y el Mundo"*. México, septiembre de 1994, p. I.

<sup>64</sup>*Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1993.

Con base en los postulados anteriores, se establecieron diez objetivos:

- a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- d) apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;
- e) evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;
- g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
- i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes,
- j) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

Es manifiesto que todos y cada uno de los objetivos son profundamente loables y cada uno de los países participantes se benefician con el logro de los mismos; para México es una oportunidad insustituible de reglamentar lo correspondiente, en particular de aquellas empresas ampliamente contaminantes.

La tercera parte del ACAAN dedicado a la *Comisión para la Cooperación Ambiental*, asienta que las partes establecen la Comisión para la Cooperación Ambiental integrada por un Consejo<sup>65</sup>, un Secretariado<sup>66</sup> y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup>El Consejo de Ministros que se señala en la tercera parte del ACAAN estará integrado por representantes de las Partes a nivel de Secretaría de Estado o su equivalente, así, actualmente se integra por: "la primera ministra adjunta y ministra del medio Ambiente canadiense, Sheila Coops; la titular de la Agencia estadounidense para la Protección Ambiental (EPA), Carol Browner; y la secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), Julia Carbias. El Consejo deberá supervisar la aplicación del Acuerdo, tratar las cuestiones y controversias que surjan

Es pertinente asimismo hacer alusión al *Plan de acción 1995* de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, en virtud de que esto planteó una concreción real de lo negociado.

Con un presupuesto de 10.6 millones de dólares en 1995, se -realizaría- el Plan de Acción de la comisión para la Cooperación Ambiental que contempla 25 proyectos pertenecientes a ocho campos de estudio:

1) Conservación y protección de los ecosistemas, 2) Consulta y efectos del TLC, 3) Prevención de la contaminación, 4) Instrumentos de políticas ambientales, 5) Desarrollo de la capacidad y cooperación tecnológica, 6) Asuntos ambientales transfronterizos, 7) Legislación ambiental y asuntos sobre su aplicación, 8) Operaciones y acceso del público a la información.<sup>68</sup>

Finalmente en torno a la legislación ambiental prevaeciente en nuestro país congruente y afín con este fundamental y trascendente Acuerdo se podrían relacionar las siguientes reformas constitucionales y leyes sobre el particular:

- a) Reforma al artículo 73, el 6 de julio de 1971, que incorpora el principio de prevención y control de la contaminación;
- b) Las reformas del 3 de febrero de 1983; una al artículo 4 para incluir el derecho a la salud como parte integrante del listado de garantías individuales y, la otra al artículo 115, donde se transforma el régimen municipal y se le da facultad a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y

---

entre las partes del Acuerdo y aprobar el programa y el presupuesto anual de la Comisión". La Jornada ecológica. *El TLC y el ambiente*. México, D.F., Año 4, Número, 38, 16 de agosto de 1995, p 2.

<sup>66</sup>En congruencia con el artículo 11, el Secretariado será presidido por un director ejecutivo designado por el Consejo por un periodo de tres años, que podrá renovar por un término de tres años más. "Actualmente, Víctor Lichtinger, de México, es el responsable de preparar un informe anual que comprenda las distintas actividades llevadas a cabo por la Comisión y las partes involucradas y un informe sobre el estado del ambiente en los tres países". *Ibid.*

<sup>67</sup>"El Comité Consultivo Público Conjunto se integrará por quince personas, salvo que el Consejo decida otra cosa. Cada una de las Partes o, si la Parte así lo decide, su Comité Consultivo Nacional, convocado de conformidad con el Artículo 17, designará un número igual de miembros (artículo 16 del ACAAN).

<sup>68</sup>*Ibid.*, p 7.

planes de desarrollo urbano y administración de zonas de reservas ecológicas;

- c) La reforma económica, el 2 de febrero de 1983 al artículo 25 constitucional, que establece el control y prevención de la contaminación industrial;
- d) La reforma para la democratización del Distrito Federal, hecha al artículo 73, en 1987, que dio pie a la promulgación del Reglamento de Tránsito. Incluye el programa denominado "Hoy no circula", y el Reglamento de Servicios de Agua Potable y Drenaje para el Distrito Federal; y
- e) La llamada "reforma ecológica a la Constitución" (a los artículos 27 y 73), elaborada el 10 de agosto de 1987, para incluir el principio de conservación de los recursos naturales, los aspectos de preservación y restauración del medio ambiente, así como también otorga la facultad al Congreso "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico"<sup>69</sup>

Asimismo, destacan tres leyes de carácter federal:

1. La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, del 23 de marzo de 1971.
2. La Ley Federal de Protección al Ambiente, del 11 de marzo de 1982 y reformada el 27 de enero de 1984.
3. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988, puesta en vigor el día primero de marzo de ese mismo año y vigente hasta la fecha.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup>Carmona Lara, María del Carmen, *Derecho ecológico*. México, UNAM, 1991, p. 41, *apud, ibid.*

<sup>70</sup>*Ibid.*, p 8.

FALTAN PAGINAS

78

De la:

79

A la:

manufacturero, dicho coeficiente pasó de 21 a 31%, es decir, la sustitución manufacturera alcanzó casi un 50 % en dicho periodo.<sup>71</sup>

El proceso que durante el sexenio Delamadridista fue calificado de cambio estructural se inicia así en los hechos desde el sexenio anterior, el mismo Villarreal señalaba en el año citado arriba que:

...el reto teórico práctico de nuestra época es el desarrollo de una teoría de la intervención del Estado en sus funciones como agente económico: una teoría que establezca los límites y alcances del Estado, como Estado planificador, empresario, tributario, inversionista, promotor, benefactor y regulador; teoría que necesariamente debe desarrollarse en el marco de un nuevo paradigma (el neoestructuralismo poskeynesiano de economía política) que puede dar respuesta y plantear salidas a la crisis del capitalismo contemporáneo. Lo que finalmente contribuirá a fortalecer y desarrollar los sistemas nacionales, democráticos, de economía mixta de mercado bajo la rectoría del Estado y de un sistema de planeación participativa, alejando de nuestros países de América Latina el espectro infame de la contrarrevolución monetarista -añadía Villarreal-.<sup>72</sup>

Durante el periodo 1983-1988 se plantea un cambio estructural que paulatinamente va adquiriendo carta de ciudadanía; el proceso de desustitución de importaciones continúa imponiéndose, y en agosto de 1986 se abandona el modelo económico proteccionista de sustitución de importaciones y se accede a otro volcado hacia el sector externo; el ingreso de México al GATT (ver *supra* pp 43-44) es la confirmación de la nueva fase en que entra el país.

Paralelamente se lleva a cabo otro conjunto de acciones, entre ellas el proceso de desincorporación de entidades paraestatales -en donde la modalidad de la privatización fue la más socorrida- y que, entre los años de 1983 y 1997 reduce el universo de entidades paraestatales de poco más de 1100 a 200 en números redondos. Se promueve, asimismo un conjunto de medidas desreguladoras tendientes a crear

---

<sup>71</sup>Villarreal, René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Edic. Océano, S.A, FCE, 1986, p 427.

<sup>72</sup>*Ibid.*, p 483.

mejores condiciones para fomentar los procesos de producción e intercambio; se definen y concretan acciones de desconcentración y descentralización de la administración pública federal; de igual manera se busca la simplificación de la misma administración hacia su interior y en torno a sus relaciones con la sociedad.

Sobre el particular es pertinente destacar que la serie de reformas y ajustes a la administración pública no son privativos del país, de hecho a nivel continental se ha estado promoviendo un conjunto de acciones y fomentado procesos que en buena medida también se identifican con la denominada Reforma del Estado, así, por ejemplo María del Carmen Pardo señala que:

En la década de los ochenta la mayor parte de los países latinoamericanos han tenido que enfrentar serios problemas derivados de una crisis económica de magnitudes considerables. Una de las propuestas para hacer frente a esa crisis se ha encauzado a través de un proceso de alcances amplios, la llamada *Reforma del Estado*. Algunos de los rasgos sobresalientes de ese proceso, relacionados con los aparatos administrativos públicos —destaca Pardo López— *han sido también sendos procesos de desregulación, privatización, descentralización y simplificación*; procesos englobados en una caracterización más general, esto es, dentro de los esfuerzos de modernización administrativa.<sup>73</sup>

Se trata de hacer congruente la estructura y funcionamiento de la administración pública con los cambios al modelo de crecimiento y desarrollo orientado hacia afuera, así como con las corrientes neoliberales que paulatinamente se van imponiendo. Otras acciones necesarias se expresan en la disminución del déficit fiscal, de la modernización de la administración tributaria, saneamiento de las finanzas públicas<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Pardo López, María del Carmen, "La Administración Pública en tiempos de cambio político", en Revista *Prospectiva*. México, Año 3, Número 8, Noviembre de 1997, p 15, cursivas nuestras.

<sup>74</sup> A principios del sexenio de Miguel de la Madrid se lleva a cabo una serie de ajustes que Suárez Dávila plantea en los siguientes términos: "La política hacendaria en su primera fase se concentra en corregir el desequilibrio fiscal que llevaba como contraparte un insuficiente ahorro público. Se realizaron incrementos en los impuestos, particularmente en el IVA, y se acordaron también aumentos importantes en precios y tarifas como en la gasolina y la electricidad. Simultáneamente se realizó una política de reducción del gasto, que fue auxiliada por la tradicional inercia en la Inversión Pública en el primer año de Gobierno. El conjunto de las políticas significó —apunta Suárez Dávila— una baja en el déficit fiscal de más de la mitad en un sólo año reduciéndolo al 8 % del Producto, y logrando un incremento de 6.5 % del Producto en el ahorro del Sector Público." Suárez Dávila, Francisco, "Política Hacendaria y Economía Política en el México Posrevolucionario", en *México 75 años de Revolución*, México, FCE, Tomo I, vol. I "Desarrollo económico", 1988, pp 433-434.

La administración pública mexicana que se perfila hacia el fin de siglo, ha cambiado radicalmente su fisonomía en los últimos tres lustros, habremos de profundizar sobre el particular en la tercera parte del trabajo.

## **SEGUNDA PARTE**

### **CAPÍTULO II**

#### ***EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN, FIRMA Y PUESTA EN MARCHA DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO E IMPLICACIONES PARA MÉXICO***

**L**A NEGOCIACIÓN, FIRMA Y PUESTA en marcha de los tratados de libre comercio hacia Centro, Sudamérica y América del Norte, confirman el nuevo modelo seguido por nuestro país en cuanto a la apertura negociada de su economía y traen consigo un conjunto de implicaciones a cual más trascendentes en la vida nacional y en todas y cada una de las regiones que integran el territorio nacional. Aquí habremos de referirnos fundamentalmente a cinco de dichas implicaciones: las de orden económico, jurídico-legislativas, laborales, político-administrativas, y en el ámbito educativo, lo que ciertamente constituye una puntualización, habida cuenta que explícita e implícitamente lo hemos venido efectuando a lo largo de esta investigación e igualmente lo tocamos en apartados sucesivos; sin embargo, consideramos que en congruencia con la secuencia del trabajo, es indispensable enfatizar algunos aspectos sobre el particular; asimismo nos referimos brevemente a las implicaciones en los ámbitos estatal y municipal de la multicitada apertura comercial.

Si partimos por establecer una periodización para el estudio de la formación del Estado moderno, tendríamos que hacerlo desde la fase correspondiente al ya citado Estado absolutista, forma de Estado prevaeciente en europa occidental en el momento en que se lleva a cabo el descubrimiento de parte de los europeos del continente americano, por lo que puede afirmarse, desde esta perspectiva, que ya desde la época de la colonia se perfilaron las colonias americanas por la senda de la modernización pero en el contexto de la dominación española. No obstante, desde aquél prolongado periodo que se extiende a lo largo de tres siglos, se inicia casi en paralelo un dilatado periodo de centralización político-administrativa que, adopta sus peculiaridades en la mencionada época colonial tanto en el subperiodo en que la Casa de Austria mantuvo el control político, como en el referido a la Casa de Borbón; fue en el segundo en que la centralización adquiere matices de una cobertura amplia en cuanto al grado de centralización alcanzado, mismo que llega a su máxima expresión durante el reinado de Carlos III con la implantación del régimen de intendencias.

El resquebrajamiento y caída de la dominación española, no afectó en lo fundamental la centralización lograda aunque, hay que señalar que durante la primera mitad del siglo XIX se dan breves momentos en que la descentralización pareciera tener cabida; sin embargo, la historia registra que la centralización gana la batalla desde el mismísimo siglo XIX. Formalmente las dos primeras constituciones federales de México brindan a los gobiernos de las entidades federativas amplias dosis de autonomía, así como grandes atribuciones al poder legislativo, no obstante, la tercera constitución federal de México revierte tal proceso y empuja el fiel de la balanza hacia el ejecutivo de manera abrumadora, iniciándose así un periodo que llega hasta nuestros días, el cual se busca atenuar con un conjunto de medidas a cargo de las entidades federativas, de los municipios y de la propia sociedad civil.

Entre las medidas más manifiestas se pueden mencionar la descentralización político-administrativa; el fortalecimiento del federalismo; la revitalización de la vida municipal; la acción de la sociedad civil en el centro y en el interior del país, el tránsito de la sociedad mexicana a una más abierta, plural, participativa,

contestataria y democrática; asimismo otros factores que es indispensable de ponderar se expresan en el redimensionamiento del espacio de lo público en el que militan tanto organizaciones e instituciones del Estado como las de la sociedad incluidos los sectores social y privado; la crisis fiscal del Estado también aporta su cuota a tal proceso, en virtud de que en un esquema más descentralizado es factible la participación de un mayor número de actores para proceder a la solución de los múltiples problemas de la crisis de mayor duración de la época contemporánea del modo de producción industrial; constituye, por así decirlo, una mejor estrategia para administrar la crisis, habida cuenta de que en un modelo fuertemente centralizado la mayor responsabilidad y peso recae en el poder central.

Además de lo antes apuntado, los procesos actuales de globalización y mundialización exigen a los estados, a la sociedad y a las administraciones públicas mayores niveles de eficiencia y productividad. Dichos procesos no son en estricto sentido producto de las últimas décadas, ni siquiera del presente siglo. La mundialización inicia pausadamente desde los grandes descubrimientos, se impulsa al calor de la revolución industrial y se acelera en el contexto de la tercera revolución científico-tecnológica y con la crisis del capitalismo mundial, que ha dado lugar a una nueva división internacional del trabajo y nuevo patrón de acumulación que tiene en la integración económica y apertura comercial una de sus bases fundamentales.

Así, en los poco más de 500 años de historia posteriores al encuentro de dos mundos, los procesos de globalización y mundialización no han observado retrocesos importantes, más bien se tienden a agudizar; sin embargo es en los últimos dos decenios cuando se observa un proceso de aceleración de los procesos antes aludidos. Las implicaciones de la globalización en las diversas esferas de la vida nacional, regional, grupal e inclusive individual son múltiples, puede afirmarse que se está ante uno de los grandes cambios que está modificando no sólo las relaciones económicas o económico-políticas, sino en buena medida patrones de comportamiento y de visión de la realidad que se vislumbra en el futuro mediano e inmediato.

## 2.1. Implicaciones económicas

La economía mexicana hacia 1982 acusaba un recrudecimiento de la crisis que se manifestó en la agudización del costo del servicio de la deuda externa, en ese año del orden de 12,202.9 millones de dólares lo cual representó el 57.5 % de las exportaciones de dicho periodo, según lo reportó el Banco de México en su informe anual lo que se tradujo en una dificultad creciente para la obtención de divisas; asimismo el peso sufría una devaluación más frente al dólar; la fuga de capitales se situaba en aproximadamente 5 mil millones de dólares, en estas condiciones:

La situación se complicaba porque en 1982 las exportaciones de México de productos agrícolas sufrieron una contracción de 20.5 % y las importaciones de alimentos y materias primas de origen agrícola se elevaban de manera considerable, por ejemplo, la tasa media anual de crecimiento de las importaciones de maíz entre 1982 y 1985 fue de 89.4 %, la de semilla de soya fue de 20.9 %, la de sorgo ascendió a 10.7 %, y la de leche en polvo fue de 8.1 % promedio anual en ese periodo.<sup>75</sup>

También hay que tomar en cuenta para el periodo el crecimiento de los precios, así como la elevación de las tasas de interés; asimismo considerar que la participación del factor trabajo en el PIB era del orden del 35.2 % lo que en función de la tasa actual -menor al 25 %- era altamente significativa. En este contexto, México inicia a partir de 1983 el tránsito a un modelo económico orientado al exterior, es decir pasa de una política proteccionista de sustitución de importaciones a un modelo de apertura comercial unilateral en primera instancia, que implicó a continuación la negociación de México para su ingreso al GATT, consumada en 1986.

Acerca de la incorporación de México al GATT, conviene agregar que:

México ingresa al GATT para tener acceso a una institución donde negociar las condiciones de reciprocidad requeridas ante su apertura. Los principios del GATT, como la reciprocidad, la no discriminación,

---

<sup>75</sup>Caballero U., Emilio. *El tratado de libre comercio México, EUA, Canadá. Beneficios y desventajas*. México, UNAM, Diana, 1991, p 17.

la utilización de barreras exclusivamente arancelarias, la disminución de aranceles, la eliminación de restricciones cualitativas y

cuantitativas, la consulta para la solución de controversias bilaterales y multilaterales, constituyen todos ellos, un marco teóricamente adecuado para la solución de los conflictos en el comercio entre México y E.U.<sup>76</sup>

Sin embargo en los hechos, lo anterior no permitió negociar de manera más equitativa el intercambio comercial con la Unión Americana, a pesar de que México fue más allá de las exigencias del GATT en cuanto a que los impuestos a la importación no sobrepasaran el 50 %, toda vez que para 1991 la tasa impuesta por México era de sólo el 9.78 %.

Durante el periodo comprendido entre 1982 y 1990, la evolución de las exportaciones se ha comportado de una manera en que es claro el proceso de despétrolización de la economía mexicana, así para 1982 las exportaciones de hidrocarburos representaban el 74 % del total de las mismas, el 16 % de dichas exportaciones correspondían a la industria manufacturera, en tanto que para 1990 las exportaciones de petróleo bajaron al 33 % y las de la industria manufacturera se elevaron al 55 %, lo cual ciertamente constituía una tendencia alentadora.

La expansión de las exportaciones de manufacturas de México a partir de 1982 no ha sido del mismo ritmo: entre 1982 y 1985 crecen a una tasa media anual del 23.8 %; de 1985 a 1987 la tasa es aun mayor (28.3 %) y se desacelera su crecimiento al 12 % entre 1987 y 1990. Esta evolución no es casual -se subraya-, en la medida que los productos exportables sufren restricciones no arancelarias y que la diversificación de las exportaciones está restringida por la estrategia de las empresas transnacionales.<sup>77</sup>

En cuanto a las importaciones en el periodo que nos ocupa, tuvieron el siguiente comportamiento: para 1982 del total, el 90% correspondía a las manufacturas y el 6% era de productos agrícolas; para 1990 el 91% lo representaban las manufacturas y el

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p 18.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p 20.

6% los productos agrícolas, lo que prácticamente mantenía en igualdad de circunstancias el comportamiento de las importaciones.

Durante el periodo comprendido entre 1982 y 1987 se dio un incremento en las exportaciones y un decremento en las importaciones, situación favorable para México en la balanza comercial, que permitió además "aminorar la presión que los altos déficits comerciales de años anteriores y los pagos de intereses que la deuda externa venían imponiendo a la economía mexicana. *Sin embargo, la búsqueda del equilibrio externo entre 1982 y 1987 se dio en el marco del estancamiento económico del país, de la inflación y de una mayor concentración de la distribución del ingreso*".<sup>78</sup>

En suma podemos observar como en el lapso brevemente analizado se han incrementado las exportaciones manufactureras y disminuido la importancia relativa de las exportaciones de petróleo, aunque el déficit comercial y la transferencia de capital por motivo de pagos del servicio de la deuda externa ha continuado, situando al país con un déficit en cuenta corriente que para 1989 era del orden de los 5,449.4 millones de dólares.<sup>79</sup>

La inversión extranjera directa ha tenido un crecimiento importante, hasta situarse hacia 1990 en 29,757 millones de dólares, lo cual permite financiar parcialmente el déficit en cuenta corriente; es pertinente tener presente el retorno de capital al país de origen por vía de regalías, pago de intereses y utilidades -al menos-, por lo que el impacto para el financiamiento del déficit se ve disminuido considerablemente; además el inversionista externo presiona y exige más y mejores condiciones para su inversión, así se ha tenido que flexibilizar la legislación correspondiente, habiéndose promulgado por ejemplo, una nueva Ley de Inversión Extranjera, lo que simple y llanamente significó una desregulación de ésta para hacerla más expedita.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, p 24; cursivas nuestras.

<sup>79</sup> *Ibid.*, Informe Anual del Banco de México.

Otras implicaciones de carácter económico, se encuentran fuertemente imbricadas con las de orden político-administrativo como lo es la intervención directa del Estado en las actividades económicas, la cual ha disminuido considerablemente, con lo que se va marcando la pauta de un tránsito hacia un Estado más promotor y menos interventor.

En el mismo ámbito económico, el impacto de la apertura comercial y del nuevo modelo en el que actualmente está inmerso el país, conlleva directa e indirectamente efectos agudos que, añadidos con los derivados de otros aspectos presentes en la profundización de la crisis de diciembre de 1994 a la fecha, se ha traducido tal como lo expresan, entre otros, dirigentes empresariales, analistas, politólogos en situaciones verdaderamente catastróficas. Así en su artículo publicado en la *Jornada* del jueves 21 de diciembre de 1995, Octavio Rodríguez Araujo señala: "... dos millones de personas perdieron su trabajo; más de diez mil empresas tuvieron que cerrar; hay insolvencia entre los deudores; los bancos han tenido que ser intervenidos por el gobierno para salvarlos; la moneda se devalúa, la inflación se ha vuelto a disparar; la deuda externa rebasa los 150 mil millones de dólares...". Desde luego lo anterior no es un producto o derivación mecánica o automática de la apertura comercial, sin embargo, la competencia a la que está sometida la planta industrial, comercial y de servicios en las nuevas condiciones la sitúa en una posición en gran medida desventajosa, por tanto la tarea a emprender es amplia y el paso por el valle de la transición es en gran medida amargo.

## **2.2. Implicaciones jurídico-legislativas**

Las condiciones que demanda la implantación y desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo económico sustentado en una economía abierta, conjuntamente con los procesos modernizadores, ha implicado una serie de reformas a la legislación en diversos rubros, inscritas en primer término en un conjunto de reformas más amplias y abundantes que van desde las reformas constitucionales a los artículos 3o., 4o., 5o., 24, 27, 102, y 130, hasta la promulgación de un conjunto de

leyes, decretos y acuerdos que dan cuenta de lo que se ha denominado *La Nueva Administración Pública Federal*.<sup>80</sup>

En sus aspectos básicos -por ejemplo- la legislación identificada con los procesos electorales y el procedimiento de integración de los órganos de representación nacional, ha dado pie a las reformas constitucionales de los artículos 5o., 35, 36, 41, 54, 60 y 73.

Las modificaciones al artículo 27, de conformidad con la exposición de motivos, pretenden dar certidumbre jurídica en el campo, continuar la promoción de la justicia agraria, capitalizar el sector rural protegiendo la propiedad privada y estimulando nuevas formas de asociación, así como proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, manteniendo una perspectiva general e integral en el proceso de transformación del campo mexicano.

La adición de un apartado B al artículo 102 se hizo para establecer organismos especializados en la protección de los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el de los estados. El artículo 4o. fue adicionado con un párrafo mediante el cual se reconoce la composición pluricultural de la nación cuyas raíces están en sus pueblos indígenas.

Las relaciones entre el gobierno y las iglesias, así como la interrelación entre éstas y la sociedad fueron modificadas al reformarse los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup>El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. contando con la colaboración de los gobiernos de los estados de Campeche y Colima, se dio a la tarea de compilar en tres tomos las más recientes y relevantes disposiciones y bases jurídicas para la Administración Pública Federal que condensan y expresan en buena medida el rumbo hacia donde se orienta al país en su conjunto; El primer tomo se integra de tres apartados, en el primero de los cuales se incluyen las reformas constitucionales a los artículos 3o., 4o., 5o., 24, 27, 28, 35, 102, 123 y 130. En el segundo se inserta el texto vigente de la Ley General de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Obras Públicas.

"El último apartado agrupa el marco legal de algunas leyes reformadas de 1990 a 1992 que por su importancia vienen a dinamizar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, como es el caso de las Leyes Agrarias y Orgánica de Petróleos Mexicanos. Los tomos dos y tres de esta edición especial integran la totalidad de los Programas Nacionales de 1989 a 1994, entre ellos destacan el Programa Nacional de Solidaridad, Modernización Educativa, Turismo, Energéticos y Alimentación, etc." Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *La Nueva Administración Pública Federal*. Colección Política y Administración, edición especial, México, tres tomos, 1992.

<sup>81</sup>*Ibid.*, p 19.

La legislación más identificada con la apertura comercial también es abundante, es pues pertinente hacer una breve referencia a la misma destacando los aspectos fundamentales que norma y otro tipo de implicaciones, importante de tener en cuenta ante los procesos que se viven hoy día, y que tenderán a intensificarse en el futuro inmediato y mediato.

*Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.* Expedida por Decreto Presidencial en la ciudad de México, Distrito Federal a los veintiséis días del mes de junio de mil novecientos noventa y uno, se integra por 227 artículos, 14 artículos transitorios y dos aclaraciones; los primeros se distribuyen en siete títulos, a saber: Disposiciones generales; De las Invenciones, Modelos de Utilidad y Diseños Industriales; De los Secretos Industriales, De las Marcas y de los Avisos y Nombres Comerciales; De la Denominación de Origen; De los Procedimientos Administrativos; y De la Inspección, de las Infracciones y Sanciones Administrativas y de los Delitos.

Conviene destacar que en el artículo 7º del Título Primero se deja asentada la creación del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, el cual será un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

*Ley Sobre la Celebración de Tratados.* Expedida por Decreto Presidencial en la ciudad de México, Distrito Federal a los veintitrés días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y uno, y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1992; se integra por un total de 11 artículos y un artículo transitorio.

*Ley Federal sobre Metrología y Normalización.* Expedida por el Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal a los treinta días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 1o. de julio del mismo año; se integra de 127 artículos y cinco artículos transitorios; los primeros se distribuyen en seis títulos, a saber: Disposiciones generales; Metrología; Normalización; De la Acreditación y Certificación; De la Verificación; y De los Incentivos, Sanciones y Recursos.

Cabe destacar que el Capítulo V se dedica al Centro Nacional de Metrología, así en el artículo 29 se señala: "El Centro Nacional de Metrología es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con objeto de llevar a cabo funciones de alto nivel técnico en materia de metrología"; asimismo, el Capítulo IV del Título Tercero se dedica a la Comisión Nacional de Normalización, por lo que en el artículo 58 se asienta: "Se instituye la Comisión Nacional de Normalización con el fin de coadyuvar en la política de normalización y permitir la coordinación de actividades que en esta materia corresponda realizar a las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal".

*Ley Federal de Competencia Económica.* Expedida por el Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal a los veintidós días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y dos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1992; se integra de un total de 39 artículos y tres artículos transitorios. La Ley tiene por objeto "proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios" (art. 2o.).

Conviene destacar en congruencia con el Capítulo IV *De la Comisión Federal de Competencia* que ésta, "es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones".

*Acuerdo por el que se regula la organización y el funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.* Dado en la ciudad de México, Distrito Federal a los quince días del mes de julio de mil novecientos noventa y dos, por el Secretario de Desarrollo Social, Luis Donald Colosio Murrieta y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 17 de julio de 1992; se integra de un total de 33 artículos y cinco artículos transitorios. Es

pertinente señalar que el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, constituyen órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social y que:

"El Instituto Nacional de Ecología tiene facultades técnico normativas y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente cuenta con facultades de control y atención de las demandas ciudadanas, sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales y municipales, en la prevención y restauración de la contaminación ambiental y la conservación del equilibrio ecológico".

*Ley de Comercio Exterior.* Expedida por el Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal a los diecinueve días del mes de julio de mil novecientos noventa y tres y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de julio de 1993; se integra de un total de 98 artículos y cuatro artículos transitorios. Los primeros se distribuyen en nueve títulos a saber: Disposiciones generales; Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las Comisiones Auxiliares; Origen de las Mercancías; Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias del Comercio Exterior; Prácticas Desleales de Comercio Internacional; Medidas de Salvaguarda; Procedimientos en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda; Promoción de Exportaciones; e Infracciones, Sanciones y Recursos. La Ley "tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población" (art. 1o.).

*Ley de Inversión Extranjera.* Expedida por el Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993. Se integra de un total de 39 artículos y diez artículos transitorios, los primeros se distribuyen en nueve títulos: Disposiciones generales; De la Adquisición de Bienes Inmuebles y de los Fideicomisos; De las Sociedades; De la

Constitución y Modificación de Sociedades; De la Inversión de Personas Morales Extranjeras; De la Inversión Neutra; De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras; y De las Sanciones. El objeto fundamental de la Ley "es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional" (art. 1o.).

### **2.3. Implicaciones laborales**

Las implicaciones del TLCAN en el ámbito de las relaciones laborales son múltiples y todo apunta hacia una flexibilización de las mismas tratando de buscar una mayor productividad. En el presente apartado desarrollamos un conjunto de planteamientos que corresponden a las relaciones laborales en el contexto de una economía proteccionista; a continuación se analiza el proceso de apertura económica hacia el exterior y su impacto en aquéllas, planteando lo que corresponde a un cambio o reforma en dichas relaciones, para finalmente evaluar en conjunto las tendencias hacia una flexibilización de las relaciones laborales en México.

Durante la época del modelo económico proteccionista, las relaciones laborales adoptaron características específicas que en lo fundamental se sustentaron en la organización de centrales obreras y sindicatos, dando lugar a una burocracia sindical portadora de las reivindicaciones obreras, que devino en una burocracia mediatizadora y en gran medida corrupta, habida cuenta que se transformó en la usufructuaria dada su posición como negociadora con la patronal. Así, las relaciones laborales se expresaron en la firma de contratos colectivos de trabajo, revisables anual o bianualmente con un clausulado rígido tanto para patrones como para trabajadores.

A lo anterior hay que agregar la simbiosis establecida entre las dirigencias sindicales, las autoridades gubernamentales en materia de trabajo y los patrones o sus representantes, lo que gestó y desarrolló una cultura *sui generis* de claro corte corporativo.

Con el proceso de apertura económica hacia el exterior, el país transitó de un modelo proteccionista vigente durante varias décadas que en gran medida lo aisló y marginó de los procesos integradores que se habían venido gestando y desarrollando en diversas regiones del planeta, a otro de franca apertura al exterior; si bien formaba parte de una serie de pactos o asociaciones que tenían o tienen como objeto el fomento al intercambio comercial, como lo sería el Pacto Andino o el Sistema Económico Latino Americano entre otros, no participó en otros con mayor grado de integración o lo hizo sólo de manera periférica.

A partir de la incorporación de México al GATT, se van modificando sustancialmente las reglas del juego en diversas esferas de la vida nacional, entre las que se encuentra la correspondiente a las relaciones laborales, en virtud de que las condiciones que se van desarrollando, exigen del aparato productivo incrementar al máximo sus niveles de competitividad, calidad y productividad, escenario en el cual la cultura laboral prevaleciente se transforma en una barrera tanto para patrones como para trabajadores.

El modelo tradicional de relaciones laborales, conviene subrayarlo, ha permitido al Estado y al gobierno un manejo clientelar-corporativo; al capital a su vez le ha favorecido para lograr una acumulación y reproducción en condiciones de franco privilegio. Hoy la política de apertura es más favorable al gran capital nacional y transnacional y todo apunta a prever la necesaria reforma y modernización de las relaciones antes aludidas; sin embargo, para lograrlo se requiere de una transformación del sistema político y en particular del *modo de dominación*, en virtud de que en el caso de México, de esto depende en gran medida la transformación, modernización y desarrollo de la economía en las condiciones que presenta el TLCAN y en general la apertura comercial; el gran desafío -se ha apuntado- consiste en:

Avanzar en la superación de los pactos arcaicos en los cuales se asienta su estabilidad y lograr una nueva configuración política del bloque en el poder y un nuevo sistema de alianzas políticas y sociales. La dificultad reside en que se propone -el régimen- hacerlo desde

adentro y desde arriba, sin rupturas ni movilizaciones. Su tarea no es sencilla.<sup>82</sup>

Sin embargo, para crear e impulsar condiciones reales y efectivas tendientes a modificar el modelo de relaciones laborales en que se ha desenvuelto la clase capitalista y trabajadora en México, con la intermediación congruente a su naturaleza por parte del Estado y lograr con ello la flexibilización inherente a la elevación de la productividad, es menester la ruptura del pacto tradicional para enfrentar con éxito los retos de la multicitada apertura económica.

Por su parte José Manuel Lastra teniendo como centro del análisis las condiciones que apuntan a una nueva cultura laboral señala:

La realidad demuestra, en los últimos años, que la eficacia del derecho colectivo del trabajo en las relaciones de producción, tiende a disminuir considerablemente en la última década, de ello existe clara evidencia. La contratación colectiva ha sufrido los embates drásticos de la concertación social. Esta ha ocasionado en la clase trabajadora cierto escepticismo y desconfianza, en lo que a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo se refiere, dicha contratación, en la actualidad, no ofrece mayores alternativas o esperanzas durante las negociaciones colectivas, puesto que: "hoy los contratos colectivos juegan como recipientes de decisiones de afuera, sin que el esfuerzo de los sindicatos, cuando verdaderamente quieren hacerlo, sirva de algo, las cosas vienen de arriba y nada más".<sup>83</sup>

Juega en el tránsito hacia una nueva cultura laboral la tradición de la clase obrera y ciertamente campesina, en virtud de las muestras de una combatividad que inclusive ha rebasado a las dirigencias y ha puesto en aprietos no pocas veces al propio régimen, por lo que cabe esperar del movimiento obrero reivindicaciones de lo ya logrado, pero que a la vez muestre disposición a entablar relaciones con mayores márgenes de libertad, siempre y cuando ello le reporte ventajas congruentes con lo que

---

<sup>82</sup>Gilly, Adolfo. *Nuestra caída en la modernidad*. México, Joan Voldó i Clement, Editores, 1988, p 22.

<sup>83</sup>Lastra Lastra, José Manuel, "¿Hacia una nueva cultura laboral?", en Witker, Jorge [coordinador]. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p 354.

el factor trabajo esté dispuesto a aportar en aras de elevar la calidad, la productividad y la competitividad del sector empresarial de cara al TLCAN.

Otros analistas han puesto el acento en diversos aspectos, impactos e implicaciones del TLCAN y las relaciones laborales, asimismo se han dado a la tarea de construir escenarios futuros con el objeto de fundamentar el impacto en el corto y mediano plazos, a fin de realimentar el punto de vista y posiciones de los diversos actores participantes en las nuevas condiciones marcadas por la apertura económica. Sobre el particular De la Garza Toledo apunta:

Por lo que respecta a las nuevas relaciones laborales, éstas han sido estudiadas sobre todo en relación con la flexibilización de los contratos colectivos de trabajo y en menor medida con la constitución de una nueva cultura laboral. *Hay evidencias de un recambio del patrón de relaciones laborales de la Revolución Mexicana (carácter tutelar del Estado; corporativismo y rigidez contractual) hacia uno de tipo flexible.* Este recambio se ha dado sobre todo en la gran empresa.<sup>84</sup>

Existe pues, una cantidad significativa de indicadores que apuntan a planteamientos respecto a la necesidad de reorientar la cultura laboral prevaeciente; sin embargo, consideramos que ésta después de una prolongada gestación, desarrollo y permanencia de por lo menos cinco décadas y media si tomamos como punto de partida la aparición de la *Ley Federal del Trabajo* de 1931 y en el otro extremo la incorporación de México al GATT. Estaríamos así en el parteaguas que perfila su inminente cambio o reforma. El ajuste a las nuevas condiciones, no obstante, será aún dilatado y tendrá como requisito *sine qua non* el tránsito del país a un escenario de mayor democratización en lo general y en las relaciones del capital y el trabajo en particular.

---

<sup>84</sup>De la Garza Toledo, Enrique, "TLC y relaciones laborales en México", en *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*. México, El Colegio de México, 1992, p 281.

## 2.4. Implicaciones político-administrativas

Las implicaciones de orden administrativo o político administrativo, han significado la reforma de algunas de las dependencias y entidades de la administración pública federal. En el presente apartado nos referimos fundamentalmente a las habidas en dos dependencias: la Secretaría de Relaciones Exteriores, (SRE), y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), así como a las entidades paraestatales u órganos desconcentrados siguientes: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Centro Nacional de Metrología, Comisión Nacional de Normalización y Comisión Federal de Competencia, en virtud de su estrecha identificación con los procesos vinculados a la apertura económica con Norte, Centro y Sudamérica.

*Secretaría de Relaciones Exteriores.* La SRE dispone de una organización interna que le permite llevar a cabo las funciones y cometidos establecidos en la legislación correspondiente y de manera precisa en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.<sup>85</sup>

Para el año de 1999, esta Secretaría cuenta con tres Subsecretarías: para América del Norte y Europa; para América Latina y Asia-Pacífico, y para Naciones Unidas, África y Medio Oriente, la Oficialía Mayor, una Consultoría Jurídica y 22 Direcciones Generales: del Protocolo, de Comunicación Social, para América del Norte, de Protección y Consular, para Europa, *de Relaciones Económicas con América del Norte y Europa, del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, para América Latina y el Caribe, de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos, de Relaciones Económicas con América Latina y Asia-Pacífico, de Asia-Pacífico y sus Organismos*, para el Sistema de las Naciones Unidas, de Medio

---

<sup>85</sup>"En el curso de los procesos de cambio a los que fue sometida la administración pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue transformada para adecuarla a los nuevos objetivos de la política exterior mexicana", hasta 1993 tocó a Don Fernando Solana Morales, ser el artífice de dicha política "Los objetivos planteados por el titular del ramos son: la preservación y defensa de la soberanía nacional; el apoyo al desarrollo económico, político y social del país, para insertarlo más adecuadamente en el mundo actual; la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior; el respaldo a la cooperación internacional; la utilización de la cultura nacional para afirmar la identidad nacional y ampliar la presencia de México en el extranjero, y la promoción de la imagen del país en el exterior". Consúltese Guerrero, Omar. *Historia de ... op cit.*, pp 370-372.

Ambiente y Recursos Naturales, de Derechos Humanos, para Organismos Internacionales Especializados, para Africa y Medio Oriente, del Servicio Exterior y Personal, de Programación, Organización y Presupuesto, de Asuntos Jurídicos, de Comunicaciones e Informática, de Inmuebles y Recursos Materiales, de Delegaciones Federales.<sup>86</sup>

A las subdependencias antes anotadas, hay que añadir los órganos desconcentrados siguientes: Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala-Belice, las Delegaciones en el Distrito Federal, y las Delegaciones Federales, y el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

Además de estas instancias administrativas -nos ilustra Patricia Galeana-, la estructura formal de la Cancillería está integrada por tres coordinaciones generales: de Asesores, de Asuntos Migratorios y Narcotráfico, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, las Unidades de Comunicación con el Exterior y de Monitoreo de Medios Internacionales y de Auditoría Interna.<sup>87</sup>

En torno al ramo económico es pertinente señalar que este "corresponde a la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales. Más particularmente, coordina la participación de las delegaciones mexicanas en los organismos de carácter económico y elabora los lineamientos de la política exterior respectiva. En paralelo, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica está especializada en estos ramos, para lo cual participa en la negociación y ejecución de los convenios respectivos, cuyo objeto es poner en operación programas de colaboración bi y multilateral del caso. Igualmente especializada, la Dirección General de Asuntos

---

<sup>86</sup> Cfr. INAP. *La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada, 1999*. México, INAP, Editorial Limusa, S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores, 1999, 74.

<sup>87</sup> Galeana, Patricia. "La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Política Exterior de México", en *Revista de Administración Pública (RAP)*, México, INAP, No. 85, julio-diciembre de 1993, "La Administración de las Relaciones Exteriores", p 17.

Culturales mantiene una cercana colaboración con la Secretaría de Educación Pública para fortalecer los lazos culturales y educativos con otros países".<sup>88</sup>

Como una de las implicaciones más directas en torno a los procesos de globalización, integración y apertura comercial en la SRE se han creado diversas subdependencias entre las que se encuentran la Dirección General de Relaciones Económicas con Europa, Asia y Africa, "la cual tiene como misión favorecer la incorporación de México a la economía universal, elaborar lineamientos y directrices sobre cooperación económica bilateral, y mejorar los servicios de carácter económico que prestan las representaciones mexicanas en el extranjero. Un diseño funcional similar tiene la Dirección General de Relaciones Económicas con el Continente Americano, cuyo propósito es fomentar las relaciones económicas con los países americanos, principalmente en el plano de las relaciones bilaterales, y por tanto identificar y recomendar nuevos espacios de cooperación económica, especialmente comercial, industrial y turística, así como con relaciones a las inversiones y los transportes".<sup>89</sup>

Tales son en lo fundamental algunas de las implicaciones para esta dependencia de la administración pública federal de amplia relevancia para la época que se vive en los umbrales del tercer milenio; conviene señalar que de 1993 a la fecha las modificaciones a la estructura de la SRE ha variado con cierta frecuencia.

*Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.* En torno a la SECOFI conviene centrar nuestro análisis en la organización que presenta actualmente, haciendo énfasis en las reformas determinadas por su papel para conducir la política en materia de comercio exterior e interior. Así, es pertinente destacar la creación de la Subsecretaría de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior, misma que está integrada por cuatro Direcciones Generales: de Promoción. "A", "B", "C" y "D".

---

<sup>88</sup>Guerrero, Omar. *Historia de ... op cit.*, p 378.

<sup>89</sup>*Ibid.*, p 380 .

La Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior, está integrada por una Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales y Tres Direcciones Generales: la Dirección General de Industrias, la Dirección General de Normas, y la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior. También es conveniente señalar la reorientación de las funciones de la Dirección General de la Política de Comercio Interior y Abasto, perteneciente a la Subsecretaría de Comercio Interior; de igual manera la Dirección General de Inversión Extranjera depende de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales; se crea la Unidad de la Contraloría Interna con lo que se enfatiza la importancia otorgada a la supervisión y vigilancia en el cumplimiento de la normatividad de las actividades de la dependencia.

Con relación a las negociaciones comerciales de carácter internacional, estas se encuentran distribuidas con un criterio geográfico de atribuciones y de rubros específicos, por lo que se crean la Coordinación General de Negociaciones con América y Acceso al Mercado, la Dirección General de Organismos Comerciales Multilaterales y la Dirección General de Negociaciones de Servicios con Europa. También se procede al fortalecimiento del comercio interior misión encomendada a la nueva Dirección General de Abasto.

En torno a las relaciones con Norteamérica y con la Unión Europea, la SECOFI:

Cuenta con una Oficina de Representación en Washington, D.C. Esta Oficina se encarga entre otras actividades de: coordinar las responsabilidades de la Representación Comercial; facilitar el acceso de productos mexicanos al mercado de Estados Unidos, mediante la administración del Sistema Generalizado de Preferencias y del Trámite de las Acusaciones de Prácticas Desleales de Comercio; promover las ventajas que ofrece México a la inversión.

Oficina de Representación Comercial en Bruselas. Considerando la importancia que para México representan sus relaciones comerciales con la Comunidad Económica Europea -hoy Unión Europea-, la SECOFI mantiene una Oficina permanente ante la UE en la Ciudad de Bruselas, Bélgica.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup>Consúltese: Coordinación de Asesoría de la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio, "El papel de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en las Relaciones Comerciales de México con el exterior", en RAP, No. 85... *op cit.*, pp 65-66.

En suma las implicaciones para esta importante dependencia en el contexto de la política en materia de comercio exterior e interior, son de una amplia repercusión.

*Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.* Como ya lo mencionamos, se trata de un organismo descentralizado, cuyas atribuciones son las siguientes:

- I. Ser órgano de consulta y apoyo técnico de la Secretaría -SECOFI-, en materia de propiedad industrial;
- II. Difundir, asesorar y dar servicio al público en esta materia;
- III. Coadyuvar con la Secretaría en la realización de sus funciones previstas en los artículos 5o. y 6o. de esta Ley -Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial-;
- IV. Formar y mantener actualizados los acervos sobre invenciones publicadas en el país o en el extranjero;
- V. Realizar estudios sobre la situación de la propiedad industrial en el ámbito internacional;
- VI. Efectuar investigaciones sobre el estado de la técnica, y
- VII. Las demás que se requieran para su eficaz mantenimiento.

*Centro Nacional de Metrología.* Es un organismo descentralizado, cuyas funciones son:

- I. Fungir como laboratorio primario del Sistema Nacional de Calibración;
- II. Conservar el patrón nacional correspondiente a cada magnitud, salvo que su conservación sea más conveniente en otra institución;
- III. Proporcionar servicios de calibración a los patrones de medición de los laboratorios, centros de investigación o a la industria, cuando así se solicite, así como expedir los certificados correspondientes;
- IV. Promover y realizar actividades de investigación y desarrollo tecnológico en los diferentes campos de la metrología, así como coadyuvar a la formación de recursos humanos para el mismo objetivo;

- V. Asesorar a los sectores industriales, técnicos y científicos en relación con los problemas de medición y certificar materiales patrón de referencia;
- VI. Participar en el intercambio de desarrollo metrológico con organismos nacionales e internacionales en la inter-comparación de los patrones de medida;
- VII. Dictaminar a solicitud de parte, sobre la capacidad técnica de calibración o medición de los laboratorios que integren el Sistema Nacional de Calibración;
- VIII. Organizar y participar, en su caso, en congresos, seminarios, conferencias, cursos o en cualquier otro tipo de eventos relacionados con la metrología;
- IX. Celebrar convenios con instituciones de investigación que tengan capacidad para desarrollar patrones primarios o instrumentos de alta precisión, así como instituciones educativas que puedan ofrecer especializaciones en materia de metrología;
- X. Celebrar convenios de colaboración e investigación metrológica con instituciones, organismos y empresas tanto nacionales como extranjeras; y
- XI. Las demás que se requieran para su funcionamiento.

El Centro Nacional de Metrología, como es manifiesto, está llamado a desempeñar un papel relevante en cuanto a controles de calidad y medición se refiere en la época de la apertura comercial y subraya una de las implicaciones fundamentales para los sectores industrial, técnico y científico que, más allá de dicha apertura, constituye uno de los aspectos básicos de las condiciones que marcan a su vez la elevación de la calidad en los diversos ámbitos de la vida nacional.

*Comisión Nacional de Normalización.* Esta se integra por los Subsecretarios de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy de Agricultura y Desarrollo Rural); Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Pesca (hoy fusionada en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca); por representantes de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; de las cámaras y asociaciones de industriales y

comerciales del país que determinen las dependencias; organismos nacionales de normalización y organismos del sector social productivo; y por los titulares del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; de los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial; del Centro Nacional de Metrología; de los Institutos Nacionales de Ecología; del Consumidor; Mexicano de Comunicaciones; Mexicano del Transporte; y del Instituto Nacional de Pesca. Las funciones de la Comisión son:

- I. Aprobar anualmente el Programa Nacional de Normalización y vigilar su cumplimiento;
- II. Establecer reglas de coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y organizaciones privadas para la elaboración y difusión de normas y verificar su cumplimiento;
- III. Recomendar la elaboración de las normas que considere conveniente;
- IV. Resolver las discrepancias que puedan presentarse en los trabajos de los comités consultivos nacionales de normalización;
- V. Opinar, cuando se le solicite, sobre el acreditamiento para el estudio e investigación de materias específicas;
- VI. Proponer la integración de grupos de trabajo para el estudio e investigación de materias específicas;
- VII. Proponer las medidas que se estime oportunas para el fomento de la normalización;
- VIII. Dictar los lineamientos para la organización de los comités de evaluación y consultivos nacionales de normalización; y
- IX. Todas aquellas que sean necesarias para la realización de las funciones señaladas.

La Comisión Nacional de Normalización tiene asimismo un papel fundamental para el fomento de la normalización en múltiples actividades de la vida nacional, en un momento en que se precisa de promover estándares de calidad para elevar la competitividad en los ámbitos interno e internacional.

*Comisión Federal de Competencia.* Es un órgano desconcentrado de la SECOFI que tiene las siguientes atribuciones:

- I. Investigar la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas por esta ley *-Ley Federal de Competencia Económica-*, para lo cual podrá requerir de los particulares y demás agentes económicos la información o documentos relevantes;
- II. Establecer los mecanismos de coordinación para el combate y prevención de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas;
- III. Resolver los casos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta ley y denunciar ante el Ministerio Público las conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia;
- IV. Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de éstos resulten efectos que puedan ser contrarios a la competencia y a la libre concurrencia;
- V. Opinar, cuando se lo solicite el Ejecutivo federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de leyes y reglamentos, por lo que concierne a los aspectos de competencia y libre concurrencia;
- VI. Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la Comisión pueda ser obligada a emitir opinión;
- VII. Elaborar y hacer que se cumplan, hacia el interior de la Comisión, los manuales de organización y procedimientos;
- VIII. Participar con las dependencias competentes en la celebración de tratados, acuerdos o convenios internacionales en materia de regulación o políticas de competencia y libre concurrencia, de los que México sea o pretenda ser parte; y
- IX. Las demás que le confiera ésta y otras leyes y reglamentos.

## **2.5. Implicaciones en el sector educación**

Las implicaciones en el sector educación son amplias y muy complejas, habida

cuenta qué las realidades y retos de la época actual demandan y exigen de los sectores público y privado enormes esfuerzos para colocar en una situación favorable al país. Así, el sistema educativo nacional y los de las entidades federativas tienen que incorporar mayores estándares de calidad en los diversos niveles y modalidades de dichos sistemas, es más, en los tratados que se están firmando con otros países, se incorporan sendos capítulos relativos a los servicios, que de manera expresa señalan las exigencias para ciertas profesiones técnicas y propiamente profesionales; en este ambiente, la elevación de la calidad y excelencia educativas es un imperativo a todas luces impostergable.

En el presente apartado haremos una breve mención a algunas de las implicaciones en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública (SEP), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y de las Instituciones de Educación Superior; en particular aquellos aspectos relativos a la acreditación de los estudios superiores o bien certificación de habilidades o calidades en estudios técnicos y de nivel superior y de investigación.

En primer término es necesario destacar que se ha procedido desde hace ya varios años a la evaluación, autoevaluación, reforma y reestructuración de los diversos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, y con ello de los planes, programas, sistemas y procedimientos de admisión, evaluación, infraestructura, rendimiento y desempeño académico, etcétera. En el nivel de la educación superior, la evaluación y autoevaluación datan de mediados de la década de los ochenta.

Respecto a la acreditación o acreditaciones, se distinguen actualmente en lo fundamental dos tipos: acreditaciones nacionales y acreditaciones internacionales. "Estos procesos -ha afirmado José Manuel Covarrubias- no tienen otro objeto que el de buscar elevar los niveles de calidad en el sistema educativo, calidad en el proceso educativo que debe redundar en la calidad del producto en proceso."<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup>Covarrubias Solís, José Manuel, "Acreditación de estudios superiores frente al Tratado de Libre Comercio", en, Secretaría de Servicios Académicos, Dirección General de Administración Escolar. *2o. encuentro de sistemas de cómputo para la administración escolar*. México, UNAM, 1994, p 279.

Cabe destacar que actualmente se tiene constituida una Comisión Internacional de Evaluación de la Educación Superior "que coordina el trabajo de los Comités de Pares, quienes se integran con nueve académicos de la especialidad respectiva y un representante del sector productivo. Se constituyen Comités de Pares para evaluar y acreditar programas de educación superior por cada una de las siguientes áreas de conocimiento:

- Ciencias naturales y exactas
- Ingenierías y tecnologías
- Ciencias agropecuarias
- Ciencias de la salud
- Educación y humanidades, y
- Ciencias sociales y administrativas".<sup>92</sup>

Dentro de la metodología de evaluación que llevan al cabo los comités, tiene un lugar esencial la elaboración de un marco de referencia sobre las condiciones indispensables y requisitos mínimos que permitan considerar la calidad de un programa. Dada su importancia, conviene apuntar los aspectos que incluye dicho marco y son:

Normatividad de la vida académica; procesos de selección para el ingreso de alumnos y profesores; condiciones y requisitos para la permanencia de ambos; selección de autoridades; organización académica y administrativa; fuentes de ingresos; criterios para la distribución del presupuesto; mapa curricular con contenidos mínimos de dos horas/semana de docencia por asignatura; tipos de conocimientos por impartir, así como habilidades para desarrollar; infraestructura de aulas; laboratorios; cubículos; instalaciones deportivas; trámites escolares y administrativos; eficiencia terminal; distribución del tiempo del personal académico; tipo de contratación y categorías del mismo; tipos de estímulos e ingresos adicionales al salario; disciplina y

---

<sup>92</sup>*Ibid.*, p 280.

rigor académicos en las evaluaciones de los alumnos; evaluaciones del profesorado e investigación que se realice fundamentalmente.<sup>93</sup>

Lo anterior nos brinda un panorama de lo que las instituciones de educación superior tienen que afrontar para elevar sus estándares de calidad, y aquellos aspectos de política educativa que son responsabilidad de las dependencias de carácter federal y estatal, así como de las Universidades Autónomas y no Autónomas.

La función de acreditación debe desembocar finalmente en una aceptación o rechazo de que los programas cumplan con los requisitos mínimos de calidad académica correspondiente. También debe señalarse -añade Covarrubias Solís- que la acreditación debe ser pública, es decir, conocida por la sociedad.<sup>94</sup>

En el TLCAN se incorpora un capítulo referido a los servicios, incluidos los profesionales<sup>95</sup>. En lo fundamental las profesiones más identificadas en aquél son: agronomía, medicina, odontología, enfermería, derecho, contaduría, arquitectura e ingeniería entre otras. En este sentido las exigencias de acreditación para dichas profesiones son crecientes y de categoría internacional, en este caso conviene destacar que el resto de las profesiones no deben de subestimar el que no se les considere de manera directa, de hecho las condiciones actuales demandan de una elevación en la calidad de todas y cada una de las carreras técnicas y profesionales, que tanto las

---

<sup>93</sup>Consúltese *Ibid.*. Cabe destacar que instituciones como la UNAM están llevando a cabo un esfuerzo amplio para actualizar sus planes y programas tanto en licenciatura como en posgrado. En el segundo caso y en congruencia con al Nuevo *Reglamento General de Estudios de Posgrado de la UNAM*, la renovación del posgrado en general debió haberse efectuado entre 1996 y 1998, lo que replantea una nueva concepción de aquél, un renovado compromiso social y, fundamentalmente un esfuerzo de síntesis que busca optimizar tanto su infraestructura física como la académica. Un loable esfuerzo sin la menor duda.

<sup>94</sup>*Ibid.*, p 281.

<sup>95</sup>Los servicios profesionales, en el Acuerdo, se definieron como aquellos que para su prestación requieren educación superior especializada o adiestramiento o experiencia equivalentes, y cuyo ejercicio es autorizado o restringido por medidas adoptadas o mantenidas por un país.

En el artículo 1210 del Tratado se convino que cada parte, en un plazo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor del instrumento, eliminaría todo requisito de nacionalidad o de residencia permanente que mantengan para el reconocimiento de certificados o licencias. Consúltese Dirección General de Profesiones "Las profesiones ante el Tratado de Libre Comercio", en Revista *Colegios y Profesiones México*, núm 4 octubre-diciembre de 1994, pp 15-24.

autoridades educativas federales y de las entidades federativas, así como las asociaciones y colegios de profesionales deben tener presente.<sup>96</sup>

El conjunto de acciones y actividades emprendidas con vistas a la práctica internacional de las profesiones son diversas, así, se han instalado Comités de negociación integrados en lo fundamental por los Colegios de Profesionistas, por Asociaciones de Escuelas y Facultades y otras agrupaciones profesionales, bajo la coordinación de profesionistas distinguidos y con reconocimiento en su respectivo ámbito profesional, de esta manera actualmente existen Comités de las profesiones siguientes: Arquitectura, Ingeniería, Actuaría, Agronomía, Derecho, Odontología, Psicología, Enfermería, Medicina, Veterinaria, y Farmacia.

En el caso específico de las ingenierías, José Manuel Covarrubias destaca que:

Entre los compromisos adquiridos -con motivo de la negociación, firma y puesta en marcha del TLCAN- en este aspecto, se tiene el compromiso de preparar la acreditación de los ingenieros civiles para internaciones temporales con derecho al ejercicio profesional. En un término de dos años contados a partir de que inicie su operación el TLC, grupos de ingenieros civiles de cada país deberán someter a sus gobiernos las propuestas para la discusión, negociación y aprobación de los requisitos para esta acreditación. El resultado deberá ser el reconocimiento de los tres países, de las acreditaciones obtenidas por los profesionales de su respectivo país.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup>Sobre el particular en México se han organizado grupos de trabajo de las profesiones de enfermería, medicina, odontología, psicología, veterinaria, agronomía, contadores públicos, actuaría, abogacía, ingeniería, arquitectura y farmacia para identificar las normas, autoridades y organismos no gubernamentales para que participen en la regulación del ejercicio profesional en los 3 países, a efecto de elaborar los criterios y procedimientos para el mutuo reconocimiento de licencias y certificados en base a los elementos señalados en el Anexo de Servicios Profesionales del TLC.

De acuerdo a lo establecido en el Anexo de Servicios Profesionales de la Sección A del TLC las Partes, es decir, los países, y en su caso las autoridades competentes, son las que alentarán a las organizaciones pertinentes para elaborar las normas y criterios que mutuamente sean aceptables para el otorgamiento de licencias y certificados a los prestadores de servicios profesionales. En el caso de México es la Secretaría de Educación Pública, por ser la instancia gubernamental que regula el ejercicio profesional, quien alienta, conduce y concerta a las organizaciones profesionales a través de los Comités Mexicanos para la Práctica Internacional de las Profesiones. *Ibid.*, pp 18-19.

<sup>97</sup>Covarrubias Solís, José Manuel, *op cit.*, p 282.

El CONACYT por su parte, ha emprendido una labor de evaluación de los posgrados en el ámbito nacional e internacional, e incorporado al padrón de excelencia aquellos que cumplen con una serie de requisitos y criterios de calidad mínimos que los hace acreedores a apoyos para su fortalecimiento y desarrollo, asimismo la incorporación al padrón permite a los estudiantes de dichos posgrados contar con apoyos adicionales, lo que de conjunto significa buscar una mayor calidad y excelencia en los programas de posgrado; esto desde luego tiene una serie de implicaciones a cual más interesantes, en virtud de que a las instituciones de educación superior y a los estudiantes de posgrado les impulsa, motiva y prácticamente les obliga a imprimir mayor calidad a la modalidad de educación de posgrado.

La calidad y excelencia educativas a las que frecuentemente se hace referencia, están en gran medida vinculadas a las exigencias impuestas por el nuevo modelo de crecimiento y desarrollo que hemos venido analizando y comentando a lo largo del trabajo; también están relacionadas con una aproximación más estrecha entre el sistema educativo y los procesos productivos; con una aplicación más de corto plazo de los conocimientos adquiridos, para nuestra fortuna la filosofía educativa que se desprende del artículo tercero constitucional, sigue teniendo un profundo significado en aspectos cualitativos de alta relevancia como los relativos a una educación laica, integral, democrática y nacional, que desde ningún punto de vista deben ser olvidados ante los procesos a que se encuentran sometidas las sociedades modernas desprendidos de la globalización en el más amplio sentido del término.

Las implicaciones en el sector educación, impactan de manera definitiva al conjunto del sistema educativo nacional y a los de las entidades federativas, por lo que la agenda es amplia y variada; es preciso tomar medidas y desarrollar acciones tendientes a mantener, consolidar y preservar la identidad cultural, desarrollar las potencialidades regionales, a la par de elevar los estándares de calidad en los diversos niveles y modalidades educativas. Las instituciones de educación superior deberán continuar impulsando políticas que permitan hacer realidad la síntesis entre la investigación, la docencia y la difusión del conocimiento científico como base

fundamental para lograr una revolución en el conocimiento y la creatividad, elementos centrales en las nuevas condiciones que marca el fin de siglo y congruentes con la planetización de las relaciones culturales, de información y de producción e intercambio.

## **2.6. Implicaciones en el ámbito estatal y municipal.**

Las administraciones públicas de las entidades federativas y de los municipios, desde luego no están exentas de un conjunto de implicaciones que en lo fundamental son compartidas con el orden federal de gobierno y administración, quizá en el caso de las 31 entidades federativas, del Distrito Federal y de los más de 2400 municipios de la geografía política nacional, se añaden las peculiaridades de cada uno de ellos que, en las condiciones actuales tienen que tomar en consideración de manera cada vez más detenidamente, en virtud de que los procesos de globalización crecientes y acelerados amenazan con eliminar las identidades regionales y locales si no se toman las medidas más adecuadas, lo cual es responsabilidad tanto de las instancias públicas como de las sociales y privadas.

Las administraciones públicas aludidas tienen ante sí una ardua labor que va desde fomentar la profesionalización y eficientización de los cuadros a su servicio, hasta incidir de manera fundamental en la inducción al sector empresarial para incrementar tanto su compromiso social como su competitividad en el plano internacional; algunas entidades federativas ya han definido y empezado a concretar programas y estrategias orientadas al aprovechamiento de las oportunidades que brinda el nuevo panorama internacional, así como para atenuar el problema derivado de la pulverización y eliminación de una gran cantidad de empresas medianas y pequeñas que han sucumbido ante los embates de la competencia internacional.

Por lo que hace a las relaciones intergubernamentales a las que nos habremos de referir en el capítulo cuarto de esta misma investigación, deben tomarse nítidas y de apoyo recíproco, de tal suerte que ello se traduzca en una clara cooperación; asimismo deben ensayarse nuevas formas de colaboración intermunicipal, aun entre dos o más

entidades federativas. Otros factores que se dejan sentir en el ambiente actual se vinculan a los efectos de la tercera revolución científico tecnológica, al nuevo patrón de acumulación y a la división internacional del trabajo prevaeciente, lo que de conjunto ya no genera empleo, por lo que es indispensable que ante los desafíos que están a la vista, se tomen las medidas que permitan reconstruir y fortalecer los modos de producción local, así como impulsar decididamente al denominado tercer sector.

También es pertinente tomar en consideración la conformación y dinámica del espacio de lo público que en la época contemporánea tiende a dilatarse cotidianamente, asumirlo como un ámbito de interdependencia, de corresponsabilidad y de cooperación creciente, en el que concurren los esfuerzos del Estado y de la sociedad en los asuntos de interés público tanto de carácter gubernamental como no gubernamental.

En suma, las administraciones locales tienen por delante tareas crecientes, variadas, diversificadas y complejas que es menester enfrentar con nuevas herramientas, a través de la definición, formulación e implementación de políticas públicas que ponderen los diversos factores concurrentes en la conformación de la agenda gubernamental, los recursos disponibles y las prioridades más urgentes.

**TERCERA PARTE**  
**CAPÍTULO III**

***LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO  
EN LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN***

**L**AS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS procesos de integración y globalización económico-política han entrado en una dinámica de cambio y llevado al cabo un conjunto de transformaciones en el ámbito de sus respectivos países, regiones y localidades, así como con relación a los países circunvecinos e incluso con otros más distantes. Tales transformaciones han adoptado formas específicas y se han concebido y expresado fundamentalmente como reformas del Estado y de la administración que le es inherente; desde luego, las modificaciones están en estrecha relación con los procesos de cambio económicos y políticos, y más específicamente se traducen en ajustes en dichas esferas que en algunos casos tienen impactos sociales de tintes críticos.

Los cambios, ajustes y transformaciones se identifican además con la crisis del Estado nacional centralizado de fuerte raigambre en México y Latinoamérica, modelo que tendencialmente fue provocando y se vio envuelto en un conjunto de problemas

crónicos expresados al menos en la profundización de una crisis fiscal del Estado; el incremento de las tasas de inflación; la tendencia a la baja de los niveles de inversión, combinado con fuga de capitales; el decremento en los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos; inhibición de las iniciativas de la sociedad civil, entre otros.

Durante la década de los ochenta se fueron adoptando y concretando una serie de medidas en congruencia con las condiciones del país, producto además en una buena proporción de recomendaciones y presiones de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>98</sup> y el Banco Mundial. Sobre el particular Paulo Hidalgo ha hecho referencia a tres conjuntos de "paquetes de ajuste", a saber:

I) Medidas de estabilización de corto plazo que están básicamente dirigidas a frenar la inflación, reducir el déficit de la balanza de pagos y bajar drásticamente el déficit de los respectivos gobiernos; II) Medidas de ajuste estructural de mayor complejidad que están orientadas a hacer más competitiva la economía. En este rubro -añadese consideran políticas que van desde una liberalización del comercio internacional a una desregulación de los precios, reforma sustantiva de todo el sistema impositivo, etc. III) Medidas privatizadoras que buscan descargar al Estado del tradicional papel de propietario activo de empresas.<sup>99</sup>

De manera más precisa y apegada ciertamente a los ajustes llevados al cabo en la región, y citando a Adam Przeworski, Hidalgo refiere que a los países latinoamericanos se les ha medido en su capacidad de reconversión económica en función de los siguientes parámetros: I) Disciplina fiscal, II) Cambio de prioridades en gasto público, III) Reforma de impuestos -modernización fiscal-, IV) Liberalización financiera, V) Tasa competitiva de intercambio, VI) Liberalización del comercio

---

<sup>98</sup>En torno al FMI consúltese de Ricardo Campos A.T. *El fondo monetario internacional y la deuda externa mexicana estabilización y crisis*. Toluca, Edo. de México, 1995, editada por la UAEM y que se encuentra en su tercera edición; en particular los capítulos 1 y 2.

<sup>99</sup>Hidalgo, Paulo, "Reformas Económicas y Actores Políticos en México y Chile. Un análisis Exploratorio", en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Merino Huerta, Mauricio [Coordinador]. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, 1992, p 64.

internacional, VII) Inversión extranjera directa, VIII) Privatización, y IX) Desregulación.<sup>100</sup> Desde luego las medidas y políticas de ajuste son de orden económico-político y repercuten profundamente en el accionar cotidiano de las administraciones públicas.

En nuestro país ha arrancado ya la nave de la transición desde la década de los ochenta, algunos de los ajustes han sido amargos y se antojan coincidentes con las apreciaciones relativas a los efectos de la puesta en operación de las políticas de ajuste que se traducen en un deterioro económico temporal combinado con inflación y desempleo. Con relación a la eficiencia redistributiva, esta se ve afectada y lo que es aún peor, tanto las políticas de ajuste y los efectos de pos-ajuste puede ser un fenómeno iterativo; sin embargo, es menester siguiendo a Przeworski,

Que los países crucen el *valle de la transición* que supone una caída relativamente considerable del consumo para que en un futuro, que a menudo es más bien indeterminado, se puedan alcanzar las "colinas más altas" de mayor bienestar general.<sup>101</sup>

Ese *valle de la transición* puede asemejarse al *valle de la muerte*, tal es la sensación de las dolorosas políticas de ajuste adoptadas por el régimen del Presidente Zedillo con vistas a paliar y enfrentar la crisis desencadenada a partir de diciembre de 1994 y cuyos orígenes se remontan al sexenio anterior, tragos amargos que afectan al conjunto de la sociedad mexicana y dibujan un panorama incierto con algunos visos escasos de recuperación que es, desde luego, necesario ampliar.

Asimismo, la agenda gubernamental asociada a los procesos de integración económica o económico-política es amplia, es así un imperativo en primer término, tomar en consideración el cambio tecnológico que crea las condiciones y obliga a eficientar los procesos de la administración y la toma de decisiones con base en los recursos de la informática, la comunicación y otras tecnologías al alcance de las

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Apud, ibid.*, p 65.

administraciones, pero fundamentalmente a partir de una genuina profesionalización de la función pública.

Derivado de la conformación y consolidación de bloques de países con vistas a incrementar la libre circulación de bienes, servicios y capitales, es menester incrementar la eficiencia para estar en posibilidades reales de competir a nivel internacional, por ello se impone la contención y reducción del gasto, del déficit público, la desburocratización de las administraciones, en este panorama ha señalado Carrillo Barroso:

... la administración se ve obligada a hacer lo mismo o más con menos recursos. *La administración está condenada, pues, a la eficiencia y a buscar fórmulas imaginativas para captar recursos del entorno...* La integración internacional en curso, no sólo obliga a ajustes del lado del gasto público, sino que determina también el surgimiento de nuevos centros de decisión, lo cual obliga a mejorar la capacidad de gestión interorganizativa y a implantar las directivas comunitarias.<sup>102</sup>

Las administraciones públicas en suma, tanto en el ámbito federal, el estatal y el municipal que es nuestro caso, se encaminan inexorablemente a una eficiencia y coordinación sin igual en la historia político-administrativa de México, habida cuenta de las fuertes restricciones a que se ven sometidas ante las consecuencias de las medidas adoptadas desde la década pasada y que hoy se resienten palpablemente. Pero ¿cuáles son y en que han consistido las medidas, procesos y cambios fundamentales que han modificado el funcionamiento de la administración pública de México y con ello sus relaciones con el conjunto de la sociedad? Esto es lo que nos proponemos analizar en los siguientes apartados de esta tercera parte del trabajo.

---

<sup>102</sup>Carrillo Barroso, Ernesto, "La Modernización de las Administraciones Públicas Ante la Integración Europea", en *Ibid.*, p 3; cursivas nuestras.

### 3.1. Las transformaciones en el ámbito federal: hacia una nueva racionalidad gubernamental

Las transformaciones que se han venido promoviendo en el ámbito federal corresponden a una reforma radical que va desde el ajuste en el tamaño del Estado, derivado de la desincorporación de entidades paraestatales; la disminución del déficit fiscal que puede identificarse con una modernización de las finanzas públicas; nuevas formas de relación con el conjunto de la sociedad civil mexicana, con base en una estrategia descentralizadora de algunos servicios, acompañados de la transferencia de recursos; la promoción de medidas desreguladoras; de simplificación; una política exterior orientada a promover nuevas relaciones con fundamento en la estrategia de crecimiento hacia afuera; asimismo es indispensable aludir brevemente a las relaciones que se desprenden de una sociedad más vital y con un mayor grado de desarrollo político, equivalente a una emergencia de la sociedad civil.

De manera más específica en el tiempo, las transformaciones de la administración pública durante el sexenio pasado (1988-1994) se identifican con un conjunto de procesos y ajustes que perfilan al país por novedosos ámbitos o bien buscan sincronizarlo con la planetización de la economía. En su documentado e interesante estudio acerca de la administración de la política exterior 1821-1992: *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores* (México, 1993), Omar Guerrero destaca algunas de las transformaciones que es pertinente tener en cuenta:

Los cambios se extienden al sistema de planeación, las responsabilidades de los servidores públicos y a las obras públicas, así como a otros ramos de actividad de la administración pública, tales como los renglones referentes a la materia agraria, la pesca y la minería. Se explayan, asimismo, a las instituciones de crédito, el deporte y otros ramos de actividad de la administración pública no menos relevantes.<sup>103</sup>

Nuestro autor también hace referencia a la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano desconcentrado por función de la Secretaría de

---

<sup>103</sup>Guerrero, Omar. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, SRE, 1993, p 367.

Educación Pública, que conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores promueven las relaciones culturales y artísticas en el plano exterior.

No menos trascendente es la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o bien otras reformas como las habidas en Petróleos Mexicanos, en cuya reestructuración se destaca la creación de cuatro organismos descentralizados subsidiarios, a saber: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica.

Asimismo respecto a la administración pública centralizada Guerrero Orozco destaca los siguientes ajustes y reformas:

La extinción de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la absorción de sus funciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El importante Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, antes a cargo de la extinta Secretaría, fue asignado a una nueva dependencia de la administración pública federal: la Secretaría de Desarrollo Social, heredera de la también extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.<sup>104</sup>

Los cambios y transformaciones ocurridas en la administración pública a tono con el denominado cambio estructural se antojan amplios, los resultados serán palpables en el corto, mediano y largo plazo.

En relación a las administraciones estatal y municipal en la época de la reforma del Estado, éstas han ido sincronizando su estructura y accionar cotidiano en congruencia con la direccionalidad adoptada por el país en su conjunto, por tanto, en subsecuentes apartados habremos de efectuar un acercamiento a los cambios observados en las mismas.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp 367-369.

### 3.1.1. La desincorporación- privatización de entidades paraestatales de la administración pública federal

En el marco de lo que genéricamente se ha denominado *el cambio estructural de la economía y la modernización de la administración pública mexicana*, se ha promovido fuertemente un proceso de desincorporación de entidades paraestatales, consecuente con el modelo de país que se viene perfilando desde el sexenio encabezado por Miguel de la Madrid. En este periodo se define una estrategia de crecimiento hacia afuera, sustentada en generar e impulsar las condiciones para estimular los procesos de producción e intercambio, estimular la inversión extranjera directa, lograr abatir el déficit fiscal crónico en el país, por lo tanto fue menester promover un conjunto de acciones entre las que se encuentra la desincorporación aludida.

Sobre el particular se han planteado una serie de objetivos en torno al programa de desincorporación de entidades paraestatales, Jacques Rogozinski destaca los siguientes:

- Fortalecer las finanzas públicas.
- Canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminar gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.<sup>105</sup>

La desincorporación de entidades paraestatales en México adoptó en lo fundamental cinco modalidades:

- Enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en el capital social de las empresas públicas.
- Disolución y liquidación.
- Fusión.

---

<sup>105</sup>Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993, p 41.

- Transferencia.
- Extinción.<sup>106</sup>

En cuanto al proceso histórico en torno a los avances de la desincorporación de entidades paraestatales, es pertinente tener en cuenta que hacia 1982 el Estado mexicano participaba en 63 ramas de actividad económica; en 45 de ellas -señala Rogozinski- lo hacía de manera intensiva a través de sus 1 155 entidades paraestatales. De entonces a la fecha el número de entidades desincorporadas ha sido significativo, así para mayo de 1993 de aquel número se habían vendido, liquidado, fusionado, transferido o extinguido 977 entidades; el Estado se había retirado completamente de 30 ramas, de tal calibre ha sido el proceso de desincorporación. (En el cuadro 1 se muestra la evolución anual del sector paraestatal comprendida de diciembre de 1982 a diciembre de 1992).

**CUADRO 1. Evolución anual del sector paraestatal  
(Diciembre de 1982-diciembre de 1992)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0
<b>TOTALES</b>	<b>1155</b>	<b>1074</b>	<b>1049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>	<b>379</b>	<b>280</b>	<b>239</b>	<b>217</b>

FUENTE: Vázquez Nava, María Elena [Coordinador]. *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993, p 30.

<sup>106</sup>Consúltese: Rogozinski, Jacques y Francisco Javier Casas Guzmán, "El proceso de desincorporación en México", en Vázquez Nava, María Elena. *La Administración op cit.*, p 26-42.

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales en México, ha sido ciertamente radical y la modalidad mayormente favorecida es la de enajenación o venta al sector privado nacional y transnacional, lo que ha expandido a su vez las relaciones de mercado hasta hacerlas eje de las relaciones sociales. Con lo anterior se ha apuntado hacia el "adelgazamiento del Estado" por privatización y a una degradación de las relaciones políticas, en este sentido es pertinente tener en cuenta el concepto de *publificación*<sup>107</sup>, con el cual se hace referencia al espacio compartido de actividad entre el Estado y los grupos de la sociedad civil, y no necesariamente a una estatización.

Si bien las condiciones actuales tienden a favorecer la expansión de las relaciones de mercado, esto no debe implicar por necesidad el retiro del Estado de múltiples responsabilidades y cometidos sociales ni propiciar el desarrollo de una sociedad individualista recalcitrante que limite el desarrollo de la comunidad y de la sociedad política y por otro lado continúe favoreciendo al gran capital y a sus corporaciones transnacionales.

Como el Estado moderno representa una comunidad humana, el grado de comunidad que se alcanza constituye su solvencia para superar el individualismo a ultranza, comunidad que encarna en una personalidad estatal suficientemente autónoma para cumplir con su misión histórica. Así, el grado de desarrollo de la comunidad representa el grado de desarrollo de la sociedad, pero este desarrollo no es otra cosa que el desenvolvimiento en sí del Estado. El destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y el bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es posible extendiendo su poder, es decir, implicando a un número mayor de personas dentro de las relaciones de

---

<sup>107</sup>El significado de *publificación* citando a Ramón Martín Mateo ha señalado Omar Guerrero, difiere del de estatización, ya muy distorsionado. *Publificación* se refiere a un ámbito de participación gubernamental y social en el seno de problemas colectivos, sin que necesariamente se genere una intervención directa del Estado; sino una co-participación con grupos civiles activos y de auto-gestión. Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés Editores, 1992, p 134.

participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de *publicación* de los problemas comunes.<sup>108</sup>

Estimular las relaciones de producción e intercambio no es sinónimo de abdicación del poder público en beneficio de sectores cada vez menores de la sociedad.

El Estado moderno, sólo puede cumplir su destino de desenvolver a la sociedad y a sus individuos, si reproduce las relaciones políticas, aún a costa de las relaciones de mercado. Una sociedad es políticamente más desarrollada, políticamente más moderna, en la medida en que las relaciones de poder incluyen a más personas, en el grado en que hay más ciudadanos activos participando directamente en los destinos de un país. En este sentido, la degradación de las relaciones políticas como expresión del nivel más elevado de comunidad, significa la degeneración de las relaciones sociales, la pérdida de responsabilidad social del Estado y un incentivo al recrudecimiento de los conflictos sociales.<sup>109</sup>

En suma, las transformaciones que sufren los estados modernos, no deben obnubilar a la clase política y a los grupos que la conforman para tender hacia un desmantelamiento del Estado en beneficio de intereses fundamentalmente anónimos.

### 3.1.2. Modernización de las finanzas públicas

Los esfuerzos y acciones implementadas en la última década apuntan al abatimiento del déficit público y al saneamiento de las finanzas públicas, son coincidentes con los planteamientos expresados en múltiples foros acerca de la necesidad de modernizar la política fiscal como requisito *sine qua non* para la modernización del propio Estado,<sup>110</sup> así como para proceder a la implantación de un

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Consúltense: Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México, 1990; ver también *Memoria II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, 1991.

nuevo modelo congruente con las tendencias de globalización e integración económica, estrategia básica seguida para atenuar los efectos de la crisis estructural que afecta al modo de producción industrial y postindustrial predominantes.

Desde luego la modernización de las finanzas no constituye un problema aislado, mas bien se da como parte de un complejo de problemas que afectan a los estados: inflación, deuda externa, deuda interna, déficit público, etcétera; es además una premisa fundamental para la promoción de un crecimiento y desarrollo integral más sano y sostenido.

En el caso específico de nuestro país, la modernización de las finanzas públicas se ha sustentado fundamentalmente en el incremento de los ingresos públicos en donde la política de ingresos ocupa un lugar destacado, por lo cual se promovieron reformas al sistema fiscal y a la modernización de la administración tributaria como ejes básicos para propiciar la elevación de la recaudación. Respecto a los objetivos de la política fiscal en el sexenio pasado se plantearon los siguientes:

1. Fortalecer la recaudación tributaria para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas.
2. Aligerar la carga fiscal de las empresas, eliminando los obstáculos a la inversión, al empleo y el crecimiento económico.
3. Promover la desgravación fiscal en favor de los estratos de menores ingresos.
4. Impulsar la reducción de tasas y la desaparición de algunos gravámenes, propiciando la ampliación de la base y el incremento en el número de contribuyentes.
5. Adecuar el esquema fiscal para hacerlo competitivo en el ámbito internacional.
6. Fortalecer el federalismo fiscal.
7. Combatir la evasión y elusión fiscal, mejorando el control y el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.
8. Simplificar los trámites y avanzar en la modernización de la administración tributaria.

Para cubrir satisfactoriamente con los objetivos anteriores se concretó un conjunto de medidas entre las que es pertinente destacar las siguientes:

Introducir el impuesto al activo de las empresas; reducción de las tasas del impuesto sobre la renta; reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 15 al 10 %, -medida que a partir de abril de 1995 se vuelve a implantar-; asimismo, en 1991 se introdujeron cambios en la Ley de Coordinación Fiscal<sup>111</sup>; se estableció la actualización por efectos de la inflación de las contribuciones omitidas, y en contrapartida, también de las devoluciones de impuestos a los contribuyentes, etcétera. Tales han sido en lo fundamental las acciones emprendidas para la modernización de las finanzas públicas.

### **3.1.3. Las relaciones con la sociedad civil en el ámbito de los procesos descentralizadores**

A partir de la crisis de 1982 se acentúa la promoción del proceso, acciones y medidas concretas de desconcentración y descentralización político-administrativa, lo anterior como parte de una estrategia necesaria para hacer más factible la administración de la crisis; con anterioridad ya se venían impulsando una serie de medidas de carácter desconcentrador.<sup>112</sup>

Uno de los casos que mayor atención recibió fue el proceso de descentralización de los servicios educativos, que después del establecimiento de

---

<sup>111</sup>Los cambios que se introdujeron en la Ley, modificaron la composición de los Fondos. "El Fondo General se distribuyó en tres partes: una en proporción directa al número de habitantes; otra con base en los impuestos federales asignables y el restante en proporción inversa a la participación por habitante de las dos anteriores. Además -señala Gil Díaz-, se incorporaron el crecimiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua como factor para determinar el Coeficiente de Participación en el Fondo de Fomento Municipal. También se hizo partícipe a las entidades con el 100 % de la recaudación del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos. Gil Díaz, Francisco, "La rehabilitación de las finanzas públicas y la nueva administración tributaria", en Vázquez Nava, Ma. Elena. *La administración pública... op cit.*, p 54.

<sup>112</sup>Los antecedentes quizá más distantes pueden situarse desde la primera mitad de la década de los setenta en que la Secretaría. de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría. de Obras Públicas y la Secretaría. de Educación Pública habían impulsado la creación de delegaciones en algunas entidades federativas; para 1976 todas las dependencias del sector central y 47 entidades paraestatales habían logrado establecer el esquema de delegaciones. Consúltese: Almada, Carlos, "Desconcentración y descentralización en México", en *RAP*. México, INAP, núm. 67/68, julio-diciembre de 1986, pp 51-64.

delegaciones regionales, las extendió a las 31 entidades federativas en 1978; ya para 1984-86 se habían firmado convenios de descentralización con las entidades mencionadas, pero es a partir de mayo de 1992 cuando se radicaliza el proceso de descentralización. Con la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB), se transfiere a los gobiernos de las entidades federativas la responsabilidad de la gestión de los servicios de educación básica, normal, especial, indígena, y las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN)<sup>113</sup>; asimismo se les transfieren los recursos financieros correspondientes.

Los procesos, medidas y acciones aludidos en materia de desconcentración y descentralización administrativa o político-administrativa, han ido marcando pautas fundamentales en torno a las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil que se han venido estableciendo en los últimos años, y expresan tanto una racionalización de la acción gubernamental como un proceso de maduración ascendente de la sociedad y sus grupos organizados.

En el plano de la desconcentración administrativa conviene tener presente el resumen que plantea Ortega Lomelín respecto de las acciones promovidas en el sexenio encabezado por Carlos Salinas:

- 1) Reforzamiento de las funciones normativas y administrativas de las Coordinaciones de Administración Fiscal, de las Administraciones Fiscales Federales y de las Unidades Administrativas Regionales.
- 2) Transformación de las Delegaciones de Circuito en Delegaciones Estatales de la Procuraduría General de la República.
- 3) Traslado a las delegaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria de las funciones de revisión y dictamen, antes regionalizadas.
- 4) Facultades a las delegaciones de la Secretaría de Pesca para suscribir contratos y expedir permisos para la exportación de diversas especies.
- 5) Incorporación de las delegaciones de transporte terrestre a los Centros SCT.

---

<sup>113</sup>Conviene señalar que en el ANMEB el caso de la UPN quedó ambiguo puesto que no se define su situación, aunque en los hechos también se descentralizaron las unidades de aquella ubicadas en las entidades federativas.

- 6) Asignación de facultades a las delegaciones regionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para autorizar la importación y exportación de bienes conforme arancel, modificando su esquema regional de operación con un enfoque estatal.
- 7) Desconcentración de funciones en materia de regulación y fomento sanitarios y para tramitar permisos previos de importación.
- 8) Traslado de las Subgerencias Regionales de Pemex a las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Veracruz y Querétaro.
- 9) Culminación del traslado a Aguascalientes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- 10) Descentralización del Consejo de Recursos Minerales y Roca Fosfórica a Pachuca, Hidalgo, y La Paz, Baja California Sur.
- 11) Convenios con gobiernos locales y organizaciones de productores para transferir la operación de centros de fomento pecuario, centros de salud animal, laboratorios de bromatología, bancos de semen y puntos de control cuarentenario.
- 12) Se descentralizaron las funciones de generación y validación de tecnología a los 34 Centros Estatales de Investigación Forestal y Agropecuaria y a 5 Centros Nacionales de Investigación Disciplinaria.
- 13) Instalación de regidurías de protección ambiental, sumando a la fecha 775.<sup>114</sup>

En el presente sexenio se ha continuado con el proceso de federalización de la educación, así como con la descentralización del sector salud, turismo, desarrollo rural; asimismo se han promovido estudios para la descentralización a entidades federativas y municipios de hasta 36 funciones de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); de igual manera algunos organismos descentralizados también promueven acciones descentralizadores como es el caso del CAPFCE y otros más. Sobre el particular es pertinente apuntar en coincidencia con los planteamientos vertidos por el Consejo Científico del CLAD en torno a la descentralización:

---

<sup>114</sup>Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. México, FCE, 1994, pp 98-99.

Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar –apuntan-, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. El CLAD opta normativamente por la descentralización, pero formula algunas salvedades en cuanto a la adopción de una perspectiva en la que el proceso descentralizador pueda ser considerado siempre y en toda circunstancia, como el único modo de resolver los problemas de la administración pública. Esto, en primer lugar, porque la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica, sino complementaria. El Gobierno Central continuará –o debe continuar- desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos.<sup>115</sup>

La descentralización se presenta como una estrategia asociada a novedosas formas de gestión pública con mayores alcances, lo que, desde luego no es automático, es indispensable contar con los cuadros formados para asumir tareas cada vez más complejas y que no admiten demora.

En suma, desconcentración, descentralización y fortalecimiento del federalismo conforman acciones y procesos que propician nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, y constituyen indicadores fundamentales del grado de democratización prevaleciente en el país, quizá por ello dichas acciones son aun en lo fundamental las impulsadas desde arriba, por tanto, un desarrollo más integral de las administraciones de las entidades federativas, de los municipios y la participación de la comunidad representan procesos lentos y pausados.

### **3.1.4. Simplificación administrativa**

En el marco de la reordenación del ejercicio de la función pública, destaca un proceso que ya ha arrancado y del cual seguramente se esperan aun resultados

---

<sup>115</sup> CLAD. *Una Nueva... op cit.*, p 14.

mayores: la *simplificación administrativa* desde 1984 era evidente la necesidad de proceder de manera inmediata a la aludida simplificación, por lo que en forma de Programa se concretó a partir de agosto del año arriba citado; en aquel entonces se situaba a la misma en tres vertientes fundamentales:

La primera, que a su vez -se planteó- como la más relevante y transparente para los propósitos del programa, cubre los trámites que los ciudadanos o sus organizaciones efectúan ante el aparato administrativo público, para exigir la realización de sus derechos o cumplir con sus obligaciones; la segunda considera las relaciones entre las diversas dependencias y entidades gubernamentales a que dan lugar la prestación de un servicio público o la ejecución de una actividad dentro y para el propio cuerpo administrativo oficial; por último, el programa incluye acciones orientadas a simplificar estructuras y funcionamientos administrativos internos de las instituciones públicas, para eliminar instancias y niveles innecesarios.<sup>116</sup>

Los procesos asociados a la simplificación administrativa cobraron inusitada fuerza en el sexenio 1988-1994 a partir de la instrumentación del *Acuerdo* del Titular del Ejecutivo Federal de Fecha 9 de Febrero de 1989, en el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*.

Los objetivos del Programa reflejan la dirección que se imprimió a la administración pública federal en su conjunto, algunos de los cuales constituyen objetivos pendientes de ser cubiertos:

- El fortalecimiento e impulso a la modernización económica del país.
- La consolidación de una cultura administrativa que propicie la eficiencia y productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales.
- La ampliación de la concertación social como un instrumento de transformación de la acción pública.

---

<sup>116</sup>Consúltese: "Introducción", en México, INAP, *RAP* 65/66, enero-junio de 1986, pp 13-18.

- La prevención y el combate a la corrupción.
- El fomento de una mayor confianza y cercanía a la sociedad con su gobierno.
- El cumplimiento honesto y eficaz en el desempeño de los servidores públicos.

Igualmente se definieron cuatro vertientes que integrarían el programa respectivo de las dependencias y entidades de la administración pública federal:

- Desconcentración y descentralización.
- Desreglamentación administrativa.
- Agilización de tiempos, pasos y requisitos de los trámites vigentes, y
- Modernización integral de los sistemas de atención al público.

Cada una de las vertientes señaladas ha tenido acciones concretas, hacia finales de 1992, Luis Ignacio Vázquez Cano consigna un total de 1823 <sup>117</sup>. En el presente trabajo nos hemos referido ya a la desconcentración y descentralización, en el siguiente lo haremos en torno a la desreglamentación administrativa en su expresión como desregulación económica. En suma cada una de las acciones y procesos a que se ha visto sometida la administración pública federal ha aportado su respectiva cuota para encaminar al país hacia un modelo determinado en gran medida por razones endógenas y exógenas, así en relación a la modernización económica el autor antes citado señala:

La simplificación del aparato gubernamental es indispensable para fomentar la participación y concurrencia de los particulares en la actividad productiva nacional, propiciar la productividad y la calidad en los sectores económicos que permitan la incorporación exitosa del país a los cada vez más competidos mercados internacionales, facilitar la efectiva incorporación de la industria micro, pequeña y mediana que representan el 98 % del total de los establecimientos de transformación y alcanzar para la población los beneficios consecuentes que se derivan de una sana economía.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup>Véase: Vázquez Cano, Luis Ignacio, "La simplificación administrativa", en: Vázquez Nava, María Elena. *La administración... op cit.*, pp 225-231.

<sup>118</sup>*Ibid.*, pp 212-113.

### 3.1.5. Desregulación económica

Existe una estrecha relación entre la apertura comercial y la desregulación económica emprendida por el país <directamente vinculada a su vez a la apertura de la economía hacia el exterior>, que conforma una de las estrategias fundamentales del México de fin de siglo a la cual nos hemos venido refiriendo de manera central. La desregulación económica ha sido uno de los rubros que mayor atención ha recibido y en donde se ha expresado el rumbo que se ha impreso al país en su conjunto, habida cuenta del papel protagónico de las relaciones económicas.

Al través de la desregulación<sup>119</sup> se busca en lo fundamental crear las condiciones para la liberación de las fuerzas productivas, por tanto de las relaciones de producción, cambio y consumo, con el objeto de estimular la inversión privada nacional y transnacional en un esquema de integración económica creciente en zonas geográficas y geopolíticas, tendentes hacia una geoeconomía característica y propia de una estrategia promovida por los grandes centros financieros internacionales que apunta a la activación y a la atenuación de las contradicciones de la sociedad industrial y postindustrial.

---

<sup>119</sup>La desregulación que también implica regulación en donde no la hay o es insuficiente tiene un significado de profunda importancia ante las transformaciones y cambios que caracterizan al México de hoy; sobre el particular Carlos Almada señala:

"La proliferación normativa ha ocasionado en muchos países, por la complejidad excesiva que genera, una insuficiente ejecución, una aplicación literal, escrupulosa y paralizante o bien la aparición de múltiples excepciones de dudosa legalidad.

Dicho en otros términos, el exceso de regulación provoca prácticas antijurídicas que comprometen la vigencia del principio de legalidad y, lo que es aún más grave, de su noción misma.

La desregulación -añade- aparece así como un medio para restituir a las normas jurídicas su valor profundo. Como concepto amplio engloba el conjunto de medidas de alcance variable, que tienden a disminuir su peso y/o volumen.

Desde un punto de vista cualitativo se busca lograr, mediante un esfuerzo sistemático, la simplificación, condensación y armonización de los textos jurídicos, que éstos sean un conjunto coherente y accesible... Desde el punto de vista político se trata de la abrogación pura y simple de normas que, por ejemplo en materia comercial, consagran la existencia de monopolios, limitan excesivamente la competencia o simplemente otorgan a los poderes públicos facultades excesivas que limitan el desarrollo de las fuerzas productivas." Almada, Carlos, "Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", en *Memoria Seminario Internacional... op cit.*, p 18.

Arturo M. Fernández por su parte ha llamado la atención en el sentido de que:

Regulaciones excesivas o poco realistas imponen a los productores costos muy altos y limitan la competencia al elevar injustificadamente los precios; discriminan entre diversos agentes productivos; desalientan la productividad y vuelven ineficiente la asignación de recursos. La consecuencia social negativa del exceso de regulaciones es que un mercado así distorsionado castiga a quienes disponen de menor capacidad de inversión, obligándolos a utilizar instrumentos de economía subterránea, en el mejor de los casos, lesionando así la actividad económica general.<sup>120</sup>

La desregulación ha sido quizá una de las características básicas del régimen concluido a fines de 1994, ahora estamos frente a un Estado más regulador; hoy es una categórica realidad el amplio impacto de las medidas desreguladoras en el ámbito económico y social, congruentes con el librecambismo en el que nos encontramos inmersos de manera más agresiva desde el ingreso de México al GATT, y que se ha venido radicalizando con la apertura comercial negociada. Los sectores en donde se han efectuado mayores medidas y acciones desregulatorias, son los de Comunicaciones y Transportes, Industria, Comercio y Agricultura.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup>Fernández, Arturo M. "Presentación", en: Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber. *Desregulación económica (1989-1993)*. México, FCE, p 11.

<sup>121</sup>Consúltese *Ibid.*, pp 313-347.

## *CAPÍTULO IV*

### *LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO*

**L**AS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES ENTRE LOS diferentes órdenes de gobierno en la época actual, revisten una relevancia creciente. Factores económicos, políticos, sociales, culturales, publiadministrativos u otros como el desarrollo de los medios de comunicación y el desarrollo político de la sociedad, concurren en un proceso de esta naturaleza. Asimismo, el marco del federalismo como telón de fondo es factor esencialísimo en tal sentido. En el primer caso, la apertura comercial, la conformación de bloques económicos, la competitividad creciente y la mundialización precisan de un esquema más descentralizado en cuanto a las relaciones económicas en el plano nacional; en el segundo caso, el cambio acelerado que presenta hoy el régimen político mexicano expresado en un nuevo equilibrio de poderes tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, la pluralidad y alternancia política, la integración de los ayuntamientos que dan cabida a regidores de mayoría relativa y de representación proporcional constituyen indicadores de orden político que apuntan en la dirección de un modelo más descentralizado; respecto a los factores sociales, es alentadora la diversificación y diferenciación de la sociedad mexicana, la pluralidad, la participación e inclusive la capacidad de réplica y de cuestionamiento, hacen de aquélla una sociedad más abierta y democrática. En torno a los aspectos culturales las relaciones de diversa índole en el fin de siglo, son proclives al desarrollo de una cultura de la

descentralización congruente con una sociedad que reivindica crecientemente su derecho a la diferencia y a la diversidad. En el aspecto publiadministrativo es pertinente destacar que en las últimas dos décadas, se han promovido en primera instancia acciones de carácter desconcentrador que fortalecieron la centralización, pero que en un siguiente momento apuntan a una descentralización, a condición de que las fuerzas y acciones locales sean capaces de capitalizar y concretar iniciativas que se traduzcan en un aprovechamiento de las acciones de descentralización; en el caso específico del país en sectores como los de educación, salud, agricultura y desarrollo rural, turismo y en perspectiva hasta 36 funciones que busca descentralizar la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). De igual manera, el desarrollo actual de los medios de comunicación y la microelectrónica, señaladamente la comunicación vía satélite, los ordenadores electrónicos, la fibra óptica, etcétera, son algunos de los medios que propician condiciones para el impulso de una mayor descentralización más congruente con un desarrollo integral y sustentable en el ámbito nacional. Desde luego, el desarrollo político de la sociedad se traduce en un mayor equilibrio entre los órdenes de política, gobierno y administración.

La forma de Estado federal que se perfila en México desde la firma del acta constitutiva del federalismo en 1824, constituye un factor de la mayor importancia en el establecimiento y desarrollo de formas y mecanismos de relación y coordinación intergubernamental, toda vez que la definición y desarrollo de dos órdenes constitucionales –el federal y el estatal- y el reconocimiento a partir de 1917 del municipio libre como instancia y ámbito con personalidad jurídica propia y como base para la división territorial y la organización política y administrativa del país, ponen el acento en las relaciones aludidas, las cuales han adoptado diferentes formas y modalidades a lo largo de la historia político-administrativa del México independiente.

Por lo que hace a la organización del presente capítulo, partimos por efectuar un análisis de la naturaleza de las relaciones intergubernamentales, a continuación puntualizamos la relevancia creciente de éstas en virtud y como consecuencia del

desarrollo de un conjunto de procesos y acciones que impactan e inciden directamente en el fortalecimiento de la autonomía de los órdenes de gobierno y administración y de mayor protagonismo de la sociedad civil, lo que de conjunto demanda de mecanismos más ágiles de comunicación y realimentación intergubernamental. Como ingrediente básico llevamos a cabo una glosa del proceso de construcción histórica de las relaciones intergubernamentales; seguidamente ubicamos de manera específica las formas y los mecanismos de coordinación intergubernamental que se han establecido en las últimas décadas. En el penúltimo apartado destacamos el papel que corresponde a las relaciones intergubernamentales como factor de desarrollo del federalismo en el desarrollo integral y en el buen gobierno. Por último planteamos una serie de consideraciones en congruencia con el tema abordado.

#### 4.1 Naturaleza de las relaciones intergubernamentales

El concepto y tema de las relaciones intergubernamentales (RIG) tiene particular significado en estados con régimen federal; sin embargo, el término para decirlo con Deil S. Wright se origina en los Estados Unidos en la década de los treinta<sup>122</sup> y responde a condiciones históricas, económicas y políticas específicas, tal es el caso de la Unión Americana. En el caso de México el término empieza a generalizarse hasta la década de los setenta y cobra expresión en el establecimiento de los denominados Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES).

Citando a William Anderson, Wright define las RIG como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos]”<sup>123</sup>; así en un Estado federal donde existe más de un orden de política, gobierno y administración, cabe esperar que se desarrollen formas y mecanismos de comunicación, interacción,

---

<sup>122</sup> Como término, las *relaciones intergubernamentales* se originaron en la década de los treinta con la llegada del *New Deal* y el esfuerzo general del gobierno nacional por combatir el caos económico y social que había causado la Gran Depresión. Wright, Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. Estudio Introductorio de José Luis Méndez. México, FCE, CNCPyAP, UAC, 1997 (1978), p 68.

<sup>123</sup> *Ibid.*, apud William Anderson, *Intergovernmental Relations in Review* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960), p 3.

interrelación o coordinación, las cuales varían en intensidad y dirección en el tiempo y el espacio. Cabría esperar que en estados con mayores grados de descentralización las RIG tenderían a desarrollarse con mucha mayor intensidad; sin embargo, esto no tiene carácter de exclusividad puesto que en estados con una alta centralización las RIG continúan prevaleciendo, sólo que con un carácter o relación más jerárquica que autónoma; otro factor esencial consiste en la participación mayor o menor de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales y en la definición, formulación e inclusive implementación y evaluación de políticas.

Es natural que en la medida en que maduran y se desarrollan una serie de procesos o se toman de manera coordinada o concurrente una serie de acciones y decisiones que impactan el desarrollo nacional, estatal o municipal las RIG cobran una mayor relevancia. Otro concepto afin a las RIG, lo constituye la coordinación intergubernamental acerca de la cual Martínez Cabañas señala que ésta “es una confrontación entre racionalidad jurídico-política y eficacia económico-administrativa. En los estados modernos con formas de gobierno federal, los problemas económicos y administrativos plantean la necesidad de la unidad de acción, de estrategias globales y de políticas uniformes para sortear la crisis económica y social, sin embargo –añade-, se impone una estructura formal que es necesario respetar, en este caso, la existencia de ámbitos de gobierno a nivel constitucional; de ahí que surja la coordinación intergubernamental como respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del Estado”<sup>124</sup>. Así en estados con régimen federal tanto las RIG como la coordinación intergubernamental persiguen objetivos muy coincidentes y parten tanto de preservar la formalidad constitucional, la personalidad jurídica de los órdenes involucrados, así como de conjuntar esfuerzos, optimizar recursos o bien, transferir éstos al igual que nuevas responsabilidades o la prestación de servicios de parte de los gobiernos nacionales a los subnacionales y/o a los municipales.

---

<sup>124</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. “La Administración Estatal y Municipal en México”, tomado de: González Saavedra, María Teresa, *et al. Antología sobre Administración Pública Federal, Estatal y Municipal*. Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., Hermosillo, Sonora, 1997, pp 203-204.

Con el objeto de profundizar en la naturaleza de las RIG vale la pena hacer referencia a los modelos de relaciones nacionales, estatales y locales planteadas por Wright donde destaca dos elementos fundamentales además de la designación o nombre del modelo a saber: la relación y la pauta de autoridad; gráficamente los modelos son los siguientes (ver cuadro I).

CUADRO I

Designación	Autoridad coordinada	Autoridad traslapante	Autoridad inclusiva
Relación	Independiente	Interdependiente	Dependiente
Pauta de Autoridad	Autonomía	Negociación	Jerarquía

Fuente: Adaptación de los modelos de relaciones nacionales, estatales y locales de Wright, en *Ibid.*, p 105.

En el primer modelo, el de autoridad coordinada, la relación entre el poder nacional y los estatales a decir de Wright, implica “que los dos tipos de entidades son independientes y autónomos; están unidos sólo tangencialmente” y como este modelo se encuentra aludiendo al caso de Norteamérica, citando una decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos, de 1971 –Caso Tarbel- en el dictamen correspondiente se señala:

Dentro de los límites territoriales de cada estado hay dos gobiernos, limitados en su esfera de acción, pero independientes entre sí y supremos dentro de sus respectivas esferas. Cada uno tiene sus propios departamentos, cada uno tiene sus leyes distintivas y cada uno tiene sus propios tribunales para aplicarlas. Ninguno de los dos gobiernos puede inmiscuirse en la jurisdicción del otro ni autorizar ninguna intromisión en él de sus funcionarios judiciales en los procesos del otro.<sup>125</sup>

Finalmente en torno a este primer modelo, el propio Wright termina asentando que “es probable que los creadores del modelo de RIG estén de acuerdo, casi unánimemente, en que el modelo de autoridad coordinada es ya caduco, enfocado como está hacia unas condiciones sociales y políticas inexistentes”. Indudablemente, este modelo si es que en algún momento existió, difícilmente prevalecerá en el momento actual, así, más allá de los alcances de la descentralización la tendencia actual es a acentuar la interdependencia.

El modelo de autoridad inclusiva donde se resalta la dependencia y la alta jerarquía prevaleciente es propio de países altamente centralizados tanto política como administrativamente e inclusive en el plano económico, tal sería el caso en donde se reúne la centralización política o gubernamental con la centralización administrativa, que es el caso de varios países latinoamericanos, entre ellos el caso de México. Es casi seguro que este modelo no haya tenido lugar en algún periodo prolongado –si es que hubo alguno- en el caso de angloamérica; sin embargo es pertinente, citando a nuestro autor que:

Las características del modelo de autoridad absoluta deben ser claras... Una de ellas es la premisa de que los gobiernos estatales y locales dependen totalmente de decisiones de alcance nacional a las que llegó el gobierno nacional, o poderosos intereses económicos. O alguna combinación de ambas cosas. Una segunda premisa –agregásevera que las instituciones políticas no nacionales, como gobernadores, legisladores estatales y alcaldes, han alcanzado una condición cercana a la atrofia total. Una tercera premisa dice que las funciones desempeñadas antes por estos órganos, convertidos hoy en reliquias, se han fusionado en un sistema jerárquico centralizado.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> *Tarbel's Case*, 13 Wall. 397 (1872) citado por Wright, en *Ibid.*, p 106.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p 114.

Las características del modelo de autoridad inclusiva que hace alusión no sólo a una fuerte centralización sino a RIG que correrían fundamentalmente del centro a la periferia con una escasa realimentación en el sentido inverso y con una también escasa participación de la ciudadanía, excepción hecha quizá a los denominados grupos de interés.

Finalmente con relación al tercer modelo de autoridad traslapante y con una relación de interdependencia y autoridad negociada, cabría afirmar que es el que describe con mayor objetividad el proceso y secuencia que siguen actualmente las RIG, tanto en los Estados Unidos que es el país estudiado por Wright como el de otros países, en particular cuando el modelo centralizado se encuentra ampliamente desgastado. Respecto a las características de este tercer modelo que ciertamente es más representativo, nuestro multicitado autor señala las siguientes:

- Un poder limitado y disperso;
- Áreas de autonomía moderadas e inciertas;
- Un alto grado de interdependencia potencial o real;
- Competencia y cooperación simultáneas;
- Relaciones de regateo e intercambio;
- La negociación como estrategia para llegar a un acuerdo.

Acerca de este modelo es pertinente tener en cuenta que tiene implícito un enfoque competitivo de cuasimercado y elección pública a decir de Wright, en virtud de que un número mayor de jurisdicciones, instancias y entidades gubernamentales se encuentran en juego, lo que además atiza y cataliza un esquema cooperativo y competitivo.

## 4.2 Relevancia creciente de las relaciones intergubernamentales

Las RIG como campo de estudio representa un tema de relativa actualidad, en virtud de que también es reciente la necesidad de fortalecer y promover mecanismos más ágiles, expeditos y de coordinación entre el gobierno federal, los de las entidades federativas y de los municipios; pero también el proceso de expansión de los asuntos públicos asumidos de manera compartida entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, es decir que éstos últimos son atendidos no con carácter de exclusividad por parte del Estado y de las administraciones públicas; desde luego, el proceso de desarrollo político de la sociedad influyen de manera creciente en el fortalecimiento de los aludidos asuntos públicos. En el siguiente apartado analizamos brevemente algunos aspectos específicos que ponen de relieve el estudio de las RIG.

## 4.3 Del modelo centralizado a la cultura de la descentralización

La centralización político-administrativa y económica que aún prevalece en el país es, para decir lo menos, un producto de varios siglos, en efecto el modelo promovido por el Estado Español en la época de la Nueva España fue a todas luces fuertemente centralista, aspecto que se agudizó con el cambio dinástico español y consecuente entronización de la Casa de Borbón que a través del regalismo, del establecimiento del sistema intendencial y debilitamiento de las formas y dispositivos de gobierno local logró elevar a niveles altos la centralización arriba aludida. Durante el México independiente la trayectoria de éste también es una larga carrera a la centralización que alcanzó en la época porfiriana finalmente una amplia centralización que dio lugar al denominado *estilo personal de gobernar* (Cosío Villegas, 1975) con que se ha conducido este país desde antiguo.

El presente siglo y una vez superado el ajuste de cuentas que representó el movimiento armado que tuvo como escenario temporal el segundo decenio, mejor conocido como la Revolución Mexicana, dan cuenta de una profunda centralización

que conjunta las dos categorías o tipos de centralización empleadas por Alexis de Tocqueville: la centralización gubernamental y la centralización administrativa que da como resultado una hipercentralización. En este escenario el modelo que mejor ajusta a la realidad mexicana hasta años muy recientes es el de autoridad inclusiva donde prevalece una relación de dependencia casi total y una pauta de autoridad esencialmente jerárquica, en este caso dicha dependencia de las administraciones locales –estatal y municipal- respecto al gobierno y a la administración federal y como consecuencia un anestesiamiento e inhibición de la iniciativa de la sociedad civil.

La centralización político-administrativa que se desarrolló en el país ha tocado extremos que rayan en la exageración, así por ejemplo Rolando Barrera al referirse al relevo y defenestración de gobernadores señala:

El poder centralista y centralizado que ejerce el Presidente –de la República- en todas las esferas de la vida política del país, y que incluye, desde luego, el control sobre los gobernadores, se manifiesta desde la elección hasta la conclusión de su encargo.

Precisamente la vida política del gobernador está en manos del Presidente quien asume un papel de superior jerárquico al evaluar su actuación, peso e influencia y su contribución al modelo del ejercicio y mantenimiento del poder político. Así, el Presidente puede decidir cuándo un gobernador debe concluir su mandato o cuándo debe ser relevado. Puede decidir también qué destino le espera a un exgobernador, en tanto si continúa su carrera política o la ha concluido, o por lo menos suspendido durante el mandato presidencial<sup>127</sup>

Existen actualmente algunos indicadores de que la centralización se ha atenuado en algunos aspectos como el relevo de gobernadores, lo que no se puede decir del autoritarismo del régimen; en otros aspectos ya he comentado algunos de los cambios que vive el régimen político mexicano que plantea una nueva relación entre los poderes públicos, el desgaste en el aludido *estilo personal de gobernar* y la

---

<sup>127</sup> Barrera Zapata, Rolando. *Poder y Autonomía de los Gobernadores en México*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1997, p 35.

limitación de las facultades extraconstitucionales del Presidente, con lo cual existe una tendencia a que las RIG en nuestro país puedan ajustarse paulatinamente al modelo de autoridad traslapante.

#### 4.4 Reforma política

Indudablemente la reforma política y la reforma del Estado que se han promovido en México desde la segunda mitad de la década de los setenta, producto de causas internas y externas, ha aportado su cuota para consolidar la emergencia de nuevos actores sociales y políticos. Es sabido el proceso tan acelerado de deslegitimación que vivía el régimen en la década aludida, en el plano político-electoral se tenía un escenario en donde el partido de aquél hacía *rounds de sombra*, habida cuenta que prácticamente no tenía contrincantes y los que había exhibían una extrema debilidad, además la sociedad expresaba su insatisfacción de múltiples maneras guerrilla incluida, así se impulsó una reforma política y a continuación la denominada reforma del Estado. Sobre el particular Rebolledo Gout apunta:

La versión simplificada de la crisis de los años setenta y ochenta es la aparición de nuevos actores económicos y políticos, nuevas demandas y nuevos intereses excluidos de los contextos "normales" del prestigio, el conocimiento y el uso del poder estatal. Por ello, su expresión fue la del agotamiento del patrón de comportamiento vigente y la modificación de las condiciones en torno a las cuales se definían las relaciones entre el Estado y la sociedad, que abarca a los sectores o clases "tradicionales" y a los nuevos grupos.

El fenómeno central que unifica la atención de la reforma del Estado —agrega Rebolledo— es el encuentro con el creciente pluralismo en todos los ámbitos de la vida de México. Es claro que la nueva vía tendría que reconocer, a la vez, la creciente diversidad y complejidad social, y los límites del Estado y los partidos políticos para representar y atender a esa población.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Rebolledo Gout, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, FCE, 1983, pp 18-19.

La reforma política y la del Estado, son consecuentes con los cambios que presenta la sociedad mexicana de fin de siglo y se han traducido en la incorporación de nuevos actores sociales y políticos al juego político, en la ciudadanía y profesionalización de los procesos político-electorales, en una pluralidad sin precedentes en el México contemporáneo, pero también en la dilatación del espacio público ocupado ahora tanto por las instituciones gubernamentales como por las de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, en lo que compete a las RIG se ha evidenciado la necesidad de su fortalecimiento en un escenario donde la negociación y la coordinación son un imperativo.

Hoy asistimos de manera alentadora a una nuevo esquema de participación y reordenamiento democrático que debe ser plenamente ponderado a fin de tender hacia nuevos estadios de desarrollo político y social tan necesario en las condiciones que hoy vive el país; tal situación ha sido planteada categóricamente por Uvalle Berrones en los siguientes términos:

México ha vivido, en los últimos 27 años, procesos que apuntan por un mayor auge de las prácticas que se orientan por la senda de la democratización. Los vínculos Estado-sociedad son objeto de rearticulación, lo cual provoca que las estructuras del poder pierdan su carácter de estatua de sal. Es un hecho innegable la emergencia de nuevas fuerzas y energías ciudadanas, mismas que influyen en el reacomodo de la vida pública para que sea más abierta, competitiva e intensa. *Existen nuevos grupos y demandas que ocupan un lugar significativo en el centro de los procesos del poder y ello constituye un cambio entre las realidades que en otros tiempos daban cuenta de un estatismo que adormecía la iniciativa de los ciudadanos y las que en la actualidad testimonian el reencuentro de los ciudadanos con sus organizaciones y el espacio de lo público.*<sup>129</sup>

#### 4.5 Fortalecimiento del federalismo

El federalismo mexicano que arranca tímidamente desde 1824 cobra en los

---

<sup>129</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, "La importancia del Cambio político en México y su Influencia en el Gobierno y la Administración Pública", en *Revista Convergencia*, Año 5, Núm. 16, mayo-agosto de 1998, p 17, cursivas nuestras.

años recientes nuevos bríos, es decir, que continúa el proceso de construcción iniciado desde dicho año. En las condiciones prevalecientes en el fin de siglo que tiene como uno de los factores esenciales una sociedad más plural y abierta, una vida local más dinámica y un espacio público redimensionado y en proceso de expansión donde conviven nuevos actores sociales y políticos, el denominado nuevo federalismo cobra a su vez nuevas peculiaridades ante escenarios presentes y prospectivos inéditos, así como ante una memoria histórica densa y cargada de experiencias aprovechables. Acerca del nuevo federalismo Faya Viesca efectúa apuntamientos sugestivos, así cuando sugiere nuevas enmiendas al artículo 40 constitucional en torno a un federalismo cooperativo e interdependiente, en virtud que “el Federalismo mexicano ha pasado ya de una separación expresa entre Federación y Estado, a un sistema de cooperación, de interdependencia y colaboración entre la Federación y los estados” propone entre otras las siguientes:

Con la finalidad de que los estados y los municipios concurren en la formación de la voluntad política nacional y de las tareas gubernamentales de la República, se instituye el Federalismo cooperativo e interdependiente, como fórmula política, orgánica y funcional, a fin de que las administraciones públicas de la federación, de los estados y de los municipios puedan actuar cooperativa e interdependientemente en una serie de programas del gobierno federal. Este Federalismo cooperativo e interdependiente tiene el propósito de mantener el equilibrio entre la centralización indispensable y la descentralización necesaria de la Administración Pública Federal. Este Federalismo obliga a la federación, a los estados y a los municipios, a actuar bajo el principio de fidelidad federal, que se traduce en la voluntad de mantener unas amistosas relaciones federales entre ellos, y de asumir con fidelidad federal los compromisos contraídos entre ellos con un ánimo y con una actitud constructiva de colaboración en sus relaciones federales. Es decir, que la federación, los estados y los municipios, se deban entre sí y al conjunto una fidelidad federal que los obliga a cumplir sus obligaciones constitucionales y hacer valer sus derechos...<sup>130</sup>

En suma, el federalismo mexicano y sus tendencias actuales apuntan en el sentido de lograr en efecto, una mayor interdependencia, cooperación y negociación

---

<sup>130</sup> Faya Viesca, Jacinto, “Impulso a un Nuevo Federalismo”, en *Revista AMEINAPE*, núm. 1, enero-junio de 1996, Querétaro, Qro., México, 1996, p 128.

como fórmula necesaria pero quizá aún insuficiente para consolidar un desarrollo más integral y equitativo en el conjunto de las entidades federativas, y desde luego se trata de un escenario en donde las RIG encuentran un cauce más ágil y legítimo.

#### **4.5.1 Los procesos de descentralización**

La descentralización política y administrativa constituye otro de los procesos que se viven hoy en el México contemporáneo que inciden de manera favorable en el establecimiento y desarrollo de RIG más fluidas y necesarias, además de buscar un mayor consenso de las fuerzas políticas y sociales emergentes de modo que éstas se involucren de manera creciente en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y en una gestión social que tenga mayor impacto y beneficio en el conjunto de lo social.

Es sabido que diversos sectores han sido particularmente definidos para ser objeto de acciones de descentralización: salud, educación, agricultura y desarrollo rural, turismo, construcción y mantenimiento de escuelas, son algunos de aquéllos donde se han dado pasos fundamentales para su consolidación.

Se ha afirmado que “parte esencial del nuevo federalismo es la descentralización, entendida ésta como la transferencia de funciones y medios de las dependencias federales al estado y a los municipios. Así, para avanzar hacia la concepción moderna de nuestra forma federal de gobierno, las partes acuerdan impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos, bajo criterios de eficiencia y equidad de los bienes y servicios que se prestan a las comunidades; se pacta también fortalecer el municipio libre, a fin de mitigar las disparidades en su desarrollo, con el propósito de que la integración nacional se funde en ayuntamientos fuertes, base de gobiernos estatales sólidos”<sup>131</sup>

Acerca del federalismo y la descentralización existen similitudes y diferencias que vale la pena tener en cuenta, así “mientras que el primero es un fenómeno

jurídico-político que se caracteriza por la organización que hace el poder constituyente de autonomías originarias –y propias de los sujetos que las detentan la descentralización supone la transferencia, dentro de un mismo estado ya existente, de funciones y facultades a autonomías creadas por el poder central constituido y dotadas por él de atribuciones que en su favor cede con diversos propósitos, entre los que destacan el de desahogar un ejercicio administrativo –que tiende a congestionar el centro- y el de acercar a los ciudadanos la prestación de servicios y la ejecución de trámites, para hacer más eficiente la gestión y beneficiar a las sociedades locales”.<sup>132</sup>

Con el impulso a las acciones de descentralización por parte del gobierno federal en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, emergen de manera fundamental las RIG en virtud de que se establecen e implantan modalidades de coordinación, controles y otras medidas que se inscriben en el contexto de las RIG. Cabe destacar que los sectores que han sido objeto de descentralización, son particularmente susceptibles a la participación de la ciudadanía y de los grupos organizados, por lo que el concepto de políticas públicas emerge y se sitúa en el plano de la consolidación de las medidas de descentralización.

#### **4.5.2 Fortalecimiento municipal**

El fortalecimiento municipal que es un viejo anhelo de la sociedad mexicana también constituye otro de los factores que ponen de relieve el estudio de las RIG, además de ser hoy uno de los factores clave en la denominada reforma del Estado, y fundamentalmente como requisito *sine qua non* para tender hacia un desarrollo integral y sustentable.

La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 buscó entre otros objetivos brindar mayor precisión a los servicios y cometidos a cargo de los gobiernos y administraciones municipales, además de incluir o más bien refrendar la facultad reglamentaria del municipio, así como la de definir novedosas formas que permitan a

---

<sup>131</sup> “Mecanismos de coordinación y colaboración intergubernamentales” en el Estado de Sinaloa. INAP. *La Administración Local en México*. México, 1997, tomo III, p 249.

<sup>132</sup> Díez de Urdanivia F., Xavier, “El Nuevo Federalismo Mexicano”, en *Revista AMEINAPE*, *op cit.*, p 111.

los municipios allegarse mayores recursos financieros; otras acciones han sido la descentralización de los ramos 26 y 33 en donde las comunidades se ven beneficiadas; sin embargo, se antoja que dichas medidas son insuficientes para tender hacia un auténtico fortalecimiento municipal. Será con el concurso decidido de la participación ciudadana y con un renovado compromiso de las entidades federativas y del gobierno federal como se logrará tal objetivo; en este ambiente las RIG tienen un papel destacado desde la perspectiva de hacer efectivo un federalismo cooperativo e interdependiente.

Es, sin duda en el ámbito municipal donde el impulso a unas RIG ágiles y equitativas que propicien la cooperación entre el gobierno nacional, el gobierno de las entidades federativas y los municipios es más urgente; asimismo, otras de las modalidades que se requiere reforzar consiste en la cooperación intermunicipal, la cual se encuentra poco desarrollada en nuestro medio; el municipalista Ruiz Alanís al abordar el tema de las relaciones intermunicipales ha destacado que estas “han sido una opción olvidada casi por completo en nuestro país, no obstante que los problemas municipales tiendan a rebasar los límites de éstos. A diferencia de las relaciones intergubernamentales que vinculan en forma vertical al municipio con el Estado al que pertenezca y con la federación, se conocen pocos casos de relacionamiento institucional entre los municipios, es decir de relaciones de carácter horizontal”.<sup>133</sup> Tal situación no favorece a todas luces el desarrollo de municipios en un momento en que la conurbación se está dando de manera creciente, particularmente cuando esta involucra dos o más municipios. Asimismo el autor citado señala que el tipo de coordinación aludida permitiría enfrentar con mayor éxito problemas comunes como los de la contaminación ambiental y los derivados de la propia conurbación y muchos inherentes a la prestación de los servicios públicos, tal situación lo menos que provoca es la necesidad de estudiar, analizar e impulsar nuevas formas de RIG tanto en un plano vertical como horizontal.

---

<sup>133</sup> Ruiz Alanís, Leobardo, “Las Relaciones Intermunicipales”, en Sandoval Forero, Eduardo A., Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. [coordinadores]. *El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI*. Toluca, Estado de México, 1993, p 49.

#### **4.6 La sociedad abierta-participativa-contestataria**

Uno de los procesos y fenómenos más significativos de nuestro tiempo consiste en el papel crecientemente protagónico de la sociedad civil, en el despertar de la misma; hoy la sociedad mexicana ha dado muestras de mayor dinamismo y como sociedad abierta y plural encuentra mayores cauces para hacerse presente, para exigir y reivindicar sus derechos, para manifestar sus preferencias. Lo anterior tiene muchas implicaciones e impactos en la acción gubernamental en los tres ámbitos de gobierno, en virtud de que las decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto o a sectores importantes de la misma, deben tomarse con el concurso de ésta o bien evaluando los impactos *ex ante* y *ex post* del resultado de dichas decisiones.

En el espacio y campo de las RIG, las decisiones que afectan a más de un orden de política, gobierno y administración no pueden ser tomadas a espaldas de la ciudadanía, de la opinión pública, ni tampoco a la hora de la implementación y evaluación de políticas, prescindir de la energía social medida en términos de participación; asimismo, rendir cuentas de los resultados obtenidos de la gestión gubernamental a cargo de unas administraciones públicas es un ejercicio que demanda crecientemente la sociedad.

En suma los asuntos públicos han tomado y tomarán una nueva dimensión a partir de la actividad cada vez más dinámica de la sociedad civil y sus grupos organizados.

#### **4.7 El proceso constructivo de las relaciones intergubernamentales en México**

Las RIG en México han tenido un proceso de construcción en los hechos y de manera deliberada, en un primer gran momento considera que estas se desarrollaron sin el concurso de la sociedad y, además en paralelo al proceso de edificación del propio Estado mexicano, y desde esta perspectiva adoptaron la forma que en última instancia era necesaria para consolidar un Estado con una tradición colonial de tres

siglos; sin embargo, es pertinente tener en cuenta que el origen del federalismo mexicano estuvo marcado también por los intentos de una mayor autonomía de varias de las hoy entidades federativas del país. Desde luego las RIG también se identificaron con la forma de Estado que se fue perfilando, no hay que olvidar que durante la primera mitad del siglo pasado se ensayó también la forma de Estado unitario, y en la segunda mitad de aquél, tuvo cabida inclusive un efímero imperio.

Hacia finales del siglo pasado y principios del actual, los dispositivos de política y gobierno que se concretaron, a través de las cuales el ejecutivo federal estableció las relaciones con los órdenes de gobierno y administración prevalecientes: el federal y el estatal, habida cuenta que constitucionalmente no existía el orden de gobierno municipal, fueron en lo fundamental los definidos desde el gobierno central, recuérdese en este contexto la figura del jefe político, genuina correa de transmisión entre la instancia federal y el espacio local; quizá no exista dispositivo que exprese con mayor nitidez la naturaleza y carácter de las relaciones prevalecientes en el régimen político mexicano en el cierre del siglo XIX e inicios del siguiente.

Es pertinente destacar que las relaciones político-administrativas que se implantaron en la segunda mitad del México decimonónico, constituyeron en buena medida el caldo de cultivo en que se incubó el movimiento revolucionario de principios del siglo XX; sin embargo, la Revolución Mexicana y su secuela no fueron suficientes para establecer unas RIG que propiciaran la participación abierta de la sociedad mexicana. Es hasta la segunda mitad del presente siglo cuando en el ambiente aún de un modelo altamente centralizado se impulsan RIG en donde no sólo participara la Federación sino también las entidades federativas, y hasta más reciente cuando éstas se dan en el contexto de la vertiente de coordinación definido en la Ley de Planeación. A continuación paso revista brevemente a las formas y mecanismos de coordinación intergubernamental que se han implantado y desarrollado a lo largo del último cuarto del presente siglo.

#### 4.7.1 Formas de coordinación intergubernamental

En lo fundamental existen dos formas o tipos de coordinación intergubernamental, la de carácter político-administrativa y la de orden económico-financiera. En la primera modalidad se busca evitar o al menos atenuar la fuerte concentración de funciones a cargo de la administración pública federal, y tiene su fundamento constitucional en las facultades concurrentes entre los órdenes de gobierno federal y estatal, tal es el caso de los servicios de salud, educación, asentamientos humanos, cultura política, registro nacional de población, prevención y readaptación social, protección civil, asuntos religiosos, documentos y archivos municipales y servicios migratorios.<sup>134</sup> Cabe destacar que en las funciones antes aludidas el gobierno y administración municipal tienen una participación que va en ascenso.

La segunda modalidad corresponde a la coordinación económica y financiera, la cual está directamente vinculada al papel que cubre el Estado mexicano en cuanto a su cometido redistributivo de la riqueza social y de rectoría económica, así como en la política fiscal, asunto que requiere de una delicada coordinación, lo que ha dado lugar a los Convenios de Coordinación Fiscal. Acerca de la presente modalidad, Martínez Cabañas ha destacado que:

Una de las estrategias más importantes del gobierno mexicano en materia de política económica y que se manifiesta en el aspecto de coordinación, es la planeación, entendida ésta como una acción conjunta de los sectores público, privado, social y de toda la sociedad en su conjunto, a efecto de enfrentar los graves problemas que ha originado el modelo de desarrollo económico que hemos adoptado y sus relaciones con el exterior, la centralización, la desigualdad económica de las regiones y la crisis general de la economía mexicana.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Consúltense: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. México, 1993, pp 497-569; y Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración ... en González Saavedra, María Teresa, *et al. op cit.*, p 206.

<sup>135</sup> Martínez Cabañas, Gustavo, *Ibid.*

#### 4.7.2 Mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental

La coordinación intergubernamental en México en el último cuarto de siglo, ha desarrollado una serie de formas, mecanismos e instrumentos que en sus rasgos fundamentales pueden sintetizarse en las siguientes:

- *Comités Promotores del Desarrollo Económico.*- a principios de la década de los setenta, se estableció por primera vez en el Estado de Yucatán un Comité Promotor del Desarrollo Económico (COPRODE), buscando lograr la concurrencia de los órdenes de gobierno y administración federal y estatal, así como de la sociedad con el objeto de impulsar el crecimiento y desarrollo económico; posteriormente se amplian a un mayor número de entidades federativas tanto por la necesidad de afinar la coordinación como por el reconocimiento implícito de lograr un desarrollo económico más equitativo en el país. En 1980 se lleva a cabo una Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, con el fin de efectuar un balance respecto de su funcionamiento y resultados, producto de la cual se plantearon cinco recomendaciones: 1) definir la participación de los COPRODES en la estrategia de desarrollo nacional y regional; 2) adecuar los objetivos, integración y funciones de los COPRODES en congruencia con la participación que se les definiera en las estrategias de desarrollo nacional y regional; 3) actualizar el fundamento jurídico de los COPRODES; 4) incluir en el convenio único de coordinación los términos de concertación entre los gobiernos estatales y federal, para la estructuración y operación de los COPRODES; 5) promover las modificaciones y ajustes pertinentes en los esquemas y procedimientos de las administraciones estatales y federal para que los comités se integraran y operaran adecuadamente y fueran considerados sus esfuerzos y acciones en la toma de decisiones por parte de ambos órdenes de gobierno. Finalmente, en febrero de 1981 los COPRODES son transformados en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

- *Los Comités de Planeación para el Desarrollo.*- Su creación obedeció al pronto desgaste de los COPRODES, a sus limitaciones, vacíos, tamaño (el gran número de integrantes de dichos comités acabó por hacerlos inoperantes) y los propósitos consiguientes de mejorar la coordinación intergubernamental, elevar su eficacia y eficiencia, así como de brindar una mayor participación a los gobiernos estatales en la planeación del desarrollo económico y social. En este último rubro conviene destacar, siguiendo a Martínez Cabañas que “también se incorporaron a los COPLADES programas y acciones... como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el Programa de Productos Básicos, la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres”.<sup>136</sup>
- *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.*- Desde la década de los veinte se inició la celebración de convenciones nacionales fiscales que se continuaron en 1933 y 1947. En la década de los años setenta se perfila el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a partir de convenios de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados que abarcaron rubros relativos al impuesto sobre ingresos mercantiles y el impuesto sobre la renta; sin embargo, es con base en la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal que se da pie a la creación del sistema antes aludido.

Con la implantación del SNCF se buscó además establecer un mecanismo más racional de ingresos compartidos por los tres órdenes de gobierno, así como una administración y organización con responsabilidad compartida; sin embargo, la gestión fundamental recayó en el gobierno federal.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, p 213.

<sup>137</sup> Desde la década de los setenta se empezó a desarrollar un nuevo sistema de coordinación fiscal y presupuestal entre la federación, los estados y los municipios. En este sentido, muchos programas han involucrado algún grado de coordinación entre los tres distintos niveles de gobierno. Sin embargo, este sistema fue haciendo gradualmente que la relación entre las capacidades fiscales, programáticas y de gasto recayeran sobre la federación. Consecuentemente, la coordinación se convirtió en una herramienta muy eficiente para una fuerte recentralización administrativa y política. Méndez Martínez, José Luis, “Estudio Introductorio”, en Weight, Deil S. *Op. Cit.*, p 41.

Actualmente se busca atenuar la fuerte centralización fiscal prevaleciente, a través de la descentralización de los denominados Ramo 26 y 33; no obstante, la federación continúa teniendo un fuerte peso en la distribución de los recursos correspondientes.

- *Convenios Unicos de Coordinación.-* Se establecieron formalmente en 1976 e iniciaron su operación en 1977; en sus orígenes a decir de Sánchez Gochicoa, “el Convenio fue un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterios y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales”.<sup>138</sup>
- *Convenios Unicos de Desarrollo.-* Como consecuencia de las reformas constitucionales de 1983, los CUCs se transformaron en CUDs; así, éstos últimos se convirtieron en el instrumento central de la política de desarrollo regional del gobierno federal establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual se buscó “a través de la coordinación de los ejecutivos federal y estatal, para la realización de programas y acciones tendientes a lograr el desarrollo estatal, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional”; asimismo, señala Méndez Martínez, “La nueva definición de los CUD de 1984 trató de reforzar a los Coplades como los únicos canales permanentes de coordinación entre las instancias federal, estatal y municipal”.<sup>139</sup> Finalmente, como es sabido, los CUD se transformaron a partir de 1992 en Convenios de Desarrollo Social (CDS) y se redefinieron varios de sus objetivos, refrendándose, por cierto, la centralización en el manejo y distribución de los recursos financieros.

---

<sup>138</sup> Sánchez Gochicoa, Antonio, “La coordinación del gasto público. Experiencias y perspectivas del Convenio Unico de Desarrollo”. Ponencia presentada en el Foro sobre Coordinación Fiscal, IEPES, PRI, México, 4 de marzo de 1988, *Ibid, apud*, p 37.

<sup>139</sup> *Ibid.*

#### **4.8 Las relaciones intergubernamentales como factor de desarrollo**

El gran marco del federalismo, el protagonismo creciente de la sociedad civil, las transformaciones del régimen político, el desgaste del tradicional presidencialismo mexicano, la emergencia de nuevas fuerzas políticas, el redimensionamiento de los sectores público, privado y social, impactan profundamente las relaciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como las relaciones de éstos con la sociedad civil en su conjunto, con la sociedad y grupos regionales y con la comunidad local. No es casual, entonces que los asuntos públicos sean compartidos y atendidos de manera ascendente tanto por instancias, dependencias y entidades del gobierno federal, por los gobiernos de las entidades federativas y por los gobiernos municipales; así como por organizaciones de la sociedad, de esta manera se expresa en el espacio de lo público su dilatación y complejización.

De igual manera, las relaciones gubernamentales están encontrando nuevos cauces, el estilo tradicional de administración y gestión de las mismas donde ha campeado un manejo centralizado del gobierno federal con respecto a las entidades federativas y municipios, o de las segundas frente a los terceros, se está transmutando por otro donde la participación de los gobiernos y las administraciones locales y el de la ciudadanía, es más definitorio en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas a seguir, así como del destino de los recursos que se encuentran en juego.

Hoy es un imperativo que las políticas públicas constituyan una práctica y una estrategia en el desarrollo de las RIG, que se traduzca tanto en el fortalecimiento del federalismo, de un desarrollo más integral y desde luego, en la consecución del buen gobierno. Asimismo, el proceso de desarrollo de las RIG estará cruzado por una participación creciente tanto de los tres órdenes de gobierno y administración como de los sectores privado y social.

## *CAPÍTULO V*

### *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO*

**L**AS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE las entidades federativas no han permanecido estáticas ante los cambios y transformaciones que caracterizan a la vida económica, política y social del país y a sus expresiones en el ámbito regional y local, así como los derivados del ámbito internacional, de lo que nos hemos venido ocupando en apartados anteriores; de igual manera las administraciones municipales han sido objeto y sujeto de los ajustes realizados en el país en los últimos años. Lo relevante en ambos casos es que se trata de un proceso o un conjunto de procesos que manifiestan los cambios ocurridos en la sociedad, donde sus acciones o buena parte de ellas se explican con base y en razón de las capacidades individuales y grupales, a la vez que las modificaciones introducidas o necesarias de llevar a cabo en la organización, gestión y funcionamiento de las administraciones aludidas y de sus relaciones cotidianas con la sociedad del entorno, que cada vez va siendo contraria a todo tipo de pretensión de gobierno a través de controles políticos que limiten la creatividad individual y colectiva, lo cual representa una síntesis de lo que han sido en el pasado y de las tácticas y estrategias diseñadas para enfrentar el presente y construir un futuro más promisorio.

En un análisis de los procesos y acciones efectuadas por parte de las administraciones locales, se deja entrever un panorama que es menester tener en cuenta, con el objeto de situar hasta donde esto es posible el estado actual de aquéllas; es pertinente señalar que los casos que se tratan en el presente gran capítulo son abordados tomando en consideración algunas de las peculiaridades de cada entidad federativa, así, nos extendemos más en unos casos que en otros, y de manera particular lo hacemos en el del Estado de México.

### **5.1. La modernización de la administración pública en las entidades federativas**

Las administraciones de las entidades federativas han venido dando muestras de una clara concepción del arte de gobernar, administrar y conducir a la sociedad civil, misma que se está transformando en una sociedad abierta en donde las libertades individuales emergen y se fortalecen, una sociedad renuente a aceptar que las decisiones fundamentales que le afectan se tomen de espaldas a la participación ciudadana, por tanto aquéllas toman en consideración los rumbos, cambios y transformaciones característicos de la sociedad moderna. En este sentido los conceptos de Estado, gobierno, administración y gestión cobran una nueva dimensión congruente con los nuevos derroteros de la sociedad y del Estado mismo.

Sociedad y gobierno no se repelen. Se contienen y complementan para vencer las imperfecciones e insuficiencias que trae consigo la vida de los individuos. El gobierno, por tanto, se explica en relación y razón de la sociedad. No es una instancia que tiene capacidades autárquicas.

Por el contrario, es tan fuerte en la medida en que la sociedad vive con prosperidad. Es débil, cuando los individuos y sus organizaciones no encuentran en él, al medio que posibilita aprovechar mejor el esfuerzo individual, sin excluir o mediatizar las potencialidades de sus ciudadanos.<sup>140</sup>

La dicotomía y divorcio entre el Estado y la sociedad no constituye así un postulado insuperable en la medida en que se aquilatan y superan las oposiciones y

---

<sup>140</sup>Uvalle Berrones, Ricardo. *Un testimonio de gestión y modernización administrativa: El gobierno del Estado de Sinaloa*. Gobierno del Estado de Sinaloa, Secretaría de Administración, México, 1992, p 14.

rivalidades propias de sociedades tradicionales, es necesaria la cooperación entre las instancias que hacen posible el gobierno moderno, así:

Gobernar es dar rumbo a la heterogeneidad de la vida civil; es guiar con apego al derecho y a los valores políticos, el esfuerzo que pueden aportar los individuos y sus organizaciones.

La capacidad de dirección que el gobierno pueda tener, depende de su adaptación al cambio; a lo previsto y también a los imprevistos. Gobernar no es considerar únicamente qué puede suceder, sino saber absorber con el concurso de las instituciones, las contingencias que suelen presentarse en la vida colectiva.<sup>141</sup>

La conducción de la moderna sociedad en donde concurren la política, el gobierno, la administración y la gestión públicas, corresponde a una actividad compleja en su misión de brindar atención a sus necesidades y carencias, contando con el concurso de los esfuerzos de los individuos o grupos, así como con el aprovechamiento racional de los recursos; administrar y gestionar la vida social es una tarea constructiva y creativa y corresponde a la administración pública el papel y misión fundamental de fortalecer la vida en común y contribuir a la satisfacción de las necesidades y desarrollo de la sociedad y por supuesto a promover la calidad de la vida de la misma.

La administración de la vida común, es la administración de lo público. En este sentido, la administración pública es la que da cuerpo y coherencia a la función de gobierno y contribuye a que la vida en asociación sea menos imperfecta, aspirando a un mejor orden y a una más óptima prosperidad... corresponde a la administración pública conjugar esfuerzos y articular capacidades para que tanto el crecimiento económico así como el desarrollo social sean factibles. De igual manera, el respeto y salvaguarda del orden político, junto con el disfrute por parte de la ciudadanía de sus derechos y libertades, le confieren a la administración pública un carácter benéfico y positivo que es congruente con los valores de lo que es el buen gobierno.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, p 15.

<sup>142</sup> *Ibid.*, pp 18-19.

Política, gobierno y administración en el Estado moderno adquieren un sentido directamente vinculado a preservar los derechos de la ciudadanía, el equilibrio ecológico, a sustanciar y fortalecer la vida pública, a nutrir las libertades y capacidades individuales y colectivas, a contribuir al desarrollo del espacio público, en suma a promover y elevar la calidad de vida de la sociedad, lo que descansa necesariamente en la eficientización de los procesos de gobierno y administración, en aumentar sus capacidades de gestión y en el abandono de inercias y rutinas improductivas, de los burocratismos, la corrupción y la simulación. Las administraciones que asuman frontalmente las nuevas realidades, adapten sus procesos, procedimientos y estructuras administrativas; incrementen su capacidad funcional y operativa, y lleven al cabo sus quehaceres y cometidos a tono con las exigencias del mundo contemporáneo, estarán en el camino de arribar a una etapa más allá de la modernidad en la que ya estamos inmersos dadas las posibilidades reales y potenciales que brindan las nuevas tecnologías a la sociedad y a las organizaciones públicas.

La administración de las entidades federativas y municipios adquieren mayor relevancia en el fin de siglo, pues es en dichos ámbitos donde la democratización de la vida pública, los procesos descentralizadores, las manifestaciones de una sociedad más plural, abierta y diferenciada se expresan y expresarán de manera creciente. Así, la gestión pública entra en una fase en que deberá ser congruente con las exigencias y problemas asociados a la gobernabilidad y exigencias de las sociedades locales que, en las condiciones actuales es requisito *sine qua non* para expandir las fuerzas interiores del Estado y la sociedad en la fase por la que transita la sociedad contemporánea. La agenda que se presenta al gobierno y a la administración pública de las entidades federativas es amplia y compleja, no son pocos los retos que tienen que asumir y resolver; las nuevas realidades que enfrentan los órdenes de gobierno y administración del régimen económico-político mexicano deben ser abordados con el concurso y aportaciones de las ciencias positivas, en donde puede ser ubicado un conjunto de categorías como las siguientes:

Racionalidad histórica, racionalidad tecnológica, tecnologías de gobierno, eficiencia social, utilidad estatal, eficiencia gubernamental, eficiencia intermedia, eficiencia final, utilidad pública, utilidad política,

utilidad administrativa, capacidad de gobierno, mercado político, mercado económico, calidad total, bien social, publicitación del poder, acción individual, acción comunitaria, legitimidad administrativa, concertación política, política de la oferta, rendimiento administrativo, rentabilidad financiera y gestión pública, realismo gubernamental, racionalidad pública, realismo político, realismo administrativo<sup>143</sup>

Las tecnologías gubernamentales, administrativas y de gestión de la nueva época que podemos calificar como una fase o faceta tecnológica se complementan con las aportaciones de campos, objetos y disciplinas sociales y técnicas; se trata de una visión y acción inter y multidisciplinaria que hacen de la administración pública, para decirlo con nuestro autor, una ciencia social y tecnológica, habida cuenta de las aportaciones de la ciencia política, la sociología, la economía neoclásica, el derecho, la teoría de la organización, la psicología, las matemáticas, la investigación de operaciones, la estadística, el análisis de sistemas y la teoría de juegos.

### 5.1.1. Las facetas de la modernidad

Los procesos modernizadores promovidos en el ámbito de las administraciones estatales evidencian signos alentadores que pueden colocar a éstas en el rumbo adecuado para acceder a etapas superiores de desarrollo.<sup>144</sup> Ahora es pertinente efectuar un acercamiento al análisis de un conjunto de medidas, reformas y acciones modernizadoras emprendidas por algunas entidades federativas que condensan y nos remiten a las innovaciones emprendidas y concretadas y cuyas acciones son claramente deliberadas para enfrentar nuevos y viejos problemas ante los retos y desafíos que presenta el contexto en este fin de siglo..

---

<sup>143</sup>Uvaille Berrones, Ricardo, "La administración pública como ciencia social tecnológica", en Revista *Gestión y política pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. III, núm. 2. México, segundo semestre de 1994, p 311.

<sup>144</sup> Recientemente Omar Guerrero haciendo alusión a la modernización de la administración estatal asienta una serie de apreciaciones que conviene tener presente: "...la modernización es una consecuencia del desafío de las sociedades ante sus problemas, pues las tendencias al cambio son inherentes a ellas en la medida en que han de enfrentarse a problemas esenciales para las cuales no existe siempre una solución constante -y añade-. La modernización es una condición del progreso inherente a toda sociedad; sin embargo, tal progreso no es mecánico: *sólo es posible cuando los problemas que se plantean como desafíos para su marcha progresiva, son enfrentados de manera deliberada*". Guerrero, Omar, "Modernización de la administración estatal en el estado de Guerrero", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 56, abril de 1997, p 18, cursivas nuestras.

En los siguientes subapartados a manera ejemplificativa, nos referiremos a diversas reformas, acciones, quehaceres e innovaciones promovidas en las administraciones públicas de los estados de Sinaloa, Guerrero, Nuevo León, Coahuila, Durango, Tlaxcala y el Estado de México, que en conjunto apuntan a sincronizar a la actividad gubernamental en el espacio de las entidades federativas por los rumbos que marcan los requerimientos de la vida moderna. Asimismo habremos de considerar las limitaciones que de conjunto percibimos en la última década del siglo, que inhiben aún fuertemente la participación ciudadana y las posibilidades reales de conformarnos como una sociedad política de una amplia civilidad, que incluya a la totalidad de la nación mexicana, inclusive aquellos grupos tradicionalmente marginados. Otros aspectos no abordados inscritos en la época moderna corresponden a las reivindicaciones de las etnias, pueblos y organizaciones indígenas, quienes están logrando que las decisiones fundamentales que les afectan no se tomen a sus espaldas, sino con su plena y activa participación, lo que se traduce necesariamente en cambios en el ser y actuar de las administraciones de una buena cantidad de estados federados.

Con el objeto de proceder al análisis, hemos agrupado las entidades federativas objeto de estudio en cuatro grupos, en el primero de ellos situamos a los estados de Sinaloa y Guerrero, destacando los aspectos asociados a la modernización; en el segundo agrupamos a los estados de Nuevo León, Coahuila y Durango en los cuales se analizan las estrategias seguidas en estos en torno al aprovechamiento de las posibles ventajas que se derivan y puedan derivar en el futuro de la apertura comercial; por último situamos de manera sucesiva a Tlaxcala y el Estado de México, en el primero como caso particular abordamos el estudio de su régimen político y administrativo, por tanto, se analizan los aspectos de orden constitucional, los poderes públicos del estado, así como su administración y gobierno municipal que ha observado innovaciones fundamentales que no tienen par en el concierto nacional; finalmente se estudian los procesos de modernización y también las estrategias seguidas en el Estado de México para insertarse de manera más adecuada en los cambios del fin de siglo, con vistas a aprovechar también las ventajas comparativas que puedan derivarse de los tratados de libre comercio que el país ha firmado o está por firmar en el futuro mediato.

### 5.1.2. Modernización e innovación tecnológica en la administración pública del estado de Sinaloa

El gobierno del estado de Sinaloa al interior de la Secretaría de Administración ha emprendido un programa de modernización administrativa, en la que han participado de manera central la Dirección de Programación, Presupuesto y Control del Gasto de Administración, así como la Subsecretaría de Modernización Administrativa. En conjunto han procedido a fortalecer la organización del trabajo administrativo, a imprimir mayor racionalidad a los procedimientos y desarrollado una tecnología administrativa, que se ha traducido en una mayor eficientización del quehacer gubernamental en su conjunto; de igual manera se ha incorporado una innovación tecnológica necesaria para fortalecer los vínculos con la sociedad civil, aprovechando los recursos tecnológicos que brinda la sociedad contemporánea.

Por lo que corresponde al trabajo emprendido por la Dirección de Programación, Presupuesto y Control del Gasto de Administración, es pertinente señalar en primer término que ésta forma parte de la Secretaría de Administración,<sup>145</sup> "Por su cobertura y responsabilidad tiene a su cargo asegurar que la cuantía de los recursos sea canalizada con un inteligente ejercicio del gasto, vinculándolo a una metodología de programación y presupuestación... por su competencia funcional y por especialización tecnificada, la Dirección de Programación, Presupuesto y Control del Gasto de Administración, es una Dirección organizada con criterios de lo que es la gerencia pública moderna"<sup>146</sup>, entendida esta en lo fundamental como la capacidad para dirigir, gestionar y manejar procesos de trabajo administrativo.

---

<sup>145</sup>La Secretaría de Administración fue creada el 1 de diciembre de 1981, suprimida por decreto del Ejecutivo estatal el 3 de enero de 1983 y nuevamente incorporada a la administración estatal el 9 de enero de 1986; más recientemente, el 24 de enero de 1992, el Ejecutivo expide el *Reglamento Interior de la Secretaría de Administración*, en donde se fundamentan sus acciones y compromisos en el ámbito de la administración pública estatal. Uvalle Berrones, Ricardo. *Un testimonio... op cit.*, p 23.

<sup>146</sup>*Ibid.*, pp 34-35. Acerca del concepto y aplicaciones de la gerencia pública, se localizan un conjunto de fuentes que es pertinente tener en cuenta ante los retos y necesidades de las administraciones locales, entre ellas se tienen: Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, INAP, 1995; Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Toluca, Edo. de México, IAPEM, 1994; y del mismo autor: "Objetivo y alcances de la gerencia pública", en *Revista Cívitas*. Mexicali, B.C., No. 8-9, enero-agosto de 1992.

La Dirección aludida cuya actividad se encuentra orientada al aprovechamiento y optimización de los recursos financieros del Gobierno de la entidad, encauza su actuación con apego a operaciones tecnificadas<sup>147</sup>, ha emprendido acciones de modernización administrativa concretadas en dos aspectos fundamentales: imprimir mayor *racionalidad a los procedimientos* y un segundo relativo el empleo y uso de *tecnologías administrativas* que además de ordenar el quehacer administrativo, imprimen mayores dosis de eficiencia a los resultados finales.

La *racionalidad de los procedimientos* se cristaliza en los siguientes rubros:

1. La Ley de Adquisiciones y Administración de Bienes Muebles del Estado;
2. Las reglas de operación del gasto de administración: sueldos del magisterio y la burocracia, prestaciones de ley, compra de bienes y servicios de gastos de operación;
3. Las normas para la aplicación de viáticos y pasajes;
4. Las disposiciones relativas al funcionamiento del Fondo de Operación Básica;
5. Las normas y disposiciones vigentes a las que se sujeta el ejercicio del gasto de administración de las dependencias del ejecutivo estatal; y
6. Las normas a las cuales deberán apegarse las dependencias estatales para el ejercicio del estímulo económico otorgado al personal, denominado "gastos en comisión".

En el rubro de *tecnología administrativa* destaca por su importancia *El Sistema de Información Financiera Integral (SIFI)*.

Se trata de una tecnología que permite registrar, clasificar, ejercer, controlar y custodiar los diversos rubros de lo que son el gasto de inversión y de administración considerando aspectos neurálgicos como la cuenta pública; el pago de intereses; amortización de la deuda pública; ejercicio presupuestal; estados financieros, subsidios y la documentación comprobatoria de cada uno de los movimientos financieros que se llevan a cabo.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup>Conviene aclarar que el término tecnificado no implica descontextuar a la administración de su medio ambiente externo. Tampoco implica aislarla de las conductas informales que se dan en su seno.

Menos que es ajena al ser del Gobierno y de las demandas que éste tiene que encarar. La tecnificación alude principalmente al dominio de un tipo de saber que se aprende de manera profesional y que exige el desarrollo de habilidades y destrezas que tienen por objeto hacer algo con un criterio de utilidad. *Ibid.*, p 35.

<sup>148</sup>*Ibid.*, p 44.

La parte medular de la tecnología antes mencionada, consiste en garantizar la colaboración de las dependencias responsables del ejercicio, evaluación y control del gasto público; las Secretarías de Hacienda Pública y Tesorería, de Administración y, de Planeación y Desarrollo.

Se puede, de este modo, optimizar la aplicación de los recursos públicos, conocer con anticipación los requerimientos del gasto público, se asegura una mayor disciplina en el ejercicio del gasto y se consolida el control de los sistemas presupuestales y financieros.

Además el gobierno queda dotado de una infraestructura de informática y personal capacitado que asegura su desarrollo y operación de manera continua y posibilita, al término del período gubernamental, un cierre financiero veraz, confiable, oportuno y transparente.<sup>149</sup>

#### **5.1.2.1. La Subsecretaría de Modernización Administrativa del Gobierno de Sinaloa: un caso de innovación tecnológica**

La moderna tecnología aplicada a los asuntos de gobierno y administración, adicionada con un conocimiento y experiencia de la naturaleza y carácter de los problemas públicos, responsabilidad y transparencia en el ejercicio de la función pública, puede potenciar profundamente la acción gubernamental; de hecho las modificaciones que se han venido gestando y materializando en los ámbitos productivos de bienes y servicios, traen consigo nuevos retos a los gobiernos y administraciones en aspectos organizativos, administrativos y gerenciales, por tanto es indispensable la renovación, revolución e innovación de los modos y procesos de organización, administración y gestión.

La internacionalización de la producción que es a la vez la internacionalización de la tecnología, da como efecto que los criterios de lo micro y lo macro administrativo no sean ya funcionales en una época donde lo que predomina es la integración de las organizaciones en escala mundial, rebasando en consecuencia, las fronteras nacionales.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, pp 66-67.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p 50.

La tercera revolución científico-tecnológica, ha propiciado la incorporación a diversos ámbitos de tecnología sofisticada que da pie a agilizar, eficientar y potenciar un conjunto de procesos. La tecnología aplicada, se afirma, "puede funcionar como un sistema de finas, complicadas y rápidas capacidades que garantizan que la informática, la telemática y la comunicación vía satélite, funjan como medios idóneos de comunicación, administración, toma de decisiones y de conducción organizativa."<sup>151</sup>

Con base en las aportaciones de la ciencia y la tecnología puede fortalecerse el desarrollo de una *tecnología gubernamental* que permita al gobierno atender una serie de necesidades de la sociedad, además de propiciar una mayor consistencia para la dirección de los asuntos públicos, y asegurar mejores resultados. La información en este sentido representa un recurso vital que ahora es susceptible de ser capturada, almacenada y recuperada con más y mejores medios, con el objeto de que su aplicación permita contribuir a la resolución de problemas cada vez más complejos.

De las innovaciones implantadas en la Subsecretaría de Modernización Administrativa del Gobierno de Sinaloa, destaca por su importancia y originalidad el empleo creciente de la informática, permitiendo una mejor y más rápida adaptación a la velocidad e intensidad del cambio organizacional, para lo que se estudió la viabilidad para institucionalizar un sistema de cómputo y se identificaron tres problemas que era necesario erradicar: a) los nudos de la centralización administrativa; 2) la existencia de feudos organizacionales y 3) la obsolescencia tecnológica. Así, con objeto de dar congruencia y eficiencia a las acciones de la administración pública, se desarrolló el diseño de una tecnología aplicada a los asuntos gubernamentales, tomando en consideración una doble vertiente: responder con eficacia tanto a las necesidades sociales como a las del proceso de gobierno. Lo anterior dio como resultado el diseño de un sistema de información para la toma de decisiones, teniendo como elementos centrales el impulso a la descentralización funcional y la garantía de su operación estratégica.

Con lo anterior, la descentralización funcional se transformó en un proyecto viable que permite ensamblar la diversidad de partes componentes de la función de

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

gobierno y evidencia que no existen limitaciones físicas, geográficas u organizativas "para que las instituciones modernas como los gobiernos, adopten a la descentralización funcional como un *Modus Operandi* del trabajo informático". Respecto a la operación estratégica, es importante considerar que "en los asuntos de gobierno lo estratégico es la parte medular de su comunicación con la sociedad y de la comunicación al interior de cada una de sus dependencias... -así- *Confluyen en lo estratégico, las cuestiones de política, seguridad, economía, recursos, cultura, demografía y bienestar*".<sup>152</sup>

El sistema de información gubernamental para la toma de decisiones brinda un amplio servicio en el cual participan una buena cantidad de dependencias estatales y algunas federales que son los usuarios del servicio, al través de una red gubernamental; asimismo se han establecido centros regionales de información y se tiene planteado establecer otros enlaces con el empleo de satélites a fin de cubrir de hecho la totalidad del estado; tal es en lo fundamental el contenido de las innovaciones tecnológicas aplicadas en la Subsecretaría de Modernización Administrativa.

### **5.1.3. La administración pública del estado de Guerrero: modernización social, económica y administrativa**

El caso de la administración pública de una entidad federativa como la de Guerrero, en la que se localizan fuertes contrastes y expresiones de subdesarrollo socio-económico, aquélla debe realizar esfuerzos amplios para arribar a estadios superiores de desarrollo integral, lo que se ha intentado de manera fundamental durante el periodo que nos proponemos abordar; en estas condiciones, el tránsito hacia la modernidad recae de manera fundamental en la administración pública. Tal esfuerzo tuvo un impulso fuerte durante el periodo comprendido entre 1987 y 1993; el conjunto de programas, actividades y acciones que desplegaron coordinadamente gobierno, administración y sociedad en el estado cobra características de particular relevancia que aquí examinaremos de manera sintética.

---

<sup>152</sup> *Ibid.*, pp. 56-57.

La pugna contra el subdesarrollo requiere de una intensificación de actividad de la administración pública, pero un proyecto tal está vacunado contra el virus de la burocratización porque un Gobierno debe estar prevenido contra las enfermedades de una hiperactividad meramente pública. La lucha contra el subdesarrollo -se destaca- debe estimular las energías de todo el substrato social que sostiene a una entidad política, debe nutrirse del esfuerzo colectivo con miras al interés común. *Las instituciones administrativas deben, por consiguiente, contener los necesarios ingredientes de profesionalización que reclama la moderna administración de personal, pero abrirse con igual generosidad a la participación ciudadana que mucho puede contribuir a la evasión del subdesarrollo.*<sup>153</sup>

El planteamiento de la cita anterior reviste gran importancia en las condiciones que caracterizan al México de hoy en donde no solamente se han reestructurado las administraciones públicas federal y estatal, disminuyendo sus faraónicas dimensiones -en particular de la federal- sino además por el contexto de crisis y de escasez de recursos en que se desenvuelve la acción gubernamental. En estas condiciones remarcar que el "esfuerzo fundado en las energías sociales combinadas hace más viable el camino de la modernización", constituye un elemento básico a considerar, en particular cuando el gobierno cede conscientemente a la tentación de querer hacerlo todo por medio de su administración y en contrapartida, se coordina al través de los medios, las tecnologías y los conductos adecuados para demandar la participación social. Esto parece ser un elemento básico que caracteriza a la administración objeto de estudio.

En el Estado de Guerrero se ha fijado un propósito fundamental: hacer de la administración pública un espacio de participaciones sociales múltiples, donde el concurso civil se encuentra por doquier.<sup>154</sup>

La participación social ha cobrado en efecto una relevancia muy especial en el caso que nos ocupa, es notable que en el régimen administrativo del estado de

---

<sup>153</sup>Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*. Acapulco, Guerrero, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991, p 20; cursivas nuestras. Un trabajo posterior del autor donde agrega una serie de planteamientos adicionales en torno a la modernización del Estado de Guerrero puede verse en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 56, *op cit.*, pp 15-28.

<sup>154</sup>*Ibid.*, p 21.

Guerrero y en el conjunto de leyes que le dan sustento y regulan al total de la administración, se destaquen tres de ellas: La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado y la *Ley de los Organismos Públicos de Participación Social*, en donde esta última constituye el fundamento "para la creación y operación de los Organismos Públicos de Participación Social" que ciertamente representan "uno de los especímenes administrativos más interesantes y atractivos del régimen administrativo guerrerense".

Algunos otros ordenamientos de carácter jurídico que conviene mencionar, expresan las tendencias e innovaciones incorporadas al funcionamiento de la administración pública y a las relaciones del gobierno con los ciudadanos, son los siguientes: *Acuerdo por el que se agrupan por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal* (agosto 7, 1987); *Acuerdo que define las relaciones de coordinación entre las secretarías del gobierno del Estado y las delegaciones y representaciones federales* (septiembre 8, 1987); *Acuerdo que ordena la elaboración del Programa de Modernización Administrativa* (junio 29, 1988), así como la *Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero*, cuya función esencial consiste en solucionar las controversias surgidas entre las autoridades del estado y los particulares; y la *Ley que Establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad* (mayo 12, 1987), "que como está indicado en su título tiene como propósito invocar la contribución de la ciudadanía al esfuerzo del Gobierno".<sup>155</sup>

En el régimen administrativo del estado de Guerrero destacan diversos ingredientes tendentes a fortalecer las relaciones entre el estado y los ciudadanos, así como a tender puentes y vínculos que permitan a los particulares disponer de medios para defenderse de una administración que en el plano territorial de la entidad, reproduce la centralización que a nivel nacional ejerce el gobierno y la administración pública federal, por tanto, pasar por encima de los derechos de los particulares puede darse con más frecuencia de la deseable; o bien la ya comentada participación de los ciudadanos y los particulares conjuntamente con la administración pública en la

---

<sup>155</sup>Consúltese *Ibid.*, p 26.

solución de problemas y cometidos comunes, de esta manera la modernización de la administración pública adopta diversas modalidades y cobra diversas expresiones en las entidades federativas.

### **5.1.3.1. La reforma de la administración pública centralizada del Estado de Guerrero**

El estudio y análisis del régimen administrativo de las entidades federativas puede llevarse al cabo como lo plantea y desarrolla Omar Guerrero en la obra ya citada en que nos fundamentamos para documentar el presente subapartado. Así, a semejanza de una espiral se sitúa en el foco de movimiento de ésta a los secretarios del estado, de cuyas directrices y acciones surgen los quehaceres y actividades de un conjunto de entes administrativos, que desde y según los criterios generalmente aceptados de jerarquía, personalidad jurídica o manejo y gestión de su patrimonio, "se aproximan y se alejan según sean órganos administrativos desconcentrados, u organismos públicos descentralizados, u organismos públicos de participación social, u organismos públicos de participación ciudadana".<sup>156</sup>

Desde la anterior didáctica y sugestiva idea, quedarían ubicadas en el foco de la espiral, las secretarías de estado que integran la administración pública centralizada; en la periferia interna de la espiral, los órganos administrativos desconcentrados por función o por territorio que integran a la administración pública desconcentrada; en la periferia externa de la espiral, los organismos públicos descentralizados que en este caso conforman a la administración pública descentralizada o paraestatal; por último más allá de la periferia externa de la espiral, se situarían tanto los órganos de participación social en la administración pública como la colaboración ciudadana misma en la administración pública, lo que en conjunto nos brinda el panorama completo del régimen administrativo de una entidad, en este caso del estado de Guerrero.

---

<sup>156</sup>*Ibid.*, p 15.

En virtud de su importancia y en beneficio de la brevedad, sólo nos referiremos a algunas de las reformas que han modificado y modernizado a la administración pública centralizada; a un solo organismo público descentralizado, cuyo objeto se identifica con una de las actividades sustantivas del estado de Guerrero, el turismo, concretamente a la Promotora Turística de Guerrero; y por último a uno de los organismos ubicados más allá de la periferia externa de la espiral: El Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco. Desde luego lo que aquí analizamos suscintamente representan actividades sustantivas para el estado de Guerrero, directamente vinculadas a los procesos de globalización, integración económica y apertura comercial que actualmente se impulsan en el país de manera expresa.

De las reformas que han modificado a la administración pública centralizada, destacan desde nuestra perspectiva, las siguientes: por su novedad inclusive en el concierto nacional de las entidades federativas, sobresale la incorporación de una dependencia central: la Secretaría de la Mujer que manifiesta como en la entidad se convoca claramente la participación y colaboración de la mujer en asuntos de orden público que se revierten en beneficio de la comunidad. "La nueva organización fue diseñada para acelerar la incorporación femenina en los negocios de la administración pública e intensificar y extender su colaboración en sus distintos ámbitos".

Además de esta innovación, habría que agregar la renovación de la Secretaría de Gobierno cuyo objeto fundamental estriba en atender a cabalidad los asuntos de gobierno interior del estado y afinar la coordinación con el resto de las Secretarías del Estado; asimismo, se crea la Secretaría de Coordinación que sustituye a la anterior de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental; la Secretaría de Salud se transformó en Secretaría de Desarrollo Social y se le añaden cometidos, entre ellos, la atención médica, la asistencia social y el control sanitario, además de la educación, la cultura, el deporte y la recreación.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup>A manera de situar las transformaciones más recientes, llevadas al cabo durante 1989, hay que señalar que "Uno de los cambios más visibles lo constituye la Secretaría de Planeación y Presupuesto, que en diciembre de 1989 se transmutó en la hoy Secretaría de Planeación, Presupuesto y Desarrollo Urbano, es decir, se trata de la fusión de dos dependencias centralizadas que han convergido en un propósito común. La otra Secretaría de Finanzas ahora lo es de Finanzas y Administración a partir de diciembre de 1989, en tanto que la de Desarrollo Administrativo y Control Gubernamental hoy es la Secretaría de Coordinación, y la Contraloría General del

En torno a las reformas a la administración centralizada que nos ocupa y la Ley Orgánica de la Administración Pública, es pertinente señalar con Omar Guerrero que:

Una de sus novedades más significativas es que esta Ley da pauta para que el Titular del Ejecutivo estatal pueda formar comisiones de ciudadanos de interés público, con carácter no gubernamental, para que en su seno formulen recomendaciones y opinen sobre los programas de Gobierno... Uno de estos órganos, el de más jerarquía moral y consultiva, es el Consejo Técnico de Desarrollo del Estado de Guerrero, diseñado como instancia consultiva para el Gobernador y ha sido formado por varias personalidades guerrerenses que han destacado en la ciencia, las artes y la técnica, y por otras personas cuya experiencia previa hayan contribuido al desenvolvimiento económico y social del Estado.<sup>158</sup>

Otra peculiaridad de la administración pública del estado de Guerrero, la constituyen los gabinetes de administración pública, cuerpos intersecretariales que a través de mecanismos de coordinación y comunicación, buscan brindar un mejor seguimiento a los programas y acciones de las dependencias y entidades de la administración pública del estado; dichos gabinetes son: El de Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Desarrollo Administrativo; Turismo; y Comercio Exterior.

Con relación al *Programa de Modernización Administrativa*, mencionaremos que éste se encuentra diseñado en base a cinco objetivos fundamentales: a) mejorar el nivel de desempeño de la administración pública en función de las necesidades de la sociedad guerrerense; b) fortalecer el uso honesto de los recursos públicos; c) imprimir mayores grados de racionalidad al manejo de estos recursos; d) agilizar y simplificar a la administración pública y e) apegar el comportamiento administrativo a la noción de Estado de Derecho; para ello se diseñaron los once subprogramas siguientes:

- Uso intensivo de la planeación.
- Implantación de sistemas de evaluación y seguimiento.
- Mejoramiento de los sistemas de estadísticas e informática.

---

Gobierno del Estado, según decreto de diciembre de 1989. *Ibid.*, p 59.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p 49.

- Uso racional de la computación electrónica.
- Mejoramiento de la administración de personal.
- Racionalización de la organización administrativa.
- Descentralización y desconcentración territorial.
- Mejoramiento de los procedimientos internos y externos.
- Renovación del marco legal.
- Desarrollo de la administración de recursos materiales, financieros y tecnológicos, y
- Formación de una cultura administrativa entrañada en la eficiencia y la democracia.<sup>159</sup>

Entre los organismos públicos descentralizados de la administración pública del estado de Guerrero, destacan por sus objetivos y cobertura de actividades: el Instituto de Vivienda y Suelo Urbano de Guerrero (INVISUR), el Instituto Social de Fomento Agropecuario, Maquinaria para Obras Públicas (MAQUINOP), y Promotora Turística de Guerrero (PROTUR); en el presente subapartado únicamente habremos de referirnos al último de estos organismos.

Una de las actividades fundamentales del estado de Guerrero con gran impacto en un conjunto de otras tantas de orden económico y social, es la de carácter turístico, por tanto, ocuparse de su fomento, cuidado y desarrollo constituye una de las tareas principales del gobierno de dicho estado, así, no es casual que organismos como PROTUR<sup>160</sup> tengan entre sus objetivos centrales orientar su acción hacia el logro de un desarrollo turístico más integral e inclusive racional, cuidando que los beneficios derivados de aquel se esparzan y fluyan a un mayor número de habitantes del estado, lo que en las condiciones actuales de apertura comercial, se convierte en una necesidad a todas luces a ser cubierta con el mayor de los cuidados.

---

<sup>159</sup>Consúltese *Ibid.*, pp 52-54.

<sup>160</sup>PROTUR es un organismo público descentralizado, que tiene como objeto administrar las reservas territoriales destinadas a los proyectos turísticos y para ejecución de obras de infraestructura y equipamiento, relacionados con el turismo. Para tal efecto, efectúa estudios y proyectos, ejecuta obras de infraestructura y urbanización y realiza edificaciones e instalaciones que incrementan la oferta turística. Dota, fomenta y promueve el equipamiento urbano con fines turísticos y adquiere bienes inmuebles y muebles para el fomento turístico. A los primeros fracciona, enajena, arrienda o administra con la misma finalidad. También administra, conserva y opera bienes relacionados con el turismo, por ella misma o por intermedio de terceras personas, y efectúa acciones de publicidad para auspiciar la actividad turística. Está facultada para concertar con los sectores social y privado la formación de empresas turísticas y para gestionar los financiamientos necesarios para cumplir sus finalidades. *Ibid.*, pp. 114-115.

Tal es en lo fundamental la labor desplegada por PROTUR en congruencia con la actividad turística del estado de Guerrero, pero también a tono con la labor de fomento a cargo de la administración pública, en este caso al través de un organismo público descentralizado con mayor autonomía de gestión para hacer más eficaz y fundamentalmente eficiente los objetivos para los cuales fue creado.

Cabe mencionar que entre los mecanismos definidos para la participación ciudadana, se destacan dos tipos de organismos fundamentales: los relativos a la recepción de demandas ciudadanas entre los que se ubican al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, así como a los organismos públicos de participación ciudadana; es en estos últimos en donde se sitúa al Consejo Mixto de Fomento Turístico de Acapulco, que se ubica más allá de la periferia externa de la espiral y que comentamos finalmente.

El Consejo tiene como finalidad captar y organizar la colaboración de los Gobiernos y los sectores, cuyas actividades se centran en el turismo ofrecido por el puerto de Acapulco y se prevé que en Zihuatanejo y Taxco se formen organismos similares.<sup>161</sup>

En virtud de la naturaleza del Consejo, directamente vinculado a la participación ciudadana, a través de éste se capta la opinión en materia de programas turísticos y las sugerencias para mejorar y fortalecer el turismo desde la perspectiva que plantean los sectores público, social y privado.

Tal es el panorama que en aspectos sustantivos nos presenta el régimen administrativo del estado de Guerrero al través de cuya acción se busca la modernización económica y social, para lo que es necesaria también la modernización administrativa.

---

<sup>161</sup> *Ibid.*, p 139.

## **5.2. Nuevo León, Coahuila y Durango y los procesos de apertura comercial**

Algunas de las entidades federativas han establecido una serie de estrategias orientadas al aprovechamiento de las ventajas que ofrece actualmente y quizá más en términos prospectivos la apertura comercial, en los casos que aquí analizamos la ubicación geográfica –casos de Nuevo León y Coahuila- juega un papel importante, así como los niveles de industrialización logrados como es el caso del estado de Nuevo León; en el de Durango, se trata de una entidad federativa que busca insertarse en los procesos de apertura aludidos con base en algunas reformas y estrategias que sigue adelante por parte de su administración pública. En el presente subcapítulo estudiamos los casos de las entidades mencionadas, destacando fundamentalmente los aspectos afines a la apertura comercial que se encuentra en marcha.

### **5.2.1. Nuevo León y los procesos de apertura económica**

A la par con la construcción de una nueva filosofía en materia de gobierno y administración, de la modernización administrativa y la innovación tecnológica aplicada a los quehaceres gubernamentales y de gestión, las administraciones de las entidades federativas están poniendo el acento en los retos y perspectivas que se les presentan ante el contexto actual y futuro de orden interno e internacional. Así por ejemplo, el gobierno del estado de Nuevo León ha calibrado el contexto internacional que lo envuelve, destacando los cambios económicos y tecnológicos que se encuentran en marcha o se avecinan en el futuro inmediato.

La estandarización tecnológica y administrativa -se apunta- marca una tendencia hacia la globalización de métodos y procesos, en el sentido de que los bienes y servicios tienden a producirse con estándares muy similares en el mundo... La mayor integración del comercio y la producción mundial está contribuyendo a un reacomodo en los centros de poder internacional y se está reajustando la división entre países pobres y países ricos. El hecho de que no todos los países han abierto en igual medida sus economías, eliminando barreras al comercio exterior, ha contribuido a la formación de bloques internacionales para la cooperación y solución conjunta de problemas económicos.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> *Estrategias del Pacto Nuevo León 1991/1997*. p 11.

Los retos identificados en el caso que nos ocupa ante las nuevas condiciones de internacionalización creciente de múltiples procesos, han dado pie a la definición de estrategias para enfrentarlos en mejores condiciones, así se puntualiza:

Para desempeñar un papel activo en el contexto de la competencia internacional es indispensable lograr estándares de calidad en productos y servicios que estén a la par o mejor de los que se demandan en los mercados externos. La política nacional reconoce, por otro lado, que no es posible alcanzar el progreso sin participar activamente en la economía mundial.<sup>163</sup>

Ante tal situación se efectúa un conjunto de planteamientos congruentes con las condiciones descritas, de tal manera se señala la necesidad de "movilizar el potencial que representa la pequeña y mediana empresas, así como atender sus necesidades de fomento y financiamiento. En este contexto, es de singular importancia el fomento a las exportaciones, *identificando las ramas de actividad económica local que sean susceptibles de tener acceso al mercado internacional o complementar la estructura productiva del Estado.*<sup>164</sup>

Se hace énfasis en que los retos de la administración estatal emergen y se ponen de manifiesto con mayor fuerza ante la firma y puesta en marcha del TLCAN. Se tiene clara, además, una serie de retos inherentes a las nuevas condiciones que pueden en lo fundamental sintetizarse en los siguientes:

- Fortalecimiento de la educación, destacando la de nivel superior y de posgrado; la investigación científica y tecnológica.
- Preservar, consolidar y difundir el acervo cultural.
- Capacitación técnica de la fuerza de trabajo y desarrollo de regímenes laborales de mayor participación y corresponsabilidad, congruentes con una nueva cultura laboral que propicie la productividad y la incorporación de esquemas de calidad total.

---

<sup>163</sup> *Ibid.*, p 17.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p 18; cursivas nuestras.

- Elevación del bienestar y calidad de vida de la población
- Creación y fortalecimiento de polos de desarrollo, impulso a la estrategia de desconcentración del desarrollo y cuidado del medio ambiente.
- Impulso a una nueva cultura política, etcétera.

Orientaron asimismo las tareas de la administración del estado de Nuevo León para el periodo 1991-1997, siete tesis centrales, periodo que fue concluido como es sabido por

- Internacionalización de Nuevo León.
- Descentralización y desarrollo regional.
- Crecer con orden.
- Mejorar la calidad de vida.
- Seguridad y justicia.
- Modernización de las finanzas y la administración pública.
- Democracia y solidaridad.

De las tesis enunciadas, dada la ubicación geográfica del estado se subraya su situación estratégica, por tanto la necesidad de derivar de ello las ventajas relativas del caso; igualmente se plantea una visión integral, habida cuenta de que la internacionalización de Nuevo León, "no es un asunto que sólo se relacione con las dimensiones económicas de comercio, inversiones y tecnología. También tiene estrecha relación con la aspiración de lograr una calidad de vida equiparable con los mejores estándares internacionales"; a mayor abundamiento se apunta:

Junto a la vocación industrial tradicional de Nuevo León se empieza a perfilar una línea promisoría relacionada con los servicios: financieros, bancarios, de consultoría, comerciales y profesionales en general. Para el desarrollo de esta economía de servicios se requiere un amplio y moderno esquema de comunicaciones, de promoción a nivel

nacional e internacional y de instalaciones urbanas que faciliten la formulación de una aglomeración crítica de empresas de servicio.<sup>165</sup>

La administración pública del estado delinea e impulsa una promoción económica en aquellas ramas industriales y de servicios con mayores posibilidades reales y potenciales, competitivas en el plano internacional a corto y largo plazos; más aún se apunta a la necesidad de fortalecer la capacidad en materia científica y tecnológica, que haga posible aproximarse a las áreas consideradas de punta.

Otras medidas acordes con las necesidades de los procesos globalizadores y de integración y apertura comercial, son las siguientes:

- A través del *Consejo Técnico para el Desarrollo del Estado y su Desconcentración*, se están estudiando diversos criterios de promoción a la inversión.
- Profundizar en el conocimiento del comercio internacional, con el objeto de promover las exportaciones; se estudia el nuevo marco legal y de acción que sustenta y plantea el TLCAN, con miras a lograr su más óptimo aprovechamiento.
- El *Comité Nuevo León para el Aprovechamiento y Uso Potencial del Tratado*, tiene como propósito que los criterios de los diversos sectores de interés se puedan articular y elevar a la consideración de las autoridades mexicanas, con el fin de incrementar la capacidad de negociación a nivel local.
- Participación del estado en zonas de interés prioritario, en este caso en la *Conferencia Cuatro Caminos*, el establecimiento de la *Casa de Nuevo León* en San Antonio, Texas; se perfila de manera expresa contar con una comunicación más directa de parte de la administración del estado con Canadá y la zona del Pacífico.
- En el contexto de "la política comercial de México hacia América Latina, mediante la cual se están concertando acuerdos de liberalización con diversos países, abre todo un campo de oportunidad que habrá de explorarse. La experiencia empresarial, la cercanía y conocimiento del mercado norteamericano, los servicios profesionales de asesoría y consultoría, y la capacidad financiera de que dispone Nuevo León, pueden encontrar mercado

---

<sup>165</sup>*Ibid.*, p 24.

*en dicha región.*<sup>166</sup> Se tiene pues claridad en relación a las potencialidades locales susceptibles de ser aprovechadas e inclusive desarrolladas en las condiciones que brinda la apertura comercial negociada.

- Promoción de la pequeña y mediana empresa.
- Desarrollo de mecanismos financieros adecuados al nuevo contexto.
- En el plano de los servicios, se destaca lo correspondiente al desarrollo de la industria turística.

Como es palpable, los retos y las acciones necesarias son amplias, debe tenerse en cuenta como también se ha señalado de manera muy atinada que:

El progreso no puede ni debe medirse sólo con base en indicadores de producción o generación de servicios. Debe ponderarse igualmente la calidad de vida de la población, la cual está determinada en buena medida por: salud, educación y cultura, medio ambiente, respeto a la dignidad de la persona y el pleno ejercicio de sus libertades, la práctica del deporte y la recreación. En fin -se apunta-, todo aquello que contribuye al bienestar y la felicidad del ser humano.<sup>167</sup>

Sobre el particular debemos desprender que la integración y apertura comercial no impacta únicamente a ciertos sectores y extiende su reflujo a prácticamente el conjunto de actividades y quehaceres gubernamentales y de la sociedad civil. Por ello es fundamental estudiar detenidamente los impactos del TLCAN en particular y de los procesos integradores en lo general, con el objeto de actuar en consecuencia, sin que ello implique decisiones tomadas al vapor, todo lo contrario, éstas deben ser producto de estudios detenidos y acciones debidamente calculadas.

### **5.2.2. Modernización de la administración pública en el estado de Coahuila y la apertura comercial**

Las acciones impulsadas por los gobiernos de las entidades federativas en congruencia y para enfrentar las condiciones de los tiempos actuales son múltiples, tal

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, p 27; cursivas nuestras.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p 33.

como lo hemos venido analizando. En otro de los estados fronterizos, en este caso el de Coahuila, han sido significativas tanto las reformas como las acciones emprendidas las cuales están orientadas a atender las demandas como promover la eficiencia en el cumplimiento de los cometidos que son inherentes al quehacer gubernamental. En el caso que nos ocupa conviene hacer referencia a las reformas siguientes:

A finales de 1993, a través de una Iniciativa de Reforma al Marco Legislativo de la Administración Pública Estatal, se introdujeron cambios a dicha administración que implicaron efectivamente una reforma, orientada por cinco criterios, a saber:

- a) Necesidad de definir con precisión los ámbitos de responsabilidad de cada área, para impedir traslapes, desperdicios, lentitud de trámites y evitar la improvisación;
- b) Reconocimiento de la mayor participación que la sociedad actual exige a su gobierno;
- c) Fortalecimiento de las estructuras de promoción al desarrollo social, y la creación de las que integren las actividades que realiza la sociedad civil para beneficio de la comunidad;
- d) Impulso al fortalecimiento municipal, a través de una mayor descentralización de responsabilidades, recursos y funciones a los gobiernos municipales; e
- e) Instauración de una administración de fomento al desarrollo y no de controles.<sup>168</sup>

La reforma aludida se concretó en la creación de tres nuevas secretarías de estado, la supresión de otras dos, y la reestructuración de tres más; las secretarías creadas son: la de Fomento Económico, la de Desarrollo Social y la de la Contraloría. Las secretarías que se transformaron fueron: la de Desarrollo Rural en Secretaría de Fomento Agropecuario; la de Salud, en Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario, y la de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado; asimismo, se suprimieron las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Turismo, en este caso la funciones que venían desempeñando

---

<sup>168</sup>Consúltese: Gobierno del Estado de Coahuila. *Primer Informe de Gobierno. 1994*, p 18.

quedaron a cargo de Direcciones Generales adscritas a las Secretarías de Finanzas, de Fomento Económico y Contraloría.

La reforma antes descrita sitúa a la administración del estado de Coahuila en mejores condiciones para cumplir sus compromisos y asumir nuevos, así como para enfrentar contingencias. De dicha reforma conviene detenernos brevemente en aquellos aspectos más directamente vinculados a los retos que presentan los procesos de globalización e integración económica, por tanto haremos énfasis en lo relativo al fomento económico, sin desconocer que el conjunto de reformas emprendidas tendrán efectos indirectos.

Ponderando la situación geográfica de la entidad y los recursos humanos y materiales disponibles, se busca aprovechar estas ventajas ante la estrategia de globalización, así, una de las primeras acciones emprendidas por la nueva Secretaría de Fomento Económico fue la creación de tres organismos regionales de desarrollo económico, con sede en Torreón, Monclova y Piedras Negras<sup>169</sup>; otra acción consistió en fortalecer la oficina de representación que tiene la entidad en Houston, Texas con vistas a promover las potencialidades de inversión del estado.

Durante 1994 el gobierno estatal impulsó la participación del estado en reuniones de promoción en donde se destacan las siguientes:

Cuatro caminos, Reunión de Gobernadores Fronterizos, y en las Exposiciones de Louisville Kentucky, Los Angeles, California, Frankfurt, Alemania, Amsterdam, Holanda, se realizaron tres reuniones para establecer alianzas estratégicas con inversionistas de Dallas, Oklahoma, San Antonio, Oakland y Michigan y con la Cámara Hispánica de Comercio de los Estados Unidos. Estos acercamientos se llevaron a cabo en las ciudades de Torreón y Saltillo. Además se realizaron 4 presentaciones con grupos de empresarios de Canadá, y de la Ciudad de México, de la Cámara México-Japonesa en la Ciudad de Monterrey, y con el grupo de inversionistas de Banca Serfín.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup>Dichos organismos, "tienen como propósito concertar la participación de los empresarios locales, de los representantes sociales y de los ciudadanos, en las tareas de planeación y promoción de la inversión". *Ibid.*, p 44.

<sup>170</sup>*Ibid.*, p 44.

Además se procedió a firmar un Convenio de colaboración entre el Gobierno del estado y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno federal con el objeto de promover la inversión mediante el Sistema Nacional de Promoción Externa; de igual manera, se estableció en la Secretaría de Fomento Económico, una ventanilla de atención a grandes proyectos, y se elaboró y difundió una guía de trámites para el registro de nuevas empresas en el estado.

Las relaciones de orden intergubernamental en el plano de las entidades federativas cobra particular relevancia que está siendo ponderada por éstas, tal es el caso de algunos de los estados fronterizos. "Estamos convencidos -se apunta- de que la región que forman los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, se ha convertido, bajo la perspectiva de las oportunidades del Tratado de Libre Comercio, en una de las regiones con mayor potencial de integración económica en el país". Por ello se establecen compromisos entre dichos estados y se han llevado al cabo acciones de manera coordinada, buscando obtener beneficios inmediatos del citado acuerdo. Estos son algunos de los efectos internos en torno a lo que sería la tendencia a una mayor integración económica hacia el interior del país, complementada con la externa a la que nos hemos venido refiriendo.

### **5.2.3. La administración del estado de Durango y el impulso a las actividades vinculadas a la integración económica**

El gobierno del estado de Durango ha venido impulsando, en relación con las condiciones que plantea la apertura comercial y las multicitadas tendencias de globalización e integración económica, una serie de programas, reformas y acciones que es pertinente analizar de manera sucinta. Así, durante 1993 previo a la firma y puesta en vigor del TLCAN se podrían destacar entre otros, el *Programa de Promoción del Desarrollo Industrial* y el *Programa de Reforma Administrativa Estatal y Municipal*.

Con relación al *Programa de Promoción del Desarrollo Industrial* se plantea el fortalecimiento a la infraestructura básica para el desarrollo industrial, el impulso a la mediana, pequeña y micro industria, el fomento a la inversión local, nacional y

extranjera; en este último rubro, el gobierno del estado ha invitado y atendido misiones de inversionistas extranjeros provenientes de Taiwan, Corea, Italia, Liberia, Holanda, Francia, Inglaterra, Canadá, Estados Unidos y Japón, de lo que se han concretado ya algunas inversiones en el estado; otro rubro que ha recibido particular atención es el de impulso a las exportaciones.

Para apoyar las actividades vinculadas a la promoción de las exportaciones, en el marco del *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Durango*, se formuló y puso en marcha un programa específico de promoción a las exportaciones, en éste se postula:

La operación de un organismo que promueva las exportaciones del Estado de Durango; el impulso sostenido a los proyectos de inversión para exportación; el establecimiento de medidas firmes de desregularización económica y simplificación administrativa, en apoyo al inversionista, y la coordinación interinstitucional de las dependencias y entidades de los gobiernos Federal, Estatal y municipales con los organismos y asociaciones empresariales y la banca de desarrollo, para lograr una participación más dinámica de la economía de Durango en el mercado mundial. Asimismo, promueve la ampliación y modernización de la infraestructura de apoyo a la industria y al comercio exterior.<sup>171</sup>

En congruencia con lo anterior, "se estableció la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones del Estado de Durango, y se creó la Comisión Estatal de Desregularización Económica, al mismo tiempo que se -realizó- un esfuerzo permanente por modernizar y simplificar las estructuras y procedimientos de la administración pública estatal y municipal, a fin de facilitar la operación de los negocios, simplificando trámites y eliminando instancias burocráticas obsoletas".<sup>172</sup>

En torno al libre comercio, cabe destacar que durante el proceso de negociación del TLCAN, tanto el gobierno del estado, como los sectores empresarial, laboral, campesino, académico y profesional tuvieron una participación en el Consejo Asesor Regional del Tratado de Libre Comercio.

---

<sup>171</sup>Gobierno del Estado de Durango. *1er. Informe de Gobierno 1993*, pp 78-79.

<sup>172</sup>*Ibid.*, p 79.

Finalmente, en el marco del *Programa de Promoción del Desarrollo Industrial* se atendió el rubro relativo al financiamiento a la industria y al comercio; y vinculado a la política laboral, se reinstaló el Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Productividad, integrado por los sectores público, social y privado.

Como es manifiesto, la tendencia clara del gobierno de la entidad es convertirse en un promotor e impulsor del fomento de las actividades vinculadas a los procesos integradores y de apertura comercial.

En torno al *Programa de Reforma Administrativa Estatal y Municipal*, durante 1993 la Legislatura local aprobó reformas a la administración estatal que se concretaron en una nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, en donde cabe destacar que:

La Oficialía Mayor transfiere sus funciones a una nueva Secretaría de Administración; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas diversificó sus tareas en lo que ahora son la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Desarrollo Económico fue convertida en Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial; -se precisaron funciones- de la anterior Secretaría de Educación, Cultura y Promoción Social en lo que ahora es la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte; por último, y respondiendo a una ingente necesidad de fortalecimiento en el campo, -se elevó- de rango a la Dirección de Fomento Agropecuario y Forestal, para convertirla en la Secretaría de Desarrollo Rural.<sup>173</sup>

En este mismo marco para avanzar en materia de modernización administrativa, por acuerdo del Ejecutivo estatal se estableció el *Comité Estatal de Simplificación Administrativa*.

---

<sup>173</sup>*Ibid.*, pp 164-165.

En suma, se sincroniza la estructura y cometidos de la administración pública estatal duranguense para enfrentar los nuevos derroteros de la vida estatal y de las condiciones impuestas por los tiempos actuales.

### **5.3. Antecedentes y desarrollo del régimen político, del gobierno y de la administración pública y su modernización en el Estado de Tlaxcala**

Analizar el régimen político-administrativo del Estado de Tlaxcala constituye un ejercicio profundamente interesante, en virtud de los cambios que ha sufrido a lo largo de su historia desde que surge en calidad de territorio, su paso a la categoría de entidad federativa, así como por las transformaciones que se han venido impulsando en el presente siglo, en congruencia con las necesidades sociales, lo que se ha observado en los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; de igual manera el régimen municipal del Estado, es hoy quizá el que mayores reformas ha sufrido en el ámbito nacional, así, estudiar el régimen arriba aludido se encuentra plenamente en el contexto de la presente investigación. Partimos por efectuar un análisis de la Constitución del estado para a continuación hacer lo propio con los tres poderes públicos y concluir con lo relativo al régimen municipal.

#### **5.3.1. La Constitución estatal**

La Constitución del estado de Tlaxcala es el ordenamiento jurídico fundamental que rige la vida política de la entidad. Cuenta con una rica tradición que se vincula a su historia política desde el surgimiento de México como nación independiente. Actualmente contiene ingredientes de amplia relevancia para el fortalecimiento del municipio, de la vida económica y social y del desarrollo político del estado.

En estricto sentido los antecedentes fundamentales de la Constitución Política del estado de Tlaxcala se desarrollaron casi en paralelo al de la propia entidad, habida cuenta que Tlaxcala se erigió como estado de la federación hasta el año de 1856; sin embargo, desde el 31 de enero de 1824 la antigua provincia de Tlaxcala había sido considerada, con amplias probabilidades de constituirse como estado de la novísima federación. Debido a controversias internas suscitadas en la citada provincia se generó

la posibilidad de que ésta se agregara al estado de Puebla o que se erigiera como estado. El Congreso Constituyente de 1824 no resolvió en definitiva tal situación, por lo que en la Constitución Federal sancionada el 4 de octubre de aquel año, en el artículo 5o., se dispuso que "Una Ley Constitucional fijará el carácter de Tlaxcala". Finalmente, con fecha 24 de noviembre de 1824 dicha ley le dio carácter de territorio al hoy estado de Tlaxcala, por tanto ni se agregaba al estado de Puebla, ni se erigía en estado libre y soberano.

El territorio de Tlaxcala se mantuvo como tal desde finales de 1824 hasta 1836 en que se añadió al Departamento de México en calidad de distrito compuesto de tres partidos: Tlaxcala, Huamantla y Tlaxco. Lo anterior en virtud de la implantación de las denominadas Repúblicas Centralistas prevalecientes entre los años de 1835 y 1846. Se restauró, por tanto como Territorio hasta agosto de 1846 a consecuencia del levantamiento en la capital del país del general Mariano Salas.

Es importante tener presente que el término de provincia, corresponde a la división territorial prevaleciente durante la época de la Colonia, en efecto, la Provincia de Tlaxcala era una de las cinco que integraban el Reino de México (las otras cuatro eran la de México, Puebla de los Angeles, Antequera -Oaxaca-, y la provincia o reino de Michoacán); en la legislación de los insurgentes y concretamente en el *Decreto constitucional*, sancionado en Apatzingán en 1814, Tlaxcala fue una de las diecisiete provincias en que quedó dividida la "América Mexicana", según se asentaba en el artículo 42. Durante el Imperio Mexicano encabezado por Iturbide 1821-1823, la división administrativa y militar que no política mantuvo a Tlaxcala como una de las veintiún provincias. Finalmente conviene señalar con Edmundo O'Gorman que las provincias mexicanas eran, en la época inmediata anterior a la expedición del Acta Constitutiva de la Federación un total de veinticinco entre las que figuraba el hoy estado de Tlaxcala.

Es en el Acta mencionada en que de manera definitiva desaparece el nombre de provincia y en lo sucesivo se hará alusión a estados, territorios y departamentos. En los primeros dos casos correspondiendo a una división política y territorial propia de una

República Federal, y en el tercero relativo a la división administrativa de una República Unitaria o Centralista; asimismo, los estados tuvieron desde entonces el carácter de ser libres y soberanos en lo que compete a su organización interior y eran encabezados por gobernadores electos, en tanto que los territorios dependían directamente del gobierno federal y en este caso eran encabezados por jefes políticos designados por el ejecutivo federal.

Otro antecedente esencial en materia constitucional que conviene tener en cuenta lo representa la ley de 7 de septiembre de 1849 dirigida a las Diputaciones Territoriales de Colima y Tlaxcala donde se les conceden una serie de facultades, dichas diputaciones constituyeron los órganos representativos de ambos territorios. Así, en el Art. 1º se asentaba: "Además de las facultades que la ley ha concedido a las Diputaciones Territoriales de Colima y Tlaxcala, tendrán la de expedir Estatutos para el arreglo del Gobierno Interior del Territorio, de la hacienda territorial, de la policía, de los caminos y de la enseñanza pública. Dentro de un mes, contado desde la publicación de esta ley, las *Diputaciones* formarán y dirigirán al Congreso General para su aprobación, el Estatuto Orgánico del Territorio en el cual se detallarán las atribuciones que respectivamente correspondan a las mismas Diputaciones y a los *Jefes Políticos* según esta ley y las demás vigentes conteniéndose en él también la organización de los *Tribunales de primera y segunda instancia* sin alterar en nada la legislación civil y criminal".

Así, con la ley de 7 de septiembre de 1849 se fortalecieron las condiciones que perfilaron a Tlaxcala a transitar de territorio de la federación a estado de la misma. El *Estatuto Orgánico del Territorio de Tlaxcala* fue expedido por la Diputación Territorial y promulgado por el general José Ignacio de Ormaechea y Ernaiz, jefe político del territorio el 12 de octubre de 1849; finalmente el 2 de abril de 1851 el general Mariano Arista promulgó el decreto del Congreso General por el cual éste aprobaba, con modificaciones, el *Estatuto* antes aludido, que de hecho y de derecho representa el antecedente inmediato de la primera Constitución del estado de Tlaxcala.

En congruencia con su nuevo estatuto jurídico, el pueblo tlaxcalteca a través de sus representantes erigidos en Congreso Constituyente local procedieron a la elaboración de la primera *Constitución Política del Estado de Tlaxcala* que fue sancionada el 30 de septiembre de 1857 y promulgada por el licenciado Guillermo Valle, gobernador interino del estado el 3 de octubre de aquel año. En 1868 se introdujeron una serie de reformas por lo que de catorce títulos, 79 artículos y cuatro artículos transitorios se incrementa su contenido a 91 artículos y 15 títulos sin artículos transitorios. La Constitución reformada fue sancionada el 5 de mayo del mismo año por el gobernador constitucional Miguel Lira y Ortega.

Una tercera reforma se llevó a cabo durante el año de 1891 y fue promovida por el XIV Congreso Constitucional. Esta nueva versión se denominó *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, fue promulgada por el gobernador constitucional del estado Próspero Cahuantzi el 16 de noviembre de 1891. Así se elevó su contenido a 109 artículos más tres transitorios, manteniéndose los quince títulos de la precedente. Con motivo de la promulgación de la tercera Constitución Federal de México el Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en funciones de Constituyente expidió el 16 de septiembre de 1918 una siguiente *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala* que fue promulgada por el general Máximo Rojas, gobernador constitucional del estado.

### **5.3.1.1. Constitución vigente**

En lo fundamental la Constitución vigente en el estado de Tlaxcala es la de 1918, "producto genuino del movimiento revolucionario de 1910" se ha dicho; sin embargo, ha tenido una serie de reformas, las más significativas en 1982, año en que el licenciado Tulio Hernández Gómez presentó al H. Congreso del Estado una iniciativa de reformas y adiciones. Este discutió la iniciativa y expidió el 29 de enero de 1982 la nueva Constitución reformada, misma que fue promulgada por el propio Tulio Hernández, gobernador del Estado el 3 de febrero de ese mismo año; dichas reformas estuvieron orientadas al fortalecimiento de la vida económica, social y política del estado.

Otra serie de modificaciones de fondo se llevaron al cabo en enero de 1984 y durante 1995 y 1996, dando lugar a la versión más reciente de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*.

Algunas de las reformas recientes a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala llevadas al cabo durante 1995 y 1996, que han tenido un significado muy trascendente en la vida político-administrativa en el ámbito municipal, corresponden al segundo párrafo del artículo 21 en el que se asientan las cualidades que se requieren para la constitución de un municipio y al artículo 87 que se refiere a la composición de los ayuntamientos en donde se incorpora la categoría de presidente municipal auxiliar; asimismo se modifican los artículos 108 y 109 que forman parte del Título Sexto relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La reforma a la Constitución Política del Estado relativa a las cualidades requeridas para la constitución de nuevos municipios es de una amplia relevancia y repercusión para la vida local del estado, en virtud de que propicia una mayor participación y compromiso de la comunidad y de la ciudadanía en la solución de sus problemas inmediatos; asimismo se logra incrementar la representatividad y se fomenta el desarrollo económico, político y social. Desde luego la constitución de un nuevo municipio debe contar con la conformidad de los municipios colindantes, disponer del padrón de contribuyentes de obligaciones fiscales en el municipio, desarrollar un programa previo que defina la captación y el manejo de la hacienda municipal, se debe disponer además con la aprobación de al menos las dos terceras partes de los ciudadanos de la unidad demográfica correspondiente, presentar el plan de desarrollo del municipio y ser autosuficiente económicamente, entre otras de las cualidades necesarias.

### **5.3.2. El poder legislativo**

El poder legislativo del estado se deposita en una Asamblea Popular Representativa que es un cuerpo colegiado denominado *Congreso del Estado de*

*Tlaxcala*, integrado por diputados electos popularmente. Como resultado de la reforma política de finales de la década de los setenta, el Congreso se integra por 19 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y hasta 13 Diputados que son electos según el principio de representación proporcional, de acuerdo con el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

El Congreso reside permanentemente en la ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl; sin embargo puede trasladarse provisionalmente a otro lugar del Estado cuando las circunstancias socio-políticas lo ameriten.

El Congreso del Estado puede funcionar de acuerdo con sus facultades como Legislatura en pleno, Comisión Permanente, Colegio Electoral, y como Jurado de Procedencia y Organo Investigador.

En virtud de tratarse de la Asamblea Representativa de la sociedad tlaxcalteca, las resoluciones que emite el Congreso tienen el carácter de Leyes, Decretos o Acuerdos; asimismo, los Diputados gozan del fuero que la Constitución del Estado les otorga, por lo que no pueden ser enjuiciados o reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo.

El Congreso se renueva totalmente cada tres años y comienza a funcionar el día 1º de diciembre inmediato posterior a su elección. Lleva a cabo dos sesiones ordinarias anuales de cuatro meses cada una, periodos en que el Congreso del Estado funciona como Legislatura en pleno, la primera de aquellas inicia el 15 de enero y concluye el 15 de mayo; el segundo periodo comienza el 15 de julio y termina el 15 de noviembre. Cuando el Congreso en pleno no se encuentra en sesión, funciona una Comisión Permanente.

El poder legislativo del estado de Tlaxcala tiene como precedente desde 1824 hasta 1836 a la diputación territorial, en virtud de que para entonces era territorio de la federación; durante las repúblicas centralistas, habida cuenta que el territorio de

Tlaxcala se agregó al Departamento de México se disuelve la diputación territorial departamental. Fue hasta la restauración del territorio cuando se restableció la antigua diputación territorial, cuyo carácter se mantuvo hasta la erección del estado de Tlaxcala en el año de 1856. Durante 1857 el Congreso local cobró la forma de Congreso Constituyente a fin de dar forma a la primera Constitución del nuevo estado de la federación. Hoy el poder legislativo local se denomina Congreso del Estado de Tlaxcala y tiene las facultades y organización que aquí se analizan.

### **5.3.2.1. Funcionamiento del poder legislativo**

La coordinación del Congreso del Estado de Tlaxcala corre a cargo de una mesa directiva que se integra por un presidente y dos secretarios que son electos por votación; se elige asimismo, un vicepresidente y dos prosecretarios que suplen a los titulares de la mesa directiva en sus ausencias.

Para llevar a cabo los asuntos y cometidos que le competen al Congreso del Estado, se nombran diecinueve Comisiones Internas que son quienes analizan los expedientes que se les turnan y emiten los dictámenes correspondientes, los cuales pueden adoptar la forma de Ley, Decreto o Acuerdo, mismos que son discutidos por el pleno del Congreso, quien toma la decisión final; las Comisiones se integran con tres diputados uno de los cuales funge como presidente y los restantes como vocales; se eligen por mayoría de votos en la primera sesión de cada Legislatura. Es pertinente señalar que se trata de Comisiones Legislativas Plurales, puesto que participan diputados de todas las corrientes parlamentarias. Las Comisiones Internas con las que cuenta el Congreso del Estado, son las siguientes: de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos; de Finanzas, Contraloría y Administración Pública; de Educación; de Salud Pública; de Obras Públicas y Desarrollo Urbano; de Ecología; de Comunicaciones y Transportes; de Agricultura y Asuntos Agrarios; de Recursos Hidráulicos; de Industria, Comercio y Artesanías; de Turismo; Dictaminadora Electoral; Instructora de Juicios Políticos; del Trabajo y Previsión Social; para la Defensa de los Derechos Humanos; para el Fortalecimiento Municipal; de Atención a la Juventud; de Gestoría y Quejas y de Participación Ciudadana.

Conforme al artículo 36 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, el 8 de diciembre de 1995 se conformaron las 19 Comisiones Internas de la LV Legislatura del Estado, cuya vigencia concluyó en diciembre de 1998. Las Comisiones se integraron a propuesta de los diputados de las fracciones parlamentarias de los siguientes partidos: PAN, PRI, PRD, PT y PDM.

Durante los periodos en que la Legislatura está en receso funciona la Comisión Permanente del Congreso del Estado, cuya mesa directiva se integra por un presidente, dos secretarios y un vocal que suple las faltas de los demás integrantes.

### **5.3.3. El poder ejecutivo**

El poder ejecutivo del estado de Tlaxcala se encuentra normado y organizado en su origen en la Constitución Política del Estado que dispone que "el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un solo ciudadano que se denominará "Gobernador del Estado de Tlaxcala", por lo que el jefe del ejecutivo estatal se erige desde esta alta investidura en jefe de estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública, es decir que en el ejecutivo se sintetizan las facultades y responsabilidades fundamentales característicos de un régimen presidencial y su expresión en el ámbito de las entidades federativas, que le permiten entre otras facultades tomar las decisiones gubernamentales fundamentales, nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, encabezar la gestión pública de los cometidos públicos. Las facultades conferidas al jefe del ejecutivo "no son delegables sino en los casos expresamente determinados por la Constitución del Estado y demás leyes que lo indiquen". Para cubrir tan elevadas responsabilidades se auxilia de personas físicas y morales. Sus colaboradores directos están obligados por ley a emitir su refrendo a las disposiciones que surjan del titular del poder ejecutivo.

Para llevar a cabo las labores de gobierno, administración y gestión de la sociedad tlaxcalteca se cuenta con un *Plan Estatal de Desarrollo* que debe ser presentado por el gobernador constitucional del estado, durante su primer año de gobierno y aprobado por el Congreso de la entidad, su vigencia es de seis años.

### 5.3.3.1. La administración pública del estado

El quehacer gubernamental en la entidad se concreta fundamentalmente a través de la actividad desplegada por medio de la administración pública encabezada por el jefe del ejecutivo; se encuentra organizada en dos modalidades: centralizada y descentralizada o paraestatal.

El régimen administrativo de la entidad tiene su sustento en la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala*, cuyo objeto es establecer los principios que regulan su organización, funcionamiento y coordinación.

La administración pública centralizada está integrada por el Despacho del Gobernador, las Secretarías, las Coordinaciones, la Oficialía Mayor y la Procuraduría General de Justicia. El universo de entidades paraestatales que integran a la administración pública descentralizada del estado lo constituyen los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos; existen además sendos Consejos: el Consejo Estatal de Ecología y el Consejo Estatal de Cultura que son órganos de consulta del Ejecutivo en materia de Política Ecológica y de Política Cultural respectivamente.

La administración pública del estado de Tlaxcala representa el dispositivo básico que permite establecer relaciones cotidianas y permanentes del estado con la sociedad y de manera conjunta con ésta promover el desarrollo integral de la entidad. Constituye una síntesis histórica del desenvolvimiento del estado y de su capacidad de organización. Es además un complejo de instituciones que materializan la voluntad de la sociedad y de los factores reales de poder y hacen más factible la proyección de la entidad a escenarios futuros más promisorios.

El despacho del C. Gobernador del estado de Tlaxcala se integra por una representación del Gobierno del Estado en el D.F. que tiene su sede en la ciudad de México, por una Secretaría Particular, una Coordinación de Asesores, una Coordinación de Seguimiento y Acuerdos, la Contraloría del Ejecutivo, y una

Secretaría Privada; asimismo, existen otros órganos cuya labor está en estrecha vinculación con el ejecutivo a saber: la Coordinación de Planeación para el Desarrollo del Estado, la Coordinación General de Información y Relaciones Públicas, la Coordinación de Radio, Cine y Televisión en el Estado, el Consejo Estatal del Deporte; la Coordinación General de Ecología y la Coordinación de Desarrollo Rural Integral.

Las dependencias de la administración pública centralizada del estado son las Secretarías de Gobierno; Finanzas; Desarrollo Industrial; Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda; Educación Pública; Comunicaciones y Transportes; Salud; Turismo; la Secretaría de Fomento Agropecuario, la Procuraduría General de Justicia; y la Oficialía Mayor de Gobierno.

Las entidades paraestatales de la administración pública descentralizada son los siguientes: Instituto Tlaxcalteca de la Cultura; Casa de las Artesanías; Maquinaria Agrícola para la Tierra del Estado de Tlaxcala; Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; y el Consejo Estatal de Población. Son Empresas de Participación Estatal: El Cementerio Regional de Tlaxcala; La Operadora de Servicios Turísticos de Tlaxcala; Los Servicios Inmobiliarios y de Construcción del Estado de Tlaxcala; Voz e Imagen de Tlaxcala; Televisión de Tlaxcala; Radio Altiplano FM; XETT Radio Tlaxcala; XHCAL Radio Calpulalpan; El Jardín Botánico de Tizatlán; Comercial Turística y Servicios Regionales; y el Museo Regional del Titere. Los Fideicomisos prevaecientes son los siguientes: Fideicomiso de Ciudad Industrial Xicohtécatl; Fideicomiso para el Desarrollo Rural de Tlaxcala; y el Fondo de Financiamiento para las Empresas en Solidaridad del Estado de Tlaxcala.

Como organismos autónomos cuya labor en la entidad tiene una relevancia creciente se encuentran la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Electoral de Tlaxcala.

El estado de Tlaxcala, al igual que las restantes entidades federativas que integran la República está siendo receptor de un conjunto de servicios y cometidos que anteriormente estuvieron a cargo de la administración pública federal, entre los que cabe destacar los servicios de educación básica y normal, los de salud, los de desarrollo rural, turismo y se estudian y analizan actualmente el conjunto de funciones susceptibles de ser descentralizadas a la entidad por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), lo que representa una serie de indicadores de que los procesos de descentralización han ido avanzando, y de igual manera de que el régimen federal se encamina por nuevos derroteros que apuntan hacia su fortalecimiento paulatino.

Existen además en el estado de Tlaxcala delegaciones de una buena parte de la Secretarías de Estado del Gobierno Federal, entidades paraestatales de éste e instituciones bancarias que llevan a cabo sus actividades en coordinación con el Gobierno del estado de Tlaxcala.

Finalmente conviene señalar que en el caso de nuestro país existen tres órdenes de gobierno y administración: el federal, el estatal y el municipal, por lo que es indispensable el desarrollo y establecimiento de mecanismos de coordinación entre dichos órdenes lo que genéricamente se conoce como relaciones gubernamentales o intergubernamentales, así por ejemplo en el plano fiscal existe un convenio de coordinación fiscal, a través del cual la federación administra y transfiere a las entidades federativas y municipios recursos financieros u otros mecanismos o dispositivos desde donde se logra concertar la participación de los distintos sectores que integran la sociedad y los órdenes de gobierno, así, coordinar las acciones de planeación, evaluación y seguimiento de los programas gubernamentales, son quehaceres que corresponden al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala (COPLADET), contexto en el que se firma el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL) a través del cual se conviene la asignación de recursos federales y estatales para la realización de diversas obras públicas.

En el ámbito de la entidad existe el Convenio Unico de Desarrollo Municipal a través del cual se transfiere a los municipios las participaciones económicas federales y las que destina el propio estado para el fortalecimiento municipal.

#### **5.3.4. El poder judicial del estado**

Uno de los cometidos fundamentales del Estado moderno lo representa la administración de la justicia, así, "al Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, a través de los órganos que lo integran, le corresponde la función de Administrar Justicia, en los asuntos no reservados por la Ley a otra autoridad, estando en todo tiempo expedito para impartirla de manera pronta, completa e imparcial, en los términos que fijan las leyes". Tal cometido es atendido por el Poder Judicial a través del Tribunal Superior de Justicia, los Juzgados de Primera Instancia Civiles, de lo Familiar y Penales, los Juzgados Locales, y los Juzgados de Paz. Asimismo auxilian al Poder Judicial: el Ministerio Público, los Cuerpos de Seguridad Pública, Estatales y Municipales, los Presidentes Municipales, el Consejo Tutelar de Menores del Estado, el Centro de Orientación de Menores del Estado; y los peritos, síndicos, interventores, albaceas, tutores, curadores y depositarios.

En el estado de Tlaxcala se busca ser congruente con el precepto constitucional en el sentido de que la justicia *debe ser pronta, completa e imparcial y gratuita*, lo que trasciende y perfecciona el principio tradicional de *justicia pronta y expedita*.

Para hacer realidad una eficaz y eficiente administración de justicia, se ha actualizado y reestructurado la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala*, misma que fue promulgada por la entonces gobernadora Beatriz Paredes Rangel el 31 de marzo de 1992. Entre las modificaciones sustanciales destacan las siguientes:

"Se escinde la materia Penal definitivamente en todo el Estado de las demás materias, es decir, habrá jueces exclusivamente que conozcan del ramo Penal,

creándose por ende dos Distritos Judiciales Penales, el de "GURIDI Y ALCOCER" y el de "SÁNCHEZ PIEDRAS".

Asimismo, se especializa también el conocimiento de las materias "Penal para la Primera Sala, y de las restantes materias para la Segunda Sala, con dos Magistrados cada Sala... También se crea una Magistratura más para integrar dos Salas en la Segunda Instancia, cada una con dos magistrados, una para los asuntos Penales y la otra para el conocimiento de las materias Civil, de lo Familiar y Mercantil, con esta adición se busca dar mayor atención y agilización a los asuntos que llegan al conocimiento de los señores Magistrados" (Exposición de Motivos del Proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala).

También, como parte sustantiva, es de destacarse que "Debido a que el conocimiento de los asuntos penales, conforme al proyecto, corresponde exclusivamente a los Jueces de la materia, y a fin de evitar la anarquía en este ramo, se suprime la competencia de los Jueces Locales para conocer de los asuntos en materia penal, quedándoles a dichos juzgadores, lo correspondiente a la materia civil en la cuantía ya determinada por la Ley en vigor" (*Ibid*).

#### **5.3.4.1. Integración y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia**

El Tribunal Superior de Justicia es el órgano supremo del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, y al igual que los poderes legislativo y ejecutivo tiene su residencia en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl; está integrado por cinco Magistrados propietarios y sus respectivos suplentes, los cuales son nombrados por el Congreso a propuesta en terna por el gobernador del estado.

El Tribunal Superior de Justicia funciona en Pleno o en Salas. Para el despacho de los asuntos de su competencia, dispone de un secretario general de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta necesarios, los secretarios auxiliares de acuerdos, diligenciaros y oficial de partes. En el orden administrativo cuenta con un oficial

mayor, un tesorero, un contralor, los jefes de departamento y personal de apoyo necesario.

Como aspectos relevantes del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala a manera de antecedentes se pueden considerar los siguientes:

En el mes de abril de 1868 tuvo lugar la elección de tres magistrados propietarios, dos suplentes y un fiscal que durarían en su cargo hasta el 31 de diciembre de 1871. En 1879, se aprobó el Código Penal y de Procedimientos Civiles; para entonces el estado se dividió en cinco Distritos Judiciales: Tlaxcala, Zacatelco, Huamantla, Tlaxco y Calpulalpan. El mes de mayo de 1885 durante la gestión del gobernador Próspero Cahuantzi se promulgó la *Ley Orgánica de Tribunales* en donde la organización del Poder Judicial descansó en cuatro categorías: jueces merinos, jueces locales, jueces de primera instancia, y el Tribunal Superior. En el mes de septiembre de 1920 el Gobernador Ignacio Mendoza expidió una nueva *Ley Orgánica del Poder Judicial* por medio de la cual se suprimieron los jueces merinos y se establecieron los jueces de paz así como la figura del defensor de los pobres.

El siete de diciembre de 1982, el licenciado Tulio Hernández Gómez publicó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, la cual dividió a la entidad en seis Distritos Judiciales: Hidalgo, Cuauhtémoc, Zaragoza, Juárez, Morelos y Ocampo. Determinó también, que los Magistrados serían nombrados por el Congreso del Estado a propuesta en terna del Ejecutivo, durando en su cargo seis años. El Presidente sería electo en pleno por mayoría de votos, que se celebrará durante la primera quincena de febrero del año correspondiente, durando en su cargo un año, pudiendo reelegirse al siguiente. (Santacruz Meneses, 1992).

## **Poder Judicial del Estado de Tlaxcala.**

### **H. Tribunal Superior de Justicia, división territorial**

#### **Ramo Penal**

Distrito Judicial de Guridi y Alcocer Distrito Judicial de Sánchez Piedras
---

### **Ramo Civil y Familiar**

Distrito Judicial de Hidalgo  
Distrito Judicial de Cuautémoc  
Distrito Judicial de Lardizábal y Uribe  
Distrito Judicial de Juárez  
Distrito Judicial de Ocampo  
Distrito Judicial de Zaragoza  
Distrito Judicial de Morelos  
Distrito Judicial de Xicohténcatl

### **Juzgados Locales**

Juez Local del Municipio de Tlaxcala  
Juez Local del Municipio de Apizaco  
Juez Local del Municipio de Chiautempan  
Juez Local del Municipio de Huamantla  
Juez Local del Municipio de Calpulalpan  
Juez Local del Municipio de Zacatelco  
Juez Local del Municipio de Tlaxco

#### **5.3.5. El régimen municipal del estado de Tlaxcala**

En el estado de Tlaxcala, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el Municipio Libre, el cual es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa; no existe autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

La forma de gobierno, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, sus facultades, las comisiones de los munícipes, los organismos auxiliares de aquéllos, el régimen administrativo prevaleciente, los actos de administración, e inclusive la desaparición o suspensión de los ayuntamientos y suspensión o revocación del

mandato de alguno de sus miembros, se encuentran establecidos en la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala*, que es la ley que reglamenta las disposiciones contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

El municipio se integra por una población asentada en un territorio que está gobernada autónomamente por un ayuntamiento. El municipio es una persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propios, por tanto administra libremente sus recursos y los servicios que tiene encomendados. Actualmente el estado de Tlaxcala se encuentra dividido en 60 municipios, habida cuenta que la LIV Legislatura aprobó la constitución de 16 nuevos municipios que cumplieron con las cualidades requeridas, en congruencia con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 21 de la Constitución local.<sup>174</sup>

**Municipios cuya constitución fue aprobada por el Congreso  
del Estado de Tlaxcala en 1995**

MUNICIPIO	PERTENECÍA AL MUNICIPIO
45 Santa Apolonia Teacalco	Nativitas
46 Santa Cruz Quileta	Zacatelco
47 San Juan Huactzinco	Tepeyanco
48 Santa Catarina Ayometla	Zacatelco
49 Santa Isabel Xiloxotla	Tepeyanco
50 San Jorge Teacalco	Tzompantepec
51 San Francisco Tetlanohcan	Chiautempan
52 La Magdalena Tlatelulco	Chiautempan
53 San Damián Texoloc	Tetlatlahuca
54 Emiliano Zapata	Terrenate
55 Lázaro Cárdenas	Terrenate

<sup>174</sup> Cfr. Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. *Tlaxcala hoy*. México, s. e, en particular el apartado relativo a la remunicipalización, en el cual el autor refiere las cualidades constitucionales requeridas para la constitución de nuevos municipios, así como la serie de decretos a través de los cuales se crean catorce nuevos municipios, pp 208-211.

MUNICIPIO		PERTENECÍA AL MUNICIPIO
56	San Jerónimo Zacualpan	Tetlatlahuca
57	San Lucas Tecopilco	Xaltocan
58	Santa Ana Nopalucan	Ixtacuixtla
59	San Lorenzo Axocomanitla	Zacatelco
60	Benito Juárez	Sanctorum

Conviene destacar que los antiguos agentes municipales que fungían como regidores del pueblo, han cambiado su categoría por la novísima de presidentes municipales auxiliares, lo que en el orden municipal de gobierno, administración y gestión constituye una reforma de fondo a su régimen interior y una genuina innovación en el concierto nacional, toda vez que ello ha representado una revitalización de la vida local y agregado una mayor representatividad y dinamismo a los Ayuntamientos y a la vida municipal.

Las reformas que se han implantado al régimen político-administrativo municipal en el estado de Tlaxcala, se acompañan por una ratificación y fortalecimiento a la autonomía municipal, que corresponde a la libre administración de su hacienda y servicios para lo que dispone de recursos propios y de las participaciones federales y estatales. Es pertinente señalar que el fortalecimiento de los Ayuntamientos se incrementa por medio de la firma del Convenio Unico de Desarrollo Municipal, con lo que se alienta la obra pública y se vigoriza su erario.

El régimen político-administrativo municipal está encabezado por el ayuntamiento, el cual se integra por un presidente municipal, uno o dos síndicos, los regidores y los presidentes municipales auxiliares; existen, además el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el comandante de policía municipal, así como otras instancias administrativas (direcciones o departamentos) encargados de la administración de los servicios municipales, lo que está en función de la magnitud y complejidad del municipio correspondiente.

En congruencia con las modificaciones a la *Ley Orgánica Municipal* se cuenta además con un contralor municipal cuyo cometido se orienta a la vigilancia de la administración de recursos, además de tener la obligación de publicar anualmente los estados financieros del municipio.

Los ayuntamientos tienen facultades relevantes entre las que se encuentran las de expedir los bandos de policía y buen gobierno, vigilar que la prestación de los servicios públicos municipales sea eficiente y adecuada; realizar la planeación con la participación de la ciudadanía a través de comités, lo que se traduce en rubros relativos al desarrollo urbano, ecología, uso del suelo y desarrollo económico y social del municipio; asimismo a otros aspectos relativos a la hacienda municipal, licencias de construcción, obras públicas, espectáculos, participación ciudadana, actividades cívicas y culturales, salud; llevar al cabo los planes de gobierno y nombrar las comisiones necesarias para facilitar esta tarea.

En suma, la actividad en materia de política, gobierno y administración en el ámbito municipal en el estado de Tlaxcala está orientada a promover las condiciones que permitan resolver los problemas de la comunidad y administrar los servicios públicos, contando con el concurso de los servidores públicos municipales y con la participación ciudadana desde sus respectivas competencias y factibilidad, haciendo cada vez más del espacio público un *hábitat* u hogar común.

Lo anterior nos brinda una visión de la multiplicidad y variedad de acciones que se han venido emprendiendo en diversas materias por parte del gobierno y administración de las entidades federativas, con el objeto de estar a tono con las nuevas condiciones de la apertura comercial negociada.

Pasemos a continuación a plantear una glosa que nos brinda la situación actual por la que atraviesa el municipio mexicano.

#### 5.4. Situación actual del municipio mexicano

El municipio mexicano constituye un objeto de estudio añejo, no son pocos los estudios que desde el México decimonónico se han efectuado sobre el particular<sup>175</sup>; durante los prolegómenos del movimiento armado de principios del presente siglo constituyó un problema fuertemente debatido y formó parte esencial de los planes y programas revolucionarios de las diversas fuerzas en lucha, en particular de las más progresistas<sup>176</sup>; el Constituyente del 17 contempló por primera vez -por lo que a los ordenamientos constitucionales de carácter federal corresponde- al municipio, de esta manera el artículo 115 constitucional incluyó los aspectos fundamentales que norman su organización, funcionamiento y relaciones con las instancias estatales de política, gobierno y administración.

Sin embargo, el municipio no fue arropado de las bases normativas y apoyado con los recursos suficientes para hacer frente a las múltiples necesidades de su entorno y cubrir de manera satisfactoria los cometidos que justifican su existencia y actividad. Tal situación se ha prolongado casi iterativamente y tornado en una debilidad crónica al través del tiempo, producto a su vez de sus deformaciones congénitas. A pesar de lo anterior, el municipio ha constituido no sólo una institución persistente que sobrevive por encima y a pesar de los embates que ha tenido que enfrentar, sino que una vez más en las condiciones actuales tiene un presente y un futuro promisorio<sup>177</sup> y es, la clave para enfrentar con éxito el ya próximo inicio del tercer milenio.

---

<sup>175</sup>Para un análisis de los estudios más representativos acerca del municipio desarrollados durante el siglo XIX en México, pueden consultarse los siguientes trabajos: Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México, Edit. Porrúa, 1985, en particular la cuarta parte que el autor dedica al siglo XIX; Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*. México, HARLA, 1985, en especial el apartado dedicado a los manuales de administración pública municipal, así como: Moreno Espinosa, Roberto [coordinador]. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*. Obra Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de Dos Mundos. Gobierno del Estado de México, 1992; consultar básicamente la segunda parte.

<sup>176</sup>Ver Moreno Espinosa, Roberto *Ibid.*, pp 167-172.

<sup>177</sup>El municipio en México ha sido una de las más persistentes instituciones políticas, gubernamentales y administrativas -ha señalado enfáticamente Ignacio Pichardo-, que hoy nos permiten vivir como nación. La vida del municipio, nutrida de las concepciones españolas y autóctonas en su inicio, no ha estado exenta de avatares, deslices e incomprendiones; además de repuntes, reconocimientos y propósitos de revitalización; *no obstante, su vigencia y permanencia hasta nuestros días nos anima a manifestar que su arraigo, como un forma de vida comunitaria y como una instancia de organización social, continúa como el más sólido fundamento de nuestra organización territorial político-administrativa*. Pichardo Pagaza, Ignacio, "presentación" en *Ibid.*, p 15;

La situación actual del municipio mexicano rebela su pausado, pero inminente fortalecimiento, demandado y requerido por una sociedad con mayor capacidad de respuesta y en proceso de desarrollo político que exige de sus instituciones, en particular las inmediatas y con las que interactúa cotidianamente, dispongan de la organización, capacidad de gestión y de los recursos que les permitan estar a la par y a la altura de las exigencias del mundo contemporáneo. Así, son varios los planos en que se ha revestido de mayores facultades a los municipios o fortalecido sus procesos, entre las que podemos contar -sin pretender agotarlos- los siguientes: marco jurídico; facultad reglamentaria; mejoría en la administración del personal; precisión en los servicios y obras públicas municipales; diversificación de la hacienda municipal; atribuciones en torno al desarrollo urbano; facultades de asociación con municipios de la misma o diferente entidad federativa; y acciones en beneficio y protección al medio ambiente. La coordinación intergubernamental se ha diversificado para apoyar y llevar a cabo conjuntamente con el municipio actividades vinculadas a la cultura política, el registro nacional de población, la prevención y readaptación social, la protección civil, los asuntos religiosos, la administración de documentos y archivos municipales y los servicios migratorios; asimismo se ha dotado a los particulares de recursos de defensa contra actos de la administración municipal.<sup>178</sup>

Otros aspectos que aquí sólo se enuncian característicos del municipio de nuestro tiempo, están en relación con la participación social en el desarrollo municipal, aspecto de enorme trascendencia y que demanda del ayuntamiento y de la organización municipal un mejoramiento en cuanto a la capacidad de planeación, administración y gestión de la actividad del municipio; las acciones de fomento que de manera creciente debe promover el municipio, constituyen otros de los tantos quehaceres asumidos por aquél, lo cual en la época de la apertura comercial reclama de una mayor versatilidad, creatividad e imaginación.

---

cursivas nuestras.

<sup>178</sup>Consúltese: Sría. de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. México, D.F., 1993.

Durante el mes de julio del presente año fue aprobada la última de las reformas al artículo 115 constitucional, a través de la cual se reviste al municipio y a sus ayuntamientos de mayores facultades como la de asociación con municipios de diferentes entidades federativas, mayor autonomía para el manejo de sus haciendas; pero quizá es el reconocimiento de facultades políticas y de gobierno la más trascendente de las reformas, en virtud de que tradicionalmente se había visto al municipio esencialmente como prestador de servicios, hoy; sin embargo es ya el tercer orden de política, gobierno y administración de nuestra forma de Estado federal.

Lo anterior nos muestra un panorama de algunos de los rasgos de la administración municipal de nuestro país en la última década y de los elementos, facultades y recursos con que se pretende dotar al municipio para enfrentar los desafíos del siglo XXI y conjuntamente con la sociedad de su entorno, construir una sociedad más democrática con mayor nivel de civilidad congruente con los retos de nuestro complejo e incierto contexto actual y venidero.

## *CAPÍTULO VI*

### *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO DE CARA A LA MODERNIZACIÓN Y APERTURA COMERCIAL*

**L**AS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LAS entidades federativas, han respondido en lo fundamental a los cambios y transformaciones que se han gestado en el ámbito de la administración pública federal, lo cual no es casual puesto que más allá del pacto federal, la centralización político-administrativa aún prevaleciente marca una impronta de una amplia fortaleza, producto de una tradición que se remonta a la época de los Tlatoanis, que se refrenda en la época colonial y se agudiza a la par con la consolidación de la unidad civil de la nación.

Hoy que nos encontramos transitando conjuntamente con la aldea mundial en el proceso de globalización e integración económica y económico-política y de defensa común -caso este último de la Unión Europea-, es el momento de trascender la inercia centralizadora para entrar en una fase de marcado sello descentralizador, cuyos objetivos estén claramente orientados a la fortaleza y al desarrollo regional como estrategia fundamental para consolidar la unidad nacional, por vía de la estrategia mencionada.

En el contexto anterior, la administración pública del Estado de México ha llevado al cabo e impulsado una serie de cambios y concretado acciones, que la orientan a estar en posibilidades de responder a los retos que marcan los signos de los tiempos, y atender, por tanto, a una sociedad cada vez más compleja, plural y diversificada, además de numerosa y con mayor grado de desarrollo político, así como a las exigencias del contexto exterior las cuales nos empujan a imprimir mayor calidad y productividad al conjunto de acciones tanto de parte de las organizaciones, como de la sociedad civil, grupos e individuos que la componen.

En la presente parte se abordan y analizan la trayectoria, aspectos, procesos y acciones emprendidas por la administración pública del Estado de México en los últimos años; se inicia con un breve recorrido histórico de ésta, para a continuación tratar los aspectos que mayor vínculo tienen con los procesos de apertura comercial y globalización económica, sin pretender agotarlos habida cuenta de la complejidad que ello implicaría, pero con el propósito de brindar una panorámica de lo hasta ahora hecho y hacia donde dirige su quehacer y actividad fundamental.

### **6.1. La administración pública del Estado de México en los procesos de globalización y apertura comercial**

En las décadas de los setenta y ochenta las administraciones central y descentralizada del Estado de México registran un crecimiento significativo como resultado de un proceso de transformación y cambio de la sociedad mexicana, de la fuerte inmigración que ya desde entonces se manifestaba, así como de los cambios en el quehacer y acción gubernamental orientados al desarrollo del potencial productivo del estado. De esta manera podemos afirmar que la estrategia de crecimiento económico se fundamentaba en una mayor intervención y presencia de las instancias gubernamentales.

Se buscaba así conformar una estructura administrativa diversificada, eficaz y racional que respondiera y mejor aún, se anticipara a las demandas de la población más numerosa de la República Mexicana, cuyo desproporcionado crecimiento obedece en gran medida a las elevadas corrientes migratorias al estado, por las expectativas de

mejores niveles de vida generados por el desarrollo industrial de la entidad y su cercanía con el centro de las grandes y trascendentes decisiones nacionales, el Distrito Federal.

A principios de la década de los ochenta y en congruencia con el proceso de reforma administrativa instrumentado en el gobierno federal, en el Estado de México se promueve una serie de acciones para transformar, adecuar o mejorar los instrumentos de ejecución de las decisiones gubernamentales. De esta forma se simplifican y actualizan estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, se crean o reorganizan algunas dependencias y entidades, se descentralizan funciones y desconcentran acciones, se fortalece la coordinación con la federación y los municipios del estado, asimismo por ser los servidores públicos el elemento central para traducir en resultados concretos los planes y programas de gobierno, se dispone su capacitación y actualización permanente a fin de mejorar su desempeño; éste último aspecto cobra mayor relevancia en los tiempos actuales, habida cuenta de las transformaciones que observa el régimen político mexicano, expresado en un nuevo equilibrio de los poderes públicos, en la emergencia de nuevas fuerzas políticas, en la alternancia política que evidencia la necesidad de fortalecer la profesionalización de los cuadros al servicio de los tres órdenes de gobierno y administración: federal, estatal y municipal.

Conviene recordar que a partir del 16 de septiembre de 1981 en que asume la titularidad del poder ejecutivo estatal Alfredo del Mazo González, se impulsó la reforma administrativa para adaptar el aparato publiadministrativo a la dinámica social y económica del momento. Así, el 17 de septiembre de 1981 se publicó en la *Gaceta del Gobierno* la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*.

Por la citada Ley se introdujeron cambios organizacionales y funcionales esenciales y trascendentes en la administración: La Oficialía Mayor desaparece y en su lugar se crea la Secretaría de Administración; la Dirección General de Hacienda y la Dirección del Trabajo y Previsión Social se transformaron en la Secretaría de Finanzas y la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social, respectivamente; se crearon las

Secretarías de Planeación; de Educación, Cultura y Bienestar Social; de Desarrollo Económico; de Desarrollo Agropecuario; y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Se reestructuró la Procuraduría General de Justicia, aunque ésta regida por su propia *Ley Orgánica*; posteriormente se crearon las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Apoyo Municipal,<sup>179</sup> dependiendo directamente del ejecutivo estatal, así como una gran cantidad de fondos y fideicomisos para fomentar el desarrollo económico, industrial y comercial.

El objetivo final de la reforma administrativa en el estado era "contar con una estructura administrativa que fuese instrumento efectivo de la política económica y social que pudiese dar respuesta a las demandas sociales y revertir la inercia centralizada en la toma de decisiones... -así como- sentar las bases de una operación administrativa transparente, eficaz, ágil, racional y útil en términos sociales".<sup>180</sup>

Durante el gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, los esfuerzos gubernamentales se dirigieron a la consecución de tres grandes objetivos: 1) mejorar la calidad de vida; 2) incrementar la productividad y el empleo, y; 3) consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática. Para ello en el *Plan Estatal de Desarrollo* se establece como política principal, propiciar una mejor eficiencia de la administración pública, es decir, incrementar su capacidad de respuesta para ofrecer y suministrar bienes y servicios, bajo criterios de racionalidad, honestidad y responsabilidad en el manejo de los recursos, a través del mejoramiento de sus funciones, la simplificación de trámites y procedimientos y la adecuación de los instrumentos administrativos.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Para una información amplia de las actividades promovidas en el seno de las relaciones intergubernamentales estado-municipio en el Estado de México entre los años de 1982 y 1992 de la Coordinación General de Apoyo Municipal, puede verse en Moreno Espinosa, Roberto *et al. Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México*. Obra conmemorativa del Encuentro de Dos Mundos. Gobierno del Estado de México, Toluca, Edo. de México, 1992, pp 207-216.

<sup>180</sup> Naime Libien, Alexander. *La Administración Pública del Estado de México, 1824, 1993*. Toluca, Estado de México, Imagen Editores, 1993, pp 89-90.

<sup>181</sup> Véase: *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993*. Toluca, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, 1990.

Las transformaciones más relevantes en la administración central, en este caso, son: la fusión de las Secretarías de Finanzas y Planeación, a fin de consolidar en una sola dependencia las funciones de ingreso y gasto; la creación de la Secretaría de la Contraloría, con el objeto de centralizar las funciones de control y fiscalización que permitieran la transparencia del manejo y ejercicio de los recursos públicos; de la Secretaría de Ecología, como órgano encargado de planear y conducir la política ambiental y preservación ecológica; y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para desarrollar y administrar la red carretera y regular el transporte y las comunicaciones en el estado.

Las anteriores, son algunas de las transformaciones más importantes operadas en la administración central, en las últimas dos décadas, las cuales obedecen a situaciones coyunturales y estructurales, al proyecto político impulsado por el gobierno en turno, y a la misma presión ciudadana que exige al gobierno una respuesta oportuna y eficiente a sus demandas y expectativas de mejoramiento social y económico. Sin duda la modernización administrativa seguirá siendo imprescindible en este propósito, particularmente en las condiciones que nos presenta la astringencia de recursos y la necesidad de eficientar nuestros procesos productivos y gubernamentales ante las acciones emprendidas de apertura comercial negociada con otras latitudes.

Es palpable que en los últimos años las reformas y transformaciones que se imprimieron a la administración pública centralizada de la entidad, se encuentran en congruencia con el modelo de desarrollo y crecimiento económico del país y de la entidad. En el periodo del gobernador Pichardo Pagaza se empieza a evidenciar una serie de reformas coincidentes con un manejo más ágil de las finanzas públicas, con la aparición de dependencias centrales que impulsen condiciones para hacer más factible el desarrollo sustentable en la entidad<sup>182</sup>, en suma, se percibe una serie de ajustes a

---

<sup>182</sup>En noviembre de 1991 se expide la *Ley de Protección al Ambiente del Estado de México*, la cual se integra por seis títulos, 18 capítulos, 88 artículos y siete artículos transitorios; además de la Ley, se incluyeron adiciones al Código Penal "para crear la figura delictiva denominada "delitos contra el ambiente", donde se configura delitos y penas; se instituye la reparación del daño en beneficio de la comunidad, complementándose un plexo normativo que responde a las necesidades actuales de una entidad compleja como lo es el Estado de México, con dispositivos que en su conjunto contienen normas de carácter preventivo, correctivo, de participación ciudadana y también de orden punitivo pero que en su conjunto tienden a la posible restauración de un medio ambiente agredido y deteriorado". *Ley de Protección al Ambiente Estado de México*. Toluca, Méx., Poder Ejecutivo del

tono con las exigencias marcadas por una nueva estrategia y modelo de crecimiento y desarrollo económico orientado hacia afuera, aspecto que será más visible en la administración auxiliar en el estado. En los periodos de los gobernadores Chuayffet Chemor y Camacho Quiroz, las reformas han apuntado por la senda de la modernización, simplificación y adecuación a las condiciones socio-económicas y políticas prevalecientes.

A continuación vamos a referirnos al replanteamiento de la presencia e importancia del sector auxiliar en la entidad, lo que ha significado un profundo proceso de desincorporación de entidades paraestatales catalogadas como no estratégicas ni prioritarias y que, en lo fundamental es congruente con el llevado al cabo en el ámbito federal al que ya también nos hemos referido en el presente trabajo (ver *supra* pp 117-120) y que por otra parte explica en gran medida por qué en el segundo caso no se privilegió la transferencia de entidades paraestatales a estados y municipios para reforzar un ángulo de la descentralización. Esto demuestra que las tendencias y acciones de las administraciones públicas ante los retos de la globalización e integración económica y consecuente apertura comercial, demandaban de las entidades federativas la definición de políticas de fomento por encima de consolidar su papel protagónico como propietarias e interventoras directas en actividades económicas.

### **6.1.1. La desincorporación de organismos auxiliares en el Estado de México**

El proceso de desincorporación de organismos no estratégicos ni prioritarios para el desarrollo estatal, se inserta en la estrategia actual de modernización de la administración pública. Los factores determinantes para llevarlo al cabo se sintetizan en la necesidad de sanear las finanzas públicas y racionalizar el gasto gubernamental; incrementar la eficiencia, productividad y competitividad del aparato productivo; además como estrategia para el fortalecimiento de la gestión pública y consolidación del sector auxiliar.

En este proceso de cambio, la economía mexicana transforma el anterior modelo económico y social donde el motor fundamental -y en ciertas ramas único- de la actividad productiva corría a cargo del estado y su administración, transfiriéndola al sector privado fundamentalmente y en un segundo plano al sector social.

En efecto, el Estado ha reducido su intervención directa en la economía, facilitando la participación de agentes privados y del sector social; de esta forma, al racionalizar la intervención del sector paraestatal, el gobierno concentra y reorienta la gestión pública a brindar atención a las enormes demandas y rezagos sociales del estado de México, actualmente la entidad más poblada del país, con grandes progresos pero también con agudas desigualdades intra e inter-regionales. Se trata de una entidad federativa en donde se ubican alguno de los municipios con mayor grado de concentración en población, en recursos, con grandes problemas que observan un proceso de urbanización acelerado; y también donde aún prevalecen municipios de corte rural.

Los procesos de privatización de organismos auxiliares en el Estado de México que ha tenido lugar esencialmente en la presente década, ha sido en lo fundamental congruente con el llevado al cabo por el gobierno federal y, ciertamente también ha tenido tintes de tratarse de un proceso radical en virtud de que de haber alcanzado un máximo histórico de 218,<sup>183</sup> actualmente el sector auxiliar en el Estado se integra por un total de 45 organismos auxiliares que incluyen: organismos descentralizados, organismos desconcentrados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

El desafío de la modernización del sector empresarial público -que cada vez es menor- como privado es enorme, pero necesario para realizar con eficiencia, calidad,

---

<sup>183</sup> Consúltese: González Valdez, Refugio. *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México, el caso del Estado de México, 1990-1993*, Anexo. Universo de organismos auxiliares de la administración pública del Estado de México y su proceso de desincorporación (al 28 de febrero de 1994). El mismo autor ha continuado investigando sobre la materia, actualmente ha concluido la investigación inédita: *Privatización y bienestar social en el Estado de México 1990-1998* en donde profundiza el análisis acerca del proceso de privatización de organismos auxiliares en la entidad.

oportunidad y competitividad los procesos productivos, en el marco de la apertura y condiciones que implica el TLCAN y la globalización económica creciente y, al parecer irreversible y que en prospectiva se transformará también en una integración económico-política. Además, la empresa privada, sobre todo en materia de ciencia y tecnología, deberá vincularse más con las instituciones de educación superior e investigación; incrementar significativamente su hasta ahora aún limitado gasto en la materia; desarrollar programas de capacitación continua para sus trabajadores, como de desarrollo y actualización de sus directivos.

Por su parte, el nuevo modelo de desarrollo económico-social, requiere del sector público, instrumentar un conjunto de políticas de fomento del sector privado; construir infraestructura productiva y de servicios; mantener un equilibrio financiero, de tal manera que el déficit no impida la expansión económica, ni constituya una presión adicional al proceso inflacionario; eliminar regulación innecesaria; mejorar la eficiencia y eficacia de su aparato administrativo, razones, entre otras, que también están a tono con la reestructuración del sector paraestatal que se viene realizando en la federación desde 1983 y en el Estado de México a partir de 1990 y que a la fecha no ha concluido.

La política de desincorporación en el Estado de México<sup>184</sup>, se inicia propiamente en 1990. En este año, el gobierno en turno consideraba que la capacidad de respuesta de la administración pública para ofrecer y suministrar los bienes y servicios debería incrementarse bajo criterios de racionalidad, honestidad y responsabilidad en el manejo de los recursos a través del mejoramiento de sus funciones, la simplificación de trámites y procedimientos y la adecuación de los instrumentos administrativos. Para lograr este propósito, se contemplaba, entre otros factores, desincorporar los organismos auxiliares y fideicomisos no prioritarios.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup>Refugio González Valdez, en su trabajo: *El Proceso Histórico de Redimensionamiento... op. cit.*, refiere la importancia, objetivos, marco jurídico, modalidades, etapas y algunos resultados cuantitativos y cualitativos del proceso; en ella, y en el *Informe General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1990-1994*. Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México, Sría. de la Contraloría-IAPEM, 1995 se analiza de manera pormenorizada el citado proceso de desincorporación.

<sup>185</sup>Véase el *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993*. Toluca, Edo. de Méx., Gobierno del Estado de México,

A partir de entonces bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría estatal, se lleva al cabo un profundo proceso de desincorporación de organismos auxiliares mediante las modalidades de liquidación o extinción, fusión, transferencia o venta de la participación estatal mayoritaria.

La instrumentación de los diferentes procesos ha observado la naturaleza jurídica del organismo auxiliar o fideicomiso. Así por ejemplo, los organismos descentralizados han requerido de la aprobación de la legislatura para abrogar la Ley de su creación y proceder a su desincorporación.

De 1990 a septiembre de 1994, de un universo de 216 entidades (máximo histórico) se habían desincorporado 168 y en 18 organismos se llevaban a cabo las últimas acciones para concluir con su respectiva desincorporación; de éstos, se esperaba concluir 16 en 1994, quedando pendientes únicamente el Sistema de Transporte Troncal y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agrícola y Ganadero del Estado de México (CODAGEM), procesos que a la fecha han sido concluidos.

Durante la gestión del gobernador Camacho Quiroz, se ha procedido a la desincorporación de un total de 30 organismos auxiliares y se encuentra en proceso la desincorporación de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento CEAS.<sup>186</sup>

Por lo que toca al impacto en las finanzas públicas del proceso de desincorporación de organismos auxiliares, cabe señalar que en los cinco años comprendidos entre 1991 y 1996, el gobierno del estado registró un ahorro de 50

---

Gobierno del Estado de México, 1990.

<sup>186</sup> De manera detallada se describe el proceso de desincorporación de organismos auxiliares durante la gestión de los jefes del ejecutivo estatal, Emilio Chuayffet Chemor y César Camacho Quiroz en: Haro Bélchez, Guillermo (coordinador). *Avances y retos de l sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1999, pp 275-315.

millones de nuevos pesos de lo que eran subsidios a entidades no estratégicas o prioritarias, según declaraciones del Secretario de la Contraloría a la prensa local.<sup>187</sup>

En este mismo rubro relativo a las finanzas pública y en particular respecto a los ingresos logrados por el gobierno del Estado de México resultado de la desincorporación de organismos auxiliares para el periodo comprendido entre 1993 y 1999 el panorama es el siguiente: ingresos en efectivo: “\$329,500.00 miles de pesos por la venta de activos y recuperación de cartera principalmente”.<sup>188</sup>

Cabe destacar que para diciembre de 1994 el sector auxiliar estatal, se integraba por 34 entidades, sobre todo prestadoras de servicios de alto contenido social, como salud, seguridad y asistencia social, educación, protección y restauración ambiental, entre otras, en tanto se transfiere al sector privado la producción de bienes en las diferentes ramas económicas, así:

Con la desincorporación de organismos del sector auxiliar, el Gobierno disminuye su intervención en la esfera económica, sin embargo, continúa ejerciendo una influencia reguladora, asimismo fortalece los organismos auxiliares que cumplen una función social estratégica; fomenta una clase empresarial emprendedora, competitiva y comprometida con el desarrollo nacional, y libera recursos escasos canalizándolos a diversos programas, tendientes a elevar el nivel de vida de grupos sociales marginados o en condiciones de pobreza y pobreza extrema.<sup>189</sup>

Con los ajustes a la administración pública descentralizada del Estado de México, se pretende encaminarse a lo que estudiosos del tema, como Ricardo Uvalle, denominan el *Estado Socialmente Necesario*. "Un Estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Un Estado que concede a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenía a su cargo. Es un Estado que concibe a la privatización por los fines públicos que puede cumplir. En suma: es un

---

<sup>187</sup>Consúltese los diarios: *Rumbo del Estado de México* y el *Heraldo de Toluca*, ambos de fecha 17 de septiembre de 1994.

<sup>188</sup> *Ibid.*, pp 277-258.

<sup>189</sup> *Informe general del... op cit.*, p 10.

Estado que devuelve a la sociedad, a los ciudadanos y a sus instituciones iniciativas que pueden cumplir con eficacia".<sup>190</sup>

Asimismo, la administración pública del Estado de México ha emprendido una labor de promoción y fomento que es indispensable analizar a fin de acercarnos a las peculiaridades que está asumiendo, en particular en los aspectos vinculados al desarrollo económico, así como al conjunto de acciones orientadas al desarrollo de una cultura de la calidad y la productividad.

### **6.1.2. La labor de promoción y fomento de la administración pública del Estado de México**

En el presente apartado habremos de analizar la labor de promoción y fomento que ha venido impulsando la administración pública de la entidad en los últimos años, en los que destacan fundamentalmente aquellos aspectos más relacionados con las nuevas condiciones y retos que impone la globalización económica y la apertura comercial, aspectos contemplados en la estrategia de desarrollo planteada por la gestión que encabezó hasta el mes de julio de 1995 Emilio Chuayffet Chemor y que ha ratificado su sucesor, César Octavio Camacho Quiroz.

Conviene destacar que en el *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*, se sitúa con una clara conciencia y conocimiento al Estado de México en el contexto internacional y nacional donde se plantea la creciente tendencia hacia la globalización de la economía, la formación de grandes bloques regionales de países que compiten ferozmente por recursos financieros cada vez más escasos, así como de los retos que todo ello plantea y las implicaciones de corto, mediano y largo plazo, las cuales es necesario enfrentar con relación a la reconversión del aparato productivo, de la necesaria elevación de la competitividad ante la competencia que imponen los mercados internacionales, de la atención a los rezagos de orden social que es indispensable atender, etcétera. En este ambiente se apunta:

---

<sup>190</sup>Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, Méx., Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994, p 103.

...México enfrenta enormes retos en su futuro inmediato. En materia económica, es necesario, por un lado, lograr una mayor y mejor inserción del país en los procesos económicos mundiales, de manera que su interacción sea lo más ventajosa posible y, por el otro, acelerar y profundizar la modernización del aparato productivo. En lo social, continuar la operación de programas para reducir las aún enormes desigualdades sociales. En lo político, fortalecer las instituciones que aseguren, con estabilidad, la convivencia democrática, de una sociedad cada vez más plural y compleja.

La economía y la sociedad locales se encuentran insertas en la realidad nacional e internacional descritas anteriormente. Además -se apunta-, por su participación en el desenvolvimiento de la zona metropolitana del Distrito Federal, los vínculos regionales también son intensos y determinantes. México lleva una década de luchar por recomponer su economía internacional más globalizada y competitiva. El esfuerzo ha abarcado prácticamente todos los aspectos de la vida económica del país y, poco a poco, va alcanzando todos los rincones del territorio nacional. El Estado de México no es una excepción...<sup>191</sup>

Así, la entidad se prepara para definir e instrumentar un conjunto de acciones que permitan enfrentar con éxito las condiciones antes descritas, lo que en el caso de las entidades federativas implica prepararse para una mayor competencia en los planos internacional y nacional. En el rubro concreto vinculado a la dinamización de la economía del estado de México en donde se tiene presente la magnitud y complejidad de la planta productiva, su modernización y reconversión, pero también su fomento, se tienen contemplados ocho programas relativos a:

- Educación, capacitación y productividad
- Modernización industrial
- Modernización comercial
- Fomento de los servicios y del turismo
- Fomento artesanal
- Comunicaciones
- Transportes
- Empleo

---

<sup>191</sup>Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. Toluca, Edo. de México, 1993, p III-3.

En el proceso de desarrollo de la economía se señala la necesidad de lograr una mayor competitividad y eficiencia del aparato productivo, haciéndolo compatible con una adecuada y satisfactoria protección del medio ambiente, es decir, tender hacia un desarrollo sustentable. Desde luego se encuentra presente el desarrollo y modernización del campo, del comercio y abasto entre otros; inclusive se enfatiza que para dinamizar la economía es imprescindible emprender acciones en torno a:

- Continuar con la ampliación selectiva de la infraestructura.
- Impulsar la rehabilitación del campo.
- Apoyar la modernización económica.
- Mejorar la articulación de los sistemas productivo y educativo.
- Promover en la entidad, en el resto de país y en el extranjero las oportunidades de inversión que ofrece el estado.
- Procurar un desarrollo descentralizado.
- Vigilar que el crecimiento tenga el mínimo impacto ambiental.
- Promover la desregulación a nivel estatal y municipal.
- Impulsar, de manera selectiva, la realización de proyectos específicos, de naturaleza, ubicación y dimensión que impacten sustancialmente la economía del estado.<sup>192</sup>

En suma, el reto económico se encuentra fuertemente vinculado al desarrollo interno sin perder de vista los que presenta el contexto internacional; en el ámbito de lo social se tiene contemplado un conjunto de programas que definitivamente deben complementar los retos político y económico, entre los que se encuentran los de educación, capacitación y productividad, arte y cultura, empleo, agua y saneamiento, vivienda, salud, protección al ambiente, electrificación, desarrollo regional y urbano, regulación y regularización de la tenencia de la tierra, deporte y recreación, grupos

---

<sup>192</sup> *Ibid.*, pp VI-20 - VI-21.

étnicos, y desarrollo integral de la familia, algunos de los cuales son fundamentales si se quiere estar a la altura de los retos de fin de siglo.

### **6.1.2.1. El fomento al desarrollo industrial y artesanal en el Estado de México**

Uno de los rubros y sectores que con mayor fuerza tendrá que ser impulsado en el contexto del proceso de globalización y apertura comercial, lo constituye sin lugar a dudas el relativo al fomento y desarrollo del sector industrial<sup>193</sup>, sobre el que la administración del estado ha definido y concretado un conjunto de acciones orientadas a la promoción y al fomento de tan importante sector. En este subcapítulo habremos de hacer referencia a los aspectos fundamentales que sobre el particular se están llevando al cabo.

En torno a la desregulación y simplificación administrativa de los aspectos que afectan a la actividad industrial, a la fecha se han establecido 57 ventanillas únicas de gestión (VUG)<sup>194</sup> en los municipios más industrializados de la entidad; asimismo, en 37 de ellas se aplica un formulario único para el establecimiento de empresas, y en cinco se ha instrumentado un *Sistema Automatizado de Ventanillas Únicas de Gestión*, lo que se ha traducido en la agilización de los trámites de carácter administrativo.

Un rubro fundamental lo constituye el acercamiento y vinculación del sector educativo con el productivo, así se están promoviendo convenios con las instituciones

---

<sup>193</sup>Para la elaboración del presente subapartado nos fundamentamos en el documento de la Dirección General de Industria, Minas y Artesanías preparado por el Lic. Gustavo E. Guadarrama Bernal, Director de Promoción Industrial y Minera y a la L. E. Ma. Teresa García Montero, Jefe de Departamento de Promoción Industrial. Toluca, Estado de México, 1995.

<sup>194</sup>"La ventanilla única forma parte de la estrategia simplificadora para promover una mayor agilidad y excelencia en la prestación de los trámites y servicios públicos. Su símbolo distintivo debe ser justamente la calidad en el servicio público, la celeridad en las respuestas, y la transparencia y honestidad en la relación con el público... La eficiente operación de las ventanillas únicas reclama la revisión y ajuste del marco normativo reglamentario de la acción pública para que se conviertan en instrumento que no obstaculice o inhíba el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas, sino al contrario, las facilite y estimule. Se afirma con justa razón que la mejor simplificación, la que más beneficia a la sociedad, es la eliminación de aquello que impide el buen servicio público. Para la supresión de trámites y requisitos de endeble justificación no hay otro camino que ahondar en la desregulación administrativa y económica. Haro Bélchez, Guillermo, "Notas previas" en *Revista del IAPEM*, núm. 25 Enero-Marzo, 1995, p 14.

de educación superior de la entidad (Universidades, Tecnológicos y Centros de Investigación), con el objeto de propiciar que la micro, pequeña y mediana industria cuenten con asesoría en materia técnica, contable, administrativa y/o financiera sin costo, permitiendo con ello además complementar la formación profesional de los estudiantes y recién egresados de las citadas instituciones.

Es pertinente señalar que en el periodo del gobernador Pichardo Pagaza se crearon dos instituciones de educación superior, cuya labor está orientada al desarrollo tecnológico de la entidad y del país: La Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl y el Instituto Tecnológico de Ecatepec; asimismo durante el periodo del gobernador Camacho Quiroz, se han puesto en operación el Instituto Tecnológico de Coacalco y la Universidad Tecnológica de Tecámac; igualmente en 1995 el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos aumentó a nueve el número de sus planteles, y durante 1996 se abrieron tres más en las zonas de mayor densidad demográfica; por su parte la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) abrió en 1995 la Unidad Académica de Texcoco, y a partir de 1998 ha ampliado las instalaciones e infraestructura de la Unidad Académica de Zumpango; otras unidades, como es sabido, son las de Atlacomulco y Amecameca. Con lo anteriormente apuntado, la infraestructura académica científica y tecnológica en la entidad impulsa las condiciones para desarrollar la ciencia y la tecnología acordes con las necesidades actuales y futuras y con relación a los procesos de globalización que hoy se viven.

Con el objeto de promover a la entidad como destino privilegiado para la industria, se han preparado y difundido documentos que plantean claramente las ventajas comparativas que aquélla ofrece, así como también las zonas consideradas como polos de desarrollo prioritarios para la actividad industrial, tanto para inversionistas del país como del extranjero.

Una labor que conviene destacar consiste en la realimentación entre la administración del estado y las organizaciones empresariales, la cual se lleva al cabo en reuniones periódicas con Cámaras y Asociaciones de industriales conjuntamente con dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal con el objeto de que se

expongan las inquietudes que obstaculizan el desarrollo de la actividad industrial y proceder a plantear y concretar soluciones factibles de corto plazo, catalizadoras del desarrollo industrial y comercial en la entidad. Asimismo es pertinente señalar que a través de la Dirección General de Industria, Minas y Artesanías de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado, y sin incurrir en subsidios, se brinda asistencia técnica, administrativa y asesoría en materia de investigación, producción y comercialización, a fin de apoyar y fomentar el desarrollo de la industria.

Un rubro impulsado de manera fundamental consiste en la integración de un *Sistema Estatal de Información y Diagnóstico Permanente del Sector Industrial*, sobre el particular cabe señalar que se ha sistematizado información en los siguientes sistemas especializados:

*Sistema de Información Coyuntural.* Consiste en información cualitativa de las variables de empleo, producción, mercado, importaciones y exportaciones; economía y finanzas.

*Sistema de Información para la Promoción Industrial.* Consiste en la sistematización de datos acerca de los productos y materias primas generados por la planta industrial de la entidad, que se difunde a través de catálogos, lo que permite y propicia el intercambio de aquéllos entre las empresas.

*Bolsa de Residuos Industriales.* Es un documento en el que se plasma información que tiene como objetivo central fomentar la utilización de los desechos industriales factibles de ser reciclados para el mejor aprovechamiento de insumos e impulsar acciones orientadas a un desarrollo sustentable.

*Base de Datos Socioeconómicos del Sector Industrial.* Representa una compilación estadística de la actividad industrial en la entidad o que interesen a la misma con el propósito de establecer análisis comparativos con las de otras entidades y de carácter nacional a fin de contar con un panorama general que propicie una mejor toma de decisiones.

*Bolsa de Subcontratación.* Pretende la promoción de un esquema de subcontratación con el objeto de motivar la integración horizontal entre las empresas de la entidad para el mejor desarrollo de las mismas.

Un rubro impulsado de manera especial es la promoción del desarrollo de empresas integradoras, mismo que se ha privilegiado en relación a cualquier otro tipo de asociacionismo, con el objeto de que la micro y pequeña industria estén en más y mejores posibilidades de acceder a fuentes de financiamiento, participar en concursos de licitación, adquirir servicios de consultoría especializada y evitar el intermediarismo, entre otros.

En lo correspondiente al fomento artesanal en el Estado de México se crea en el mes de octubre de 1994 el *Instituto de Investigación y Fomento a las Artesanías del Estado de México*, mismo que constituye uno de los más recientes organismos auxiliares creados en la entidad y cuya labor brindará nuevas alternativas a una de las actividades con amplias perspectivas en la época actual, por su potencial exportador.

Lo anterior es un panorama general que perfila a la administración pública de la entidad por la senda de la promoción y el fomento, de la que los sectores social y privado deben tener una clara conciencia, habida cuenta de los beneficios que les reporta, pero fundamentalmente por la responsabilidad social que les corresponde asumir de manera creciente ante un estado menos propietario y más promotor.

#### **6.1.2.2. El subsector abasto y comercio en el Estado de México**

El subsector abasto y comercio en el Estado de México ha definido y llevado al cabo un conjunto de estrategias de desarrollo, en particular por tratarse de un subsector de amplia relevancia en el contexto de los procesos de integración económica, donde es indispensable resaltar que el fortalecimiento y modernización del comercio y el abasto interior constituye una de las premisas básicas para tender a mejores estadios de

desarrollo y condiciones de competitividad en el ámbito internacional; sobre el particular es pertinente detenernos a analizar los programas de abasto y comercio.

En torno a la modernización comercial se destaca en primer término el *subprograma de normatividad de infraestructura comercial*, el cual "tiene por objeto editar lineamientos técnicos normativos, que permitan apoyar las acciones de construcción, reubicación, fusión y operación de infraestructura para el abasto y el comercio, buscando que haya concordancia con las políticas de modernización contenidas en los planes de desarrollo tanto en el ámbito federal como en el estatal"<sup>195</sup>; a continuación se plantea el subprograma de *Modernización de infraestructura comercial*, que se encuentra "encaminado a propiciar y promover la concurrencia de todos los sectores sociales que participan en las actividades de abasto y comercio, con el objeto de mejorar los actuales sistemas de abasto y comercialización de productos básicos, promoviendo la modernización y construcción de la infraestructura de rastros, mercados de venta al detalle, centrales de abasto y módulos de abasto, así como la regularización y reubicación del comercio en la vía pública".<sup>196</sup>

En el mismo contexto de la modernización comercial, se destaca el subprograma *Desarrollo del Sector Comercial* que "tiene como propósito impulsar la modernización y transformación del comercio de la entidad, a través de servicios y apoyos directos que permitan elevar la eficiencia y optimización de los recursos empleados, promover la asociación productiva e integración de los agentes participantes en el proceso de abasto y comercio, además de promover la adecuación del marco jurídico y simplificación administrativa del comercio"<sup>197</sup>

Sobre el programa descrito anteriormente es conveniente destacar las líneas de acción que se tienen previstas:

---

<sup>195</sup> Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Abasto y Comercio. *Descripción de los programas de abasto y comercio*.

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> *Ibid.*

- Capacitación y asistencia técnica;
- Gestión crediticia;
- Promoción comercial;
- Orientación y difusión comercial;
- Vinculación comercial;
- Desregulación comercial; y
- Diplomado en abasto y comercio interior;<sup>198</sup>

Un proceso que se está impulsando en el subsector abasto y comercio consiste en la desconcentración administrativa como una expresión más de simplificación administrativa, el cual se traduce en el fortalecimiento del comercio interno; así, se han establecido seis unidades regionales vinculadas con la comunidad y con los 122 municipios de la entidad, dichas unidades son las siguientes:

---

<sup>198</sup> Acerca del presente Diplomado que sin lugar a dudas es pionero en el ámbito nacional, se busca una conjunción de esfuerzos relativos a la sistematización de los fenómenos comerciales y de las experiencias de carácter empírico de quienes están involucrados en promover y facilitar la actividad mercantil, orientadas a la satisfacción de necesidades de la sociedad, así en la justificación de la propuesta del Diplomado se asienta:

El estudio de las condiciones del mercado nacional ante la concertación de acuerdos y tratados comerciales, deja a las empresas del país bajo perspectivas de posibilidades y limitaciones ante la competencia internacional. La empresa mexicana de abasto y comercio tiene que instrumentar mecanismos de adecuación, para agilizar la entrega oportuna de bienes y servicios, en los principales centros de consumo de nuestra entidad, mientras que el sector público debe transformarse en facilitador de tales operaciones, para enfrentar tal concurrencia..." Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Abasto y Comercio. *Propuesta Diplomado en Abasto y Comercio Interior.*

Como objetivo central del Diplomado se plantea:

El participante será capaz de explicarse las condiciones de la actividad comercial en el mercado, entre productores y consumidores regionales, nacionales y extranjeros, bajo un cambio de actitud que promueva las disposiciones normativas del país, que interactúen bajo sus funciones sustantivas aprovechando los espacios y técnicas del mercado de las empresas experimentadas en la concentración y distribución de los bienes y servicios que requiere la sociedad. *Ibid.* Finalmente cabe agregar que el plan de estudios del Diplomado se integra por un total de nueve módulos y uno adicional de orden complementante; dicho plan es el siguiente:

Módulo I.- Desarrollo del comercio; módulo II.- Cultura y actitud racional frente al mercado; módulo III.- Las normas y políticas de regulación comercial; módulo IV.- La producción y su mercado; módulo V.- Planeación estratégica en el comercio; Módulo VI.- Finanzas y financiamiento comercial; módulo VII.- Gestión e infraestructura en el abasto y comercio; Módulo VIII.- Negociación y alianzas estratégicas de integración; módulo IX.- Trabajo instrumental; y módulo complementante.- Informática para el comercio. El diplomado se cubrirá en un total de 200 horas; sin lugar a dudas una singular experiencia además de tratarse de un ejercicio académico-práctico a todas luces necesario en las condiciones que imponen los tiempos actuales y en particular las relativas a la integración económica y apertura comercial.

UNIDAD REGIONAL	MUNICIPIOS
Atacomulco	23
Ecatepec	19
Nezahualcóyotl	19
Tenancingo	18
Tejupulco	21
Tlalnepantla	19
TOTAL	122

Entre los objetivos que se propone la desconcentración aludida, se encuentra el de "Establecer sistemas de información regionalizados, que permitan detectar oportunamente los problemas de abasto y comercio que se presenten en el área de su competencia; promover la organización y capacitación de productores, distribuidores y comerciantes, a efecto de coadyuvar a mejorar el proceso de abasto y comercialización de productos básicos en la región;... Llevar a cabo las acciones necesarias para realimentar los sistemas del *Centro Estatal de Servicios de Información para el Abasto y el Comercio*.<sup>199</sup>

Los procesos y acciones como las descritas son absolutamente necesarias si de fortalecer el comercio interior se trata, en especial con la irrupción de la inversión nacional y extranjera materializada en grandes centros comerciales que representan una fortísima competencia para el pequeño y mediano comercio y lo amenazan inclusive con una radical disminución y que, sin embargo, es parte de la apertura negociada que se ha venido promoviendo. Así, es imprescindible una acción coordinada entre la administración pública estatal y municipal y las organizaciones e individuos vinculados al pequeño y mediano comercio.

<sup>199</sup>Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Abasto y Comercio. *Descripción de... op cit.*

Finalmente es pertinente comentar que la Dirección General de Abasto y Comercio ha llevado al cabo acciones de orientación al productor, al comerciante y al consumidor en relación a los impactos del TLCAN en diversas materias.<sup>200</sup>

En relación a la labor y acciones en materia de calidad y productividad, destaca la emprendida por la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social al través del Comité Estatal de Calidad y Productividad a la que nos referiremos en el siguiente subapartado.

### **6.1.2.3. El fomento a la calidad y productividad en el Estado de México: el papel del Comité Estatal de Calidad y Productividad<sup>201</sup>**

La administración pública estatal ha promovido una serie de medidas congruentes con las necesidades que marca un modelo comercial de mayor apertura hacia el exterior, lo que necesariamente implica una elevación en la calidad y productividad del sistema productivo y de servicios.<sup>202</sup> En este sentido se crea el Comité Estatal de Calidad y Productividad por Acuerdo del Ejecutivo del Estado de fecha 24 de septiembre de 1991. Desde entonces ha venido desarrollando una serie de acciones cuyo propósito fundamental es contribuir a la modernización del aparato productivo de la entidad, principalmente de la micro, pequeña y mediana empresa, por ser éstas las que más apoyo requieren del sector empresarial, por tratarse, además, del conjunto de empresas que mayormente contribuyen a generar empleo en el estado; además por representar una prioridad el incremento de los niveles de calidad y

---

<sup>200</sup>Consúltese *Boletín de Abasto y Comercio*. Año IV, noviembre de 1993, No. 1, en particular el apartado IV. "La ganadería bovina del Estado de México ante el Tratado de Libre Comercio"; y *Análisis sobre el Abasto, Distribución y Comercialización de Ganado Suino*, Apartado IV. "Impacto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en el ramo porcícola". Marzo de 1995.

<sup>201</sup>Para el desarrollo del presente subcapítulo consultamos en lo fundamental el trabajo de Hilda Tinoco Sánchez. *La acción de fomento de la administración pública del Estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo*, editado por la FCPyAP-UAEM, El Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México, A.C., y el IAPEM, Toluca, Estado de México, 1993.

<sup>202</sup>Lo que debe ser complementado con una política educativa orientada a la calidad y excelencia en la educación, cuyos resultados son de corto y fundamentalmente de mediano y largo plazo, pero desde luego de mayor consistencia; en este apartado sólo hacemos breve referencia a aspectos de orden educativo, no sin dejar enfatizada la importancia de la política educativa aludida.

productividad en el aparato productivo, esto último se está promoviendo al través de tres líneas de acción: capacitación, asistencia técnica y concertación.

A partir de marzo de 1992, cuando el Comité Estatal de Calidad y Productividad inicia propiamente sus operaciones y hasta diciembre de 1994, su labor estuvo orientada al sector privado, en particular hacia actividades vinculadas a la manufactura, el comercio y los servicios, proporcionando capacitación en materia de calidad y productividad mediante la impartición de cursos y organizando conferencias, seminarios, foros y consultas sectoriales, lo que permitió mantener oportunamente informados a los diferentes sectores productivos sobre temas en las materias señaladas.

Durante el primer año de actividades del Comité, además de atender el área empresarial, se consideró la necesidad de ampliar la atención al sector educación, obteniéndose una respuesta favorable de instituciones como los Institutos Tecnológicos y el CONALEP.

De igual manera se rediseñaron los cursos sobre el Sistema Integral de Calidad (SIC) y Sistema Integral de Calidad y Productividad (SICyP) respectivamente; principales herramientas para capacitar al personal, complementándolos para la función de formar instructores. Bajo la modalidad mencionada se observó una mayor solicitud, lo que favoreció la labor realizada puesto que al formarse un instructor proveniente de determinado organismo público o privado se inicia un efecto multiplicador al interior del mismo, duplicando así al menos, el número de personas o trabajadores con los mismos conocimientos adquiridos; también se inició tal formación en el sector público, en donde se obtuvo en principio una modesta respuesta.

Para enero de 1993, el Comité tenía estructurada su actividad en cinco programas fundamentales: Capacitación, actualización, comunicación, investigación, y concertación.

Posteriormente y debido al incremento de la demanda de los servicios brindados y la necesidad de consolidación del Comité, en 1994 se plantearon y pusieron en

marcha dos nuevos programas que ofrecen más alternativas en forma específica a los sectores público y privado consistentes en:

- El Sistema Integral de Calidad para la Administración Pública, (SICAP) y
- Programa de apoyo para la implantación del bono de productividad.

Respecto al primero, su propósito es propiciar el mejoramiento de la actitud de los servidores públicos en favor de la calidad de los servicios ofrecidos y de la profesionalización creciente de los mismos.

Con la inserción en el sector público de una "cultura" de la calidad, el Comité considera posible lograr un cambio en la actuación de las personas, orientándolas hacia un óptimo desempeño de sus actividades, con lo que el gobierno cumpliría con uno de los preceptos fundamentales en la materia, claramente marcado en los programas de modernización y mejoramiento del aparato público.

La cobertura lograda en el programa de calidad en el sector público a poco tiempo de haberse iniciado es alentadora; se ha extendido a varias dependencias como son la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, la Secretaría de Administración, y la propia Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social de la cual es parte integrante el Comité; asimismo en el caso de Radio y Televisión Mexiquense se llegó más allá al haberse implantado un sistema integral de calidad, lo que redituó en cambios positivos en cuanto al servicio ofrecido y la actitud del personal.

Del mismo modo se ha avanzado, aunque en menor grado, en el ámbito municipal; en mayo de 1994 se firmó un convenio con el Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli y el Comité en el que el primero se incorpora al Programa. A partir de esa fecha da inicio el proceso de capacitación e implantación del SIC.

Cabe señalar que tanto las autoridades como los funcionarios del H. Ayuntamiento y el personal directivo de Radio y Televisión Mexiquense, desde el

inicio y durante el desarrollo del SIC mostraron gran interés y disposición para su aplicación e implantación; igualmente ha sido bien aceptado en las diferentes áreas en donde se ha dado a conocer el programa.

Con la cobertura lograda a través de dicho programa y con la participación en los cursos de formación de instructores (SIC y SICyP) miembros a los que han acudido del sector público, por cuenta de la dependencia o de forma particular, se amplía considerablemente el número de capacitados en materia de calidad, cantidad que se incrementa debido a que cada instructor formado, para certificarse como tal, tiene como requisito impartir un curso igual al recibido a un grupo de personas del sector que elija.

Conviene señalar que en su momento el denominado *Bono de Productividad* como tal se difundió en noviembre de 1993 como resultado de las modificaciones al Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE). En el contexto del entonces vigente PECE se habló de la conveniencia de manejar un bono por efecto de la productividad de las empresas, a partir de este momento se organizaron conferencias, seminarios y cursos para dar a conocer su contenido, ventajas, riesgos y condiciones de otorgamiento.

En el contexto antes descrito, el Comité realizó actividades complementarias para apoyar el programa, tales como la participación en la firma de convenios de productividad y bono de productividad entre empresarios y trabajadores, así como la edición y publicación de un manual guía denominado *Bono de productividad, beneficio compartido*, mismo que fue distribuido en los diferentes organismos del Estado de México e inclusive en otras entidades federativas.

Es pertinente señalar que el CECP si bien ha ampliado su cobertura en cuanto a participantes, lo ha hecho también en temas relacionados con la calidad y productividad, así como con consultores externos que apoyan la función que tiene encomendada.

Conforme se han ido generando temas nuevos sobre calidad y productividad, el Comité los ha incorporado en su cartera adaptándolos a las necesidades del tipo de empresa y organismo en que se actúa, agregando también temas sugeridos por sus clientes; esto se logra mediante la aplicación de encuestas al cierre del evento donde el participante emite su opinión.

Para ofrecer un servicio más completo y de mayor calidad, tomando en cuenta que el personal adscrito al Comité para 1995 se reducía a un total de 28 integrantes, se allegaba de los servicios de consultorías externas, así se multiplica sustantivamente la cobertura de atención.

Un aspecto importante en este sentido, es la realización de viajes que organiza y coordina el Comité a países desarrollados que cuentan con sistemas de calidad y productividad avanzados, con el objeto de conocer a nuestros competidores y retomar experiencias útiles a los organismos del Estado. Sobre el particular, durante los primeros cuatro años de operación del Comité, se efectuaron tres viajes formativos a países asiáticos como Japón, Corea e Indonesia; a Norteamérica: Estados Unidos y Canadá; y a países de la Unión Europea: Alemania, Francia, Italia, Inglaterra y España, en los cuales han participado representantes de los sectores público, empresarial, y laboral.

Para difundir los programas y acciones en la entidad, el Comité se ha apoyado en dos de sus programas fundamentales: el de comunicación y el de concertación. Respecto del primero, a través de una comunicación permanente con la ciudadanía por medio de mensajes en prensa, radio, televisión e impresos, así como en la divulgación de producciones didácticas mediante videos, carteles y gacetas. Conviene agregar que a principios del mes de junio de 1994, se inició un programa de radio con el nombre *Hagámoslo con calidad*, con una duración de media hora cada semana en el que se contó con el apoyo de Radio Mexiquense.

Con relación a la concertación, ésta se lleva a cabo por las diferentes áreas que conforman el CECF mediante visitas a empresas, organismos sindicales, instituciones

educativas, así como dependencias y organismos públicos, tanto para dar a conocer los servicios e invitarlos a los diferentes eventos que organiza el Comité como para concertar la firma de convenios de colaboración que promuevan la capacitación al interior de sus áreas. Así destaca la firma de convenios con la Universidad Autónoma del Estado de México en donde se han realizado varias conferencias y foros sobre calidad en la educación, en las Facultades de Contaduría y Administración, Derecho, Psicología y Escuela de Enfermería; con la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, el CONALEP y el Instituto Tecnológico de Toluca; asimismo con centrales obreras como la TCG, con empresas de manufactura y servicios, y en el ámbito municipal como ya lo comentamos con el H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli.

Parte importante de la labor del Comité es el apoyo que brinda a los microempresarios con la aplicación del SICyP, donde aparte de sentar las bases en términos de calidad y productividad, los orienta en cuanto a las vías para la consecución de créditos bancarios y la conformación de asociaciones que les permita fortalecerse como empresas y alcanzar su mayor competitividad, tal es el caso -por ejemplo- de un grupo de maquiladores de Almoloya del Río.

En el periodo que se ha venido ejemplificando, el Comité de Calidad y Productividad fue cumpliendo su objetivo de lograr cada vez mayor cobertura en la entidad, obteniendo una participación más activa de los diferentes sectores económicos. Para ello, ha sido de suma importancia la investigación realizada para detectar el perfil de la problemática por la que atraviesan dichos sectores; igualmente, con la realización de estudios y proyectos, se han fincado acciones y diseñado estrategias de capacitación para brindar un mejor servicio a una mayor población.

Finalmente, cabe señalar que la actividad del Comité básicamente se ha concretado a cubrir las zonas más industrializadas del estado como son los municipios del Valle de México, del Valle de Toluca, Santiago Tianguistenco, Atlacomulco y Valle de Bravo, fundamentalmente.

Se ha tratado además de extender los servicios a una mayor parte del territorio de la entidad, para lo cual se solicitó al jefe del Ejecutivo estatal el fortalecimiento del Comité mediante la canalización de mayores recursos; sin embargo, debido a los cambios económicos y políticos que se han venido dando en el país y en la entidad, lo anterior no ha sido posible, aun cuando en el *Plan de Desarrollo del Estado 1993-1999* se propuso la transformación del Comité en Instituto Estatal de Calidad y Productividad, lo que sería muy deseable, e implicaría mayor impulso a la calidad y productividad del aparato productivo en la entidad; finalmente el Comité más bien fue reducido en cobertura lo que en las condiciones actuales limita en alguna medida la labor de fomento en la entidad.

### **6.1.3. Modernización y simplificación administrativa en el Estado de México**

El estado de México no ha sido ajeno al conjunto de cambios y transformaciones que en los ámbitos económico, político, social y jurídico ha experimentado el país; así ante el conjunto de reclamos y exigencias del cambio, la administración pública de la entidad está obligada a responder fundamentalmente a dos conjuntos de planteamientos: por un lado, a las crecientes necesidades que presenta una sociedad más dinámica, compleja y plural, y por otro lado a crear y preparar las condiciones suficientes que promuevan el desarrollo económico y permitan elevar los índices de bienestar social. Si a lo anterior se suman las restricciones de recursos económicos, materiales y financieros, atender los retos aludidos implica la necesidad de lograr un mayor grado de eficiencia en la actividad gubernamental.

Para tender hacia una modernización administrativa y mejoramiento de la relación estado-sociedad, se han venido ejecutando acciones para reajustar la estructura administrativa del gobierno estatal tanto en el sector central como en el auxiliar, así en el periodo de gobierno 1989-1993, en el contexto de la citada modernización administrativa se tenían como acciones fundamentales: simplificar trámites, desconcentrar y desregular servicios, fortalecer las relaciones con la ciudadanía, capacitar al personal, racionalizar el uso de los recursos, revisar el marco

jurídico; asimismo se llevó a cabo un proceso de desincorporación de entidades públicas consideradas como no prioritarias; diversas acciones se identifican con el desarrollo de un sistema que permita el manejo transparente de las partidas para gastos de administración, suministro de materiales, subasta de bienes públicos y control de inventarios, entre otras.

Las modalidades, características y objetivos que ha adoptado la modernización de la administración pública en el Estado de México por lo que hace al Programa General de Simplificación Administrativa, en el cual se expresa en buena medida las acciones en la entidad en materia de modernización son las siguientes:

- Contribuir a la formación de una cultura de modernización de la gestión pública;
- Alcanzar mayores niveles de eficacia y productividad;
- Mejorar la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía;
- Apoyar al proceso de modernización económica del Estado;
- Fortalecer la participación de la sociedad y sus organismos de representación;
- Facilitar el cumplimiento honrado y eficaz en el desempeño de los servidores públicos;
- Consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en su gobierno y sus autoridades.<sup>203</sup>

Con lo anterior se busca incrementar la capacidad de respuesta del aparato público, lo cual exige replantear la racionalidad administrativa en términos de una mayor eficacia en los procesos internos de gestión, así como una mayor eficiencia en la prestación de servicios a la sociedad.

La modernización ha buscado que el Estado se consagre a las tareas para las que esté obligado por la Ley y las que mejor puede hacer como un mandato ineludible de función social. En este sentido la modernización permite un reencuentro de las misiones fundamentales del gobierno<sup>204</sup>.

Lo antes mencionado implica que el esfuerzo modernizador debe ampliar sus tareas al interés vital y general de la sociedad.

---

<sup>203</sup> Barrera Zapata, Rolando y Ma. Del Pilar Conzuelo Ferreyra, "La modernización administrativa en el Estado de México, la experiencia de simplificación y desregulación", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, INAP, núm. 56... op cit., p 30.

<sup>204</sup> Velasco Monroy, Santiago, "Cambio y modernización de la administración", en *Revista del IAPEM*, No. 18, abril-junio de 1993, p 28.

Para concretar y ampliar el conjunto de acciones de modernización administrativa, el gobierno del estado se ha comprometido a simplificar los trámites administrativos, hacer más eficiente la actividad gubernamental y prestar un servicio de mayor calidad a la ciudadanía. Con objeto de dar forma orgánica y fundamento legal a este conjunto de esfuerzos, el gobierno decidió dar forma a un *Programa de Simplificación de la Administración Pública Estatal* a fin de dar congruencia y corresponsabilidad al diseño, ejecución y evaluación de las acciones que en esta materia se realicen, y asegurar un beneficio permanente a los ciudadanos que acudan a las oficinas públicas para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.

Es pertinente subrayar que actualmente la simplificación administrativa cobra gran relevancia al ser concebida como un medio para hacer más eficiente la administración, pero fundada en el principio básico de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno.

En la entidad la simplificación de trámites, procedimientos, instancias y sistemas de trabajo, es una demanda recurrente de los grupos y organizaciones sociales, por lo tanto debe constituirse en un proceso de trabajo que no se queda en la mera apariencia del trámite y del requisito, sino además requiere traducirse en lograr un mejoramiento integral de los servicios públicos y un mayor acercamiento de la administración a los ciudadanos y viceversa.

Bajo las consideraciones anteriormente planteadas y entendiendo la prioridad de hacer más sencilla y ágil la administración, el gobierno del Estado de México plantea y formaliza el *Acuerdo por el que se establecen las bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México.*<sup>205</sup>

Para la coordinación y ejecución de los trabajos a realizar en materia de simplificación, se faculta a la Secretaría de la Contraloría como la dependencia

---

<sup>205</sup>Publicado en la *Gaceta del Gobierno* del Estado de México, el 28 de octubre de 1993.

responsable del Ejecutivo del Estado para la coordinación del *Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México*, y serán las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos en sus respectivos ámbitos de competencia, quienes podrán identificar, diagnosticar, jerarquizar, proponer y ejecutar acciones de simplificación y desregulación administrativa tendientes a reducir, agilizar y brindar transparencia a los procedimientos y trámites que en ellos se efectúen.

Es pues la Secretaría de la Contraloría a través de la Coordinación del Programa General de Simplificación Administrativa, quien elabora y define los "Lineamientos para la Evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa". En dichos lineamientos se establecen las políticas que orientan, ordenan y apoyan el quehacer y los procesos vinculados a la citada simplificación, encontrándose entre sus principales puntos, las vertientes y las prioridades de dicho proceso.

*Vertientes.* Actualmente son cinco las posibles vertientes en las que se pueden ubicar las acciones de simplificación en las cuales se sintetiza en lo fundamental aquéllas que han sido consideradas como prioritarias para brindar un servicio de mayor calidad a la sociedad civil desde la actividad cotidiana de la administración pública:

Vertiente	Objetivo
Modernización de los servicios públicos	Busca elevar los niveles de eficiencia, calidad, cobertura y productividad de los servicios sustantivos de la administración
Mejoramiento integral de la atención al público	Pretende agilizar y simplificar los trámites o gestiones que los ciudadanos realizan en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos
Desconcentración administrativa	Persigue acercar territorialmente la prestación de los trámites al lugar mismo de la demanda
Actualización de la reglamentación	Agilizar el cumplimiento de las leyes y normas por parte de la ciudadanía que realiza trámites
Desregulación económica <sup>206</sup>	Promueve e impulsa el desarrollo económico de la entidad

<sup>206</sup>Esta vertiente se incluyó en el año de 1995, debido a la prioridad del Gobierno estatal por atender los

*Prioridades.* Se distinguen tres grupos de acciones de acuerdo a su importancia y urgencia.

- Acciones prioritarias de alto impacto.
- Acciones de modernización de sistemas y funciones sustantivas.
- Acciones de modernización de sistemas y funciones de apoyo administrativo e institucional.

Los compromisos y acciones de simplificación y desregulación administrativa se orientarán a:

- Desarrollar una cultura de modernización y mejoramiento de la función pública.
- Incrementar el grado de eficiencia y productividad en la gestión pública.
- Mejorar la calidad de los servicios que se prestan, y
- Apoyar el proceso de modernización económica del estado.

Bajo los lineamientos generales anteriores y atendiendo los propósitos de las tareas de simplificación administrativa, se integra el *Programa de Simplificación Administrativa* para 1994, en enero de ese año coordinado por la Secretaría de la Contraloría y ejecutado por las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal. Dicho programa contempla la ejecución de 143 proyectos de simplificación<sup>207</sup>, mismos que incluyen un número mayor de acciones específicas en la materia. Conforme a sus prioridades y modalidades, el número de proyectos fueron:

---

problemas que experimentaba la entidad ocasionados por la crisis económica.

<sup>207</sup>De las más de 200 propuestas recibidas se excluyeron aquellas que no correspondían al Programa, quedando definitivamente 143 proyectos que fueron aprobados por el titular del Ejecutivo estatal.

Prioridad	Proyectos
Alto impacto	98
Funciones sustantivas	19
Funciones de apoyo administrativo	26
Modernización de los servicios al público	36
Mejoramiento de atención al público	74
Desconcentración y descentralización	18
Desregulación	15

Los 14 sectores participantes dentro de sus respectivas jurisdicciones en el proceso de simplificación administrativa son:

Sector	Proyectos
Gobierno	11
Justicia	9
Finanzas y Planeación	13
Administración	26
Contraloría	6
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	13
Ecología	7
Comunicaciones y Transportes	9
Desarrollo Económico	6
Desarrollo Agropecuario	5
Educación, Cultura y Bienestar Social	17
Trabajo y Previsión Social	13
Salud	4
Desarrollo Integral de la Familia	4

Cuadro realizado con base en el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1994*.

Conviene señalar que todos los sectores cuentan con un Comité Sectorial de Simplificación Administrativa debidamente integrado, responsable de coordinar los trabajos que en dicha materia realice su respectivo sector.

Para el año de 1995 el *Programa de Simplificación Administrativa* se integró por 252 proyectos, entre los cuales se localizan 200 de nueva creación y 52 reprogramados; cada sector comprometió el siguiente número de proyectos:

Sector	Proyectos
Gobierno	25
Justicia	25
Finanzas y Planeación	26
Administración	26
Contraloría	9
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	23
Ecología	16
Comunicaciones y Transportes	13
Desarrollo Económico	3
Desarrollo Agropecuario	15
Educación, Cultura y Bienestar Social	24
Trabajo y Previsión Social	20
Salud	10
Desarrollo Integral de la Familia	17
<b>TOTAL</b>	<b>252</b>

El número de proyectos se incrementó en un 76 % con respecto a 1994, lo que refleja el avance y compromiso creciente de los sectores por brindar mejores servicios y una atención de mejor calidad a la ciudadanía.

### 6.1.3.1. Alcances y limitaciones del Programa de Simplificación Administrativa del Estado de México

Hacia 1996, a dos años de haber iniciado formalmente los trabajos de simplificación administrativa, habida cuenta que el programa arrancó en enero de 1994, en donde tanto dependencias como organismos auxiliares diseñaron e instrumentaron mecanismos para hacer ágiles y sencillos los procedimientos y trámites que la ciudadanía realiza en sus oficinas, el estado del proceso en general era el siguiente:

- Se realizaron 65 reuniones con los Comités Sectoriales de Simplificación en los que se evaluaron los avances y rezagos de los proyectos.
- Se elaboraron ocho instrumentos técnico-administrativos para apoyar el proceso de simplificación en sus distintas modalidades, a su vez se apoyó con este tipo de material a los ayuntamientos para que se sumaran a los esfuerzos de simplificación.
- Se elaboraron y actualizaron los lineamientos del Programa, incorporando las modificaciones y adiciones que la práctica y experiencia recomendaron útiles.
- Se celebraron tres reuniones con el Comité Estatal de Simplificación Administrativa, en donde se expusieron los avances de los compromisos de simplificación de cada sector.
- 
- Se realizaron 24 evaluaciones de campo de trámites y/o servicios simplificados.
- Se distribuyeron 5,000 carteles promocionales del *Programa General de Simplificación Administrativa* y 1500 folletos del Programa de 1994.

En cuanto al avance o cumplimiento de los 143 proyectos de simplificación, se registró que 27 (19 %) quedaron sin concluir y 116 (81 %) si se finalizaron; de acuerdo a las prioridades señaladas, éstas se distribuyeron de la siguiente manera: alto impacto 74, funciones sustantivas 27 y funciones de apoyo 15.

Por su vertiente se concluyeron 31 proyectos de modernización de los servicios públicos, 64 de mejoramiento de atención al público, 14 de descentralización y desconcentración y 7 de desregulación administrativa.

- En virtud de que la simplificación administrativa no se agota en el seno de la administración estatal, se promovió y apoyó técnicamente a los municipios para que en sus respectivas jurisdicciones hicieran lo propio en tareas de simplificación.
- Se impartió un Seminario de Simplificación Administrativa a 30 municipios del estado, de los cuales 23 cuentan con su respectivo programa. En estos seminarios se les entregaron tres instrumentos administrativos como base para guiar sus esfuerzos referentes a este tema.
- Se participó en cinco reuniones regionales con los 122 presidentes municipales para explicarles el Programa y orientarles en el diseño y operación de su respectivo programa; a su vez se participó en dos reuniones con contralores municipales para solicitar su colaboración en estas actividades.
- Se avanzó en un 70 % en el diseño del sistema automatizado de seguimiento de compromisos de simplificación.
- Se canalizaron a las instancias gubernamentales correspondientes, las quejas y sugerencias de los ciudadanos en contra de los servidores públicos para inducir en lo posible medidas de simplificación.

A través de la puesta en marcha del *Programa General de Simplificación Administrativa* se han tratado de hacer más sencillos, claros, entendibles y predecibles los trámites y procesos de trabajo que realizan las dependencias y entidades de la administración estatal, con lo cual se pretende lograr la eficientización de la gestión pública. Si bien la simplificación y desregulación administrativa no son prácticas recientes, si lo es la nueva concepción bajo la cual se han pretendido impulsar y subsanar las deficiencias y omisiones detectadas.

Algunas de las deficiencias o limitaciones, están en relación a que las dependencias y organismos auxiliares comprometieron proyectos de simplificación que requirieron de importantes provisiones de recursos de todo tipo, al no conseguirlos en la medida prevista, algunos proyectos no se cumplieron o tuvieron que ser reprogramados para 1995; se notó además una deficiencia en la programación de las actividades específicas, irregularidades y omisiones técnicas en el llenado de los formatos o cédulas de diagnóstico, compromisos y avances de simplificación que

dificultaron su seguimiento y evaluación; fue escasa la remisión de soportes documentales que permitieran verificar los avances de simplificación.

La falta de liderazgo, compromiso y asunción de funciones encomendadas a algunos coordinadores sectoriales constituyó otro de los factores que limitaron el avance de la simplificación, lo que además restringió el planteamiento de alternativas de solución.

Se efectuaron pocas visitas de campo a lugares en que se instrumentaron medidas de simplificación a efecto de verificar el cumplimiento del objetivo fundamental del proyecto conforme a lo programado en los compromisos contraídos; hizo falta un mayor dinamismo y diversificación de las acciones de difusión, tanto de la presentación del Programa como de los resultados logrados, lo cual es atribuible en gran medida a la falta de recursos financieros.

Con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la concreción del Programa de Simplificación Administrativa, se han tomado medidas a lo largo de su implementación como las siguientes:

1. Envío de comunicados oficiales a los titulares de las dependencias y organismos auxiliares en los que se expresa una serie de recomendaciones para concluir sus proyectos con rezagos;
2. Intervención ante el Sistema Estatal de Informática (SEI) y la Dirección de Recursos Materiales para agilizar la autorización de los dictámenes y adjudicación de equipos de cómputo para apoyar y acelerar diversos procesos;
3. Gestión ante el Grupo Intersecretarial Gasto-Financiamiento con el objeto de incrementar los fondos asignados al apoyo de proyectos de simplificación de alto impacto social;
4. Recomendación de que los proyectos de simplificación sean diseñados en base a los recursos disponibles, a efecto de no condicionar su avance a limitaciones sobre el particular;
5. Apoyar con mayor énfasis a los ayuntamientos en la elaboración y seguimiento de sus respectivos programas; y

6. Solicitar más apoyo a los controladores internos para agilizar la evaluación de los proyectos ejecutados.

La puesta en marcha del *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal* en la entidad, ha tenido una serie de resultados e impactado en las relaciones con una serie de sectores de la sociedad así como en un conjunto de procesos; además de los aspectos antes reseñados, es pertinente efectuar algunas apreciaciones adicionales con relación a los resultados del Programa:

Visto desde una perspectiva grupal y sectorial, a través del programa se ha logrado desarrollar un conjunto de actividades que orientan y propician un acortamiento en gestiones ante dependencias y entidades de la administración pública estatal a la población en los siguientes rubros: vivienda, protección al ambiente, esparcimiento y cultura, registro civil, procuración de justicia, atención médica, protección civil, prevención y readaptación social, trámites de tránsito, infraestructura vial, capacitación para y en el trabajo, y en materia laboral. También se han llevado a cabo acciones en materia de orientación y servicios al turismo, a grupos de escasos recursos, a contribuyentes, maestros, estudiantes, campesinos, proveedores y contratistas del gobierno estatal, empresarios, transportistas, servidores públicos, así como una serie de acciones orientadas a la modernización de la administración pública estatal.

En el programa también se contempla la orientación y apoyo a los ayuntamientos de la entidad, así para 1997 existían ya 44 ayuntamientos que habían integrado y estaban en la fase de implementación de su respectivo programa de simplificación administrativa lo que, desde luego, no es poca cosa. En suma, la labor desplegada a través del *Programa de Simplificación Administrativa* tanto por parte del Gobierno del Estado como de los ayuntamientos que lo integran, representa de conjunto un esfuerzo importante que requiere, desde luego continuar desarrollándose acorde con la complejidad de la vida contemporánea.<sup>208</sup>

Tales son en lo fundamental los aspectos que caracterizan el *Programa General de Simplificación de la Administración Pública del Estado de México* que sin lugar a dudas se inscribe en una estrategia mayor que apunta a elevar la eficiencia de la administración pública en una época en que la escasez de recursos obliga a optimizar los procesos, además en un momento en que los retos presentados por el contexto internacional demandan a las administraciones públicas de acciones que hagan más expeditos todos y cada uno de sus quehaceres y actividades.

Sin duda, los procesos de integración y globalización económica crean mayores condiciones para catalizar los procesos de simplificación y eficientización de la administración pública de la entidad y de los diversos sectores que la conforman.

#### **6.1.4. Descentralización y desconcentración**

La descentralización y desconcentración han sido temas de gran importancia en la agenda socio-política de los dos últimos regímenes presidenciales en México, hasta convertirse en elementos centrales de su política general. Mas ahora cobra relevancia su discusión y puesta en marcha, por la crisis de gestión de un Estado fuertemente centralizado, burocrático e ineficiente, incapaz de mejorar las precarias condiciones de vida de millones de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, así como por el advenimiento de una sociedad más informada, abierta y concedora de sus problemas, más participativa en la resolución de aquellos que la afectan.

En tales circunstancias la descentralización aparece en las propuestas del gobierno federal y estatal como el eje en torno al cual ha de promoverse un mejor Estado, la democratización política y una creciente y mejor organizada participación social en las estrategias, programas y proyectos gubernamentales de las tres instancias de gobierno.

---

<sup>208</sup> Cfr. Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría. *Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1997*. Toluca, Méx., febrero de 1998, serie cuadernos, núm. 46.

La descentralización fortalece la división de los poderes y el federalismo; promueve una participación más directa de la comunidad tanto a través de los partidos como de los diversos mecanismos de concertación social. Permite también darle al estado nacional una mayor capacidad de gestión, al liberarlo de la sobrecarga de demandas, responsabilidades y conflictos que pueden ser resueltos en otros ámbitos y con otros procedimientos fundados en la corresponsabilidad entre distintos sectores y de la sociedad con el estado.<sup>209</sup> Además, tendencialmente se traduce también en una redistribución del poder.

Ciertamente, la descentralización ofrece múltiples beneficios, si bien, debemos reconocerlo, se trata de un proceso complejo que implica convertirla en una estrategia hacia el fortalecimiento de la democracia y la búsqueda de mayor igualdad económica y social entre y al interior de las entidades federativas, y que sirva también como un esfuerzo de mayor eficacia de las administraciones públicas y de la misma sociedad civil por asumir responsabilidades concretas en el mejoramiento de sus condiciones de vida. No debe implicar, por supuesto, un abandono de responsabilidades por parte de la federación, de los estados o municipios. Es sólo una forma para, con el apoyo de la sociedad, favorecer la vida social en sus diferentes órdenes: político, económico, administrativo y cultural, entre otros; un desentendimiento de parte de las instancias gubernamentales traería necesariamente a la larga resultados contraproducentes a los problemas que se quiere o pretende resolver.

No debemos creer, sin embargo, que este proceso "a priori" o por sí solo resuelve todos los problemas de ineficacia administrativa, no conduce automáticamente a la democratización, ni tampoco garantiza productividad y calidad; sí en cambio constituye una alternativa deseable y viable para resolver múltiples problemas de un Estado y una administración pública tradicionalmente centralistas. La descentralización es una necesidad del Estado, pero debe ubicarse el esfuerzo en un plano objetivo y realista, no como una panacea, y que llegue a ser considerada en un contexto integral de la sociedad. Es un proceso complejo y de desarrollo gradual, con

---

<sup>209</sup>Camacho Solís, Manuel, en Torres, Blanca [compilador] *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986, p 20.

resultados en el largo plazo, sujeto a implicaciones de carácter legal, político, social y económico, así como de índole cultural, factores que pueden favorecerlo u obstaculizarlo.

Asimismo, es importante tener en cuenta que una buena parte de las posibilidades de desarrollo regional, local y municipal se encuentra vinculado a lograr una mayor dosis de descentralización; sin embargo la realidad histórica demuestra en lo fundamental que la centralización continúa prevaleciendo. Lo anterior se acentúa si de desarrollo social se trata, así, por ejemplo Harry W. Blair ha llamado la atención al señalar: “Para que pueda existir un desarrollo social significativo, tendrá que haber una descentralización genuina de autoridad para planear e implementar; sin embargo, las fuerzas más poderosas en acción en el ciclo de proyectos de desarrollo son virtualmente siempre aquellas de la centralización”. Lo anterior se encuentra relacionado con la diversidad que se da en la vida de las comunidades y municipios, lo que desde luego no puede ser tratado de manera homogénea, además de la resistencia a impedir que se fortalezcan las elites locales, en particular si se genera la posibilidad de manejar y gestionar recursos financieros crecientes de manera discrecional. El autor antes citado también hace alusión a que un siguiente motivo para centralizar o para mantener la centralización es con el objeto de reducir la corrupción, así señala:

En un sentido sumamente real, descentralizar significa al mismo tiempo ampliar el rango de corrupción posible, porque cuanto mayor poder discrecional tenga un funcionario en el terreno para modificar una política de modo de adaptarse a las condiciones locales, mayor oportunidad tendrá para condicionar esa modificación al pago de un soborno.<sup>210</sup>

Se ha asumido, por tanto, ya casi como postulado que la descentralización se asocia en un primer momento –a veces prolongado- al predominio de las elites locales, es más se afirma que en tanto no se logre un proceso de maduración de la

---

<sup>210</sup> Blair, Harry W. “Modelos para integrar la planificación de desarrollo social y la implementación al nivel local”. en Kliksberg, Bernardo (compilador). *Pobreza un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial*. Venezuela, FCE, PNUD, 1997, p 266.

descentralización que incluye a nuestro juicio desde los controles adecuados, la formación de cuadros de política, administración y gestión, hasta el desarrollo fundamentalmente de formas de contraloría social, aquella -la descentralización- sólo significa una carta blanca para los intereses creados, tal situación tiende a atenuarse y eventualmente a eliminarse a través de la profesionalización de cuadros al servicio de las administraciones públicas, lo que ya se ha iniciado en varias entidades federativas y en la del caso del Estado de México.

Lo cierto es que en nuestro medio la descentralización se ha ido dando a cuenta gotas y se trata de una descentralización cuya trayectoria es de arriba a abajo, es decir del centro a la periferia que ha dejado escasos márgenes para dar cabida a las iniciativas de la base social.

En suma la alternativa entre la centralización y la descentralización cuando de desarrollo social a nivel local se trata, es una tarea que debemos resolver de manera conjunta hasta lograr que las iniciativas de carácter local se conjuguen adecuadamente con las necesidades de la comunidad y el interés y voluntad política del gobierno central y ciertamente de los de las entidades federativas.

La descentralización, por lo demás es un proceso que se ha venido impulsando a nivel continental, en particular en aquellos sectores en que la concurrencia de los órdenes de gobierno es particularmente conveniente y que se desprenden de convenios de coordinación y concertación debidamente establecidos, lo que ciertamente no sucede como sería lo esperado. Acerca de la descentralización es también conveniente tener en cuenta apuntamientos como los efectuados por el Consejo Científico del CLAD:

Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la

fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.<sup>211</sup>

A través de las acciones de descentralización de la federación hacia las entidades y municipios o de estas a los últimos, el municipio tiene la oportunidad de demostrar que, efectivamente es eficiente en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad, además de brindar a su población la ocasión para participar en acciones de contraloría social respecto de las acciones llevadas a cabo por las autoridades y servidores públicos del municipal; conviene hacer referencia, en este caso a los planteamientos de Lowi citados por Blair:

En resumen, la descentralización no necesariamente tiene que significar una carta blanca para los intereses creados a nivel regional... Puede significar ofrecer un entorno en el cual los estratos medios y hasta los bajos puedan involucrarse en la toma de decisiones y hacerse oír políticamente a fin de mejorar su calidad de vida. Y de eso se trata el desarrollo social.<sup>212</sup>

Es innegable la pertinencia de descentralizar, lo que nos parece se debe dar en el marco de una planeación integral, evitando la aparición de fenómenos de fragmentación; transfiriendo recursos de diferente índole (económicos, humanos, materiales, etcétera) y competencias de la federación a los estados y de éstos hacia sus municipios, a fin de acercar las decisiones cotidianas a los ciudadanos que más afectan; abriendo cauces de participación social y fortaleciendo los ya existentes, para perfeccionar la democracia y mejorar las condiciones de bienestar popular en materia de educación, salud, vivienda y alimentación, esencialmente, que propicien y permitan la promoción de un genuino desarrollo social.

De igual manera, a partir del reconocimiento del gobierno federal de que la centralización que antaño fue elemento esencial para dar cohesión y viabilidad a México como nación, había entrado a una fase de rendimientos decrecientes, constituyendo más que un apoyo un obstáculo para afrontar los enormes retos del desarrollo, el 8 de junio de 1984, consecuente con sus principios políticos, el ejecutivo

---

<sup>211</sup> CLAD. *Una Nueva... op cit.*, p 14.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p 280.

federal expidió un decreto por el que todas las dependencias y entidades del gobierno federal debían elaborar su programa de descentralización, tomando en cuenta las propuestas de los gobiernos estatales. Más tarde, el 21 de enero de 1985 se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública, reuniendo todos los programas particulares. El Programa daba gran énfasis a la descentralización de funciones y toma de decisiones, así como a la transferencia de personal y recursos presupuestales relacionados con las mismas, con el fin de dar respuesta adecuada y oportuna en el lugar de origen a las demandas tanto de los sectores privado y social como del resto de la población. En este proceso destaca la transferencia a las entidades de los servicios de salud y educación básica y normal<sup>213</sup>; así, para la atención de éste en el estado se creó el organismo público descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM), según decreto publicado en la *Gaceta del Gobierno* de fecha 3 de junio de 1992.

Por su parte, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* se concebía a la descentralización geográfica de decisiones y actividades como un medio fundamental para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente en las diferentes entidades federativas los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional.

El Estado de México ha sido consecuente con el reclamo descentralizador. Sus objetivos de mayor bienestar económico y social se plasman en los planes de desarrollo, la instancia de coordinación es el Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE) y su esfuerzo para el fortalecimiento municipal adquiere vigencia en el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM). Estos instrumentos animados por la voluntad de ser protagonistas de su propio desarrollo y por la

---

<sup>213</sup>En este último caso, conviene destacar que en mayo de 1992 se publica el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, que marca un genuino parteaguas en la administración de los servicios educativos, habida cuenta de que se promueve la federalización de los servicios de educación básica y normal, así como de las Unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), de esta manera las entidades federativas asumen mayores responsabilidades en dichos servicios, lo que desde nuestro punto de vista es congruente con las condiciones actuales, en que es un imperativo incorporar a los planes y programas de estudio los aspectos regionales y locales, lo que fortalece más que debilita la unidad nacional en la actual fase de globalización.

convicción de que los municipios deben ser agentes de cambio y promotores del bienestar social han posibilitado que el estado no sólo sea receptáculo de la descentralización sino fuente descentralizadora.<sup>214</sup>

En la última vertiente antes mencionada, en la entidad se han promovido un conjunto de acciones desconcentradoras y descentralizadoras, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Por acuerdo del Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se delegan facultades a diversos funcionarios de la Dirección General de Desarrollo Urbano, para autorizar con su firma la fusión, subdivisión, relotificación condominal de predios con cierta magnitud territorial, así como la expedición de licencias estatales de uso del suelo;
- Instalación de 30 oficinas del Registro Civil;
- Establecimiento de 16 delegaciones distritales de la Procuraduría de la Defensa del Menor y de la Familia;
- Desconcentración de servicios de averiguaciones previas;
- Instalación de sistemas municipales de empleo;
- Creación de Agencias del Ministerio Público especializadas en robo de vehículos;
- Apertura de oficinas regionales de servicios periciales en Ecatepec, Valle de Bravo, Nezahualcóyotl y Chalco;
- Instalación de dos Unidades de Atención al Derechoahabiente del ISSEMYM en los municipios de Ecatepec y Nezahualcóyotl;
- Conclusión del proceso de descentralización de los sistemas municipales DIF;
- Transferencia a los ayuntamientos de Atizapán de Zaragoza, Chalco, Huixquilucan, Tlalnepantla e Ixtlahuaca de funciones para la prestación del servicio de administración de la red vial urbana secundaria y colectora, así como la emisión de dictámenes de capacidad, incorporación e impacto vial no significativo;
- Descentralización a 12 ayuntamientos de funciones para la prestación y operación del servicio de tránsito;
- Formalización de convenios de coordinación y colaboración en materia de asunción de funciones de protección al ambiente con siete ayuntamientos de la entidad;
- Descentralización de facultades para expedir licencias estatales de uso del suelo que no sean de impactosignificativo a 22 municipios de la entidad;
- Suscripción de convenios con 38 municipios de la entidad con el objeto de descentralizar facultades para expedir dictámenes y verificar la operación de empresas medianas, pequeñas y micro industrias; y
- Transferencia de funciones sobre el control sanitario de construcciones a 31 ayuntamientos de la entidad.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup>Consúltese la *Memoria* del Foro Descentralización y Desarrollo Regional en México. Coed. del Gobierno del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, 1986.

<sup>215</sup> Ver: Haro Bélchez, Guillermo. *Avances y retos... op cit.*, pp390-392.

Asimismo, antes de 1997 como parte del programa de descentralización administrativa y regionalización de los servicios de justicia, se construyeron Centros de Justicia en Amatepec, Amecameca, Ixtapaluca, Lerma, Temascaltepec y Metepec, evitando así largos recorridos de la población estatal para obtener el servicio. En el mismo sentido, a fin de cumplir con el propósito del Ejecutivo estatal de acercar la administración a todo el territorio, por acuerdo del Secretario de la Contraloría<sup>216</sup> ésta ha desconcentrado funciones a través del establecimiento de delegaciones regionales, con facultades para fiscalizar, auditar, vigilar y controlar los recursos administrados por los ayuntamientos del estado; fincar responsabilidades resarcitorias; recibir las manifestaciones de bienes, por alta, baja y anualidad de los servidores públicos obligados; recibir quejas y denuncias que presente la ciudadanía en contra de actos u omisiones en que incurren los servidores públicos, entre otras.

En el *Plan de Desarrollo del Estado 1993-1999* se señala la necesidad de profundizar en la descentralización y desconcentración de funciones y recursos; impulsar la desconcentración regional, por territorio o función, como base de la modernización administrativa; intensificar las acciones de desconcentración y descentralización de facultades y recursos hacia las dependencias y organismos; impulsar la desconcentración del Sistema Estatal de Evaluación y Control; descentralizar en favor de los ayuntamientos más facultades, en aspectos tales como la planeación urbana y la regulación del uso del suelo, entre otras importantes acciones.<sup>217</sup>

Sin duda, el proceso de descentralización seguirá manifestándose en la entidad en nuevos e imperativos requerimientos regionales y municipales; ya que es un elemento esencial para descongestionar el aparato estatal, hacer más eficiente, eficaz, oportuna y de mayor calidad la acción gubernamental y alentar la participación social y privada en aras de un desarrollo más justo y equilibrado. Consideramos; sin embargo, que aún prevalecen trabas importantes que frenan dicho proceso como lo son la falta

---

<sup>216</sup>E) acuerdo fue publicado en la *Gaceta del Gobierno* de fecha 3 de noviembre de 1993.

<sup>217</sup>Véase el *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, 1993.

de cuadros altamente profesionalizados en los municipios, y en buena parte de las dependencias y organismos auxiliares del gobierno estatal; tal situación se verá una vez más acentuada con motivo del cambio en el poder ejecutivo del Estado y la concebida práctica de renovación de cuadros, por desgracia para la sociedad más allá de los cuadros políticos.

#### **6.1.5. Transformaciones en el régimen político y democratización de la administración pública**

En el plano político está en marcha uno de los cambios más significativos de la sociedad mexicana en los últimos 25 años que se expresa, esencialmente en las transformaciones del régimen político, en el cual visto desde la perspectiva de las modificaciones en el poder legislativo, a partir de 1963 se da cabida a las *diputaciones de partido* aspecto que representa el antecedente más distante de lo que actualmente es una conformación más plural de la H. Cámara de Diputados y del Senado de la República. En 1977 se da un paso significativo en virtud de que se incorpora el principio de representación proporcional, por lo que de los 400 diputados que conformaban la citada Cámara, 100 se integraban con base en dicho principio. En el ámbito local de las entidades federativas y de los municipios, la representación proporcional se hace extensiva a las Legislaturas Locales y a los Ayuntamientos de los Municipios con más de 300 000 habitantes. A partir de 1983 con motivo de la reforma al artículo 115 constitucional, todos los municipios incorporan el multicitado principio de representación proporcional para la conformación de sus Ayuntamientos. Como colofón, cronológicamente hablando, a partir de 1986 se incrementa a 500 el número de legisladores, de los cuales 200 son de representación proporcional. Los cambios reseñados lo menos que propician es un fortalecimiento del legislativo, le brinda mayor legitimidad al régimen y pone en vigor el principio de que equilibrios y balanzas en las relaciones entre los poderes públicos.

Lo anterior es sólo parte de la reforma política que se desarrolla en el país desde mediados de los años setenta y que hoy también se expresa en la posibilidad que tiene la ciudadanía de la capital de la República de elegir al jefe de gobierno, en la

ciudadanización creciente de los procesos político-electorales; en la creación del organismo autónomo encargado de la gestión de dichos procesos en el ámbito federal, el Instituto Federal Electoral (IFE) y en la creación de los 31 Institutos Estatales Electorales y el del Distrito Federal, tales son algunos de los cambios que se observan en el ámbito político acerca de lo cual habré de extenderme en el presente.

En este mismo contexto, no cabe la menor duda que el último cuarto del siglo XX será recordado como el escenario histórico en que se prepararon e impulsaron las condiciones para lograr finalmente, después de casi 200 años de vida independiente y de 70 de fundado el antecedente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para hacer una realidad la alternancia política con base en un sistema de partidos; su consolidación seguramente será propia del siglo XXI, mientras tanto ya somos testigos y protagonistas de alternancia política en dos órdenes de gobierno y administración, el correspondiente a las entidades federativas y a los municipios. En el primero de los órdenes de gobierno mencionados los estados de Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco, Querétaro, el Distrito Federal y recientemente los estados de Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit se añaden a dicha experiencia política. En el orden municipal de gobierno y administración en múltiples municipios se ha dado ya también la alternancia entre diversos partidos políticos, desde municipios metropolitanos hasta municipios rurales han tenido ya dicha experiencia.

Desde luego, la alternancia política no se da en abstracto, es resultado de múltiples determinaciones, entre otras de las luchas de la sociedad mexicana por el reconocimiento de sus organizaciones y partidos políticos en donde se expresa la pluralidad que la caracteriza; asimismo es producto de un proceso de desarrollo político en donde la democracia representativa da pasos en firme; de la legislación en materia de procesos político-electorales en la cual se formalizan los avances, los acuerdos y las reglas y principios a que se someten organizaciones, asociaciones y partidos políticos en el juego y la lucha por el poder.

La alternancia política también es resultado de la evaluación de parte de la ciudadanía de la actuación de los gobiernos, del desgaste del partido del régimen, de

la corrupción manifiesta que evidencian muchos de los políticos y funcionarios al servicio de los poderes públicos. De igual manera, del incremento en la capacidad de organización de la sociedad civil y de los grupos, asociaciones y partidos que la integran; de la resistencia que aún oponen muchos funcionarios públicos para rendir cuentas de su actuación. Como uno de los factores centrales se encuentra la falta de profesionalismo y de personal con los perfiles exigidos para ocupar y desempeñar puestos en la administración y gestión públicas en los tres órdenes de gobierno y, por supuesto, de la ausencia de un servicio público de carrera en la mayoría de las dependencias y entidades de las administraciones públicas de los órdenes aludidos. Aún continuamos haciendo referencia a título de excepción de los esfuerzos que llevan a cabo algunas dependencias, entidades y organismos autónomos por desarrollar sus respectivos modelos de servicio público de carrera, tal es el caso de: El Servicio Exterior; Carrera Magisterial; El Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República; El Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral; El Sistema de especialistas en Hidráulica en la Comisión Nacional del Agua; La profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria; El Sistema Integral de Profesionalización: la experiencia del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; y El Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la SHyCP.<sup>218</sup>

La profesionalización y el establecimiento de un servicio público de carrera constituyen algunas de las asignaturas pendientes en un momento en que la alternancia en el poder ya puede ser considerada como la regla más que la excepción, además como factor esencial de gobernabilidad dada la diferenciación creciente de la sociedad mexicana; y simultáneamente de ingobernabilidad de no ponderar y hacer frente a un conjunto de factores que están ya a la vista, tales como la interrupción y eventual cancelación de un conjunto de programas consolidados y de amplio beneficio colectivo; la permanencia de un sistema de botín; la improvisación de cuadros al

---

<sup>218</sup> Al respecto cfr. El capítulo elaborado por María del Carmen Pardo, “Un testimonio de modernización en la administración pública: La profesionalización de la función pública”, en: Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coordinadores). *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 1999, pp 63-85.

servicio de la administración y gestión públicas, etcétera. Por ello debe ponerse toda la atención a efecto de implantar el servicio antes citado de manera racional y considerando tanto a los cuadros que ya se encuentran al servicio de los poderes públicos como de los que paulatinamente lo irán haciendo en el futuro inmediato y mediato.

Así, desde la década de los ochenta y en la presente las transformaciones que ha observado el régimen político mexicano han tenido una amplia repercusión en la entidad, aspecto que se ha reflejado en múltiples facetas y esferas de la vida social, política y aun económica. En el primer caso es palpable la capacidad de organización que demuestra la sociedad mexiquense y de lo cual da muestras cotidianamente, ya sea manifestando sus inconformidades o bien reivindicando un conjunto de demandas en congruencia con sus necesidades, así como en la disposición para participar al lado de las instancias y órdenes de gobierno para enfrentar problemas comunes y de interés público; en el plano político ha hecho sentir sus preferencias electorales en jornadas de ésta índole de carácter federal, estatal y municipal, lo que ha dado como resultado que la conformación de la legislatura local de cabida a fuerzas políticas diversas y que inclusive en la legislatura actual ninguna de la fuerzas políticas representadas cuente con mayoría absoluta; asimismo en los espacios municipales que se encuentran conurbados a la Ciudad de México, también se encuentran presentes las fuerzas políticas mayoritarias (PRI, PAN, PRD).

No existe así la menor duda que los cambios en el régimen político local son de una amplia trascendencia, lo que ha traído como consecuencia un nuevo equilibrio entre los poderes locales, así como en los ayuntamientos de los 122 municipios que integran la entidad. Ante este panorama el gobierno y la administración pública del estado han promovido un cambio institucional, una modernización administrativa, emprender un mayor esfuerzo de profesionalización de los cuadros a su servicio, todo lo cual expresa la necesidad de las instancias públicas de incrementar la capacidad de gobernar, de otra manera sería muy difícil la conducción de una sociedad de poco más de 12 millones de habitantes que acusa una complejidad creciente y donde conviven municipios metropolitanos cuya cobertura presupuestaria, poblacional, problemática y

en otros órdenes rebasa a varias entidades federativas, con otros municipios de corte típicamente rural.

Asimismo, los profundos cambios en los diferentes órdenes de la vida social están exigiendo una más intensa, sistemática e institucionalizada participación ciudadana en los procesos de decisión de la administración pública. En la actualidad, el ciudadano no quiere ver limitada su intervención en la vida pública al ejercer su derecho al voto en períodos de elecciones; la existencia de instituciones representativas -que a veces parecen o son contrarias a los intereses ciudadanos- no es suficiente para asegurar la democracia. El ciudadano demanda ser escuchado y tomado en cuenta, no sólo en grandes y solemnes ocasiones, sino en la gestión político-administrativa diaria, cuando el gobierno adopta decisiones que lo afectan, así se manifiesta de manera creciente la necesidad de gobernar con base en políticas públicas debidamente consensadas que tomen en cuenta los múltiples factores que concurren en la toma de decisiones y en la implementación de las mismas, los tiempos actuales no dan cabida a un gobierno vertical y burocrático que hace caso omiso al sentir de la ciudadanía y que desprecia la capacidad de participación y la aportación de la energía social atenta a los problemas y retos de la vida pública y ciudadana.

Para dar satisfacción a las necesidades sociales cada vez más numerosas y variadas disponiendo de menores recursos, la administración no puede continuar sustentándose en el principio de separación o divorcio respecto a la sociedad, sino de apertura e identificación. La participación de los ciudadanos constituye un elemento nuevo en la gestión y realización de la acción administrativa cotidiana, que puede darle a ésta mayor racionalidad y eficiencia; los ciudadanos quieren ejercerla y la administración no debe prescindir de ella.

El gobierno no puede asumir el papel de solventador de todos los problemas sociales; la sociedad tiene que ser protagonista y corresponsable en la resolución de los asuntos colectivos. Para lograrlo, la administración debe confiar la solución de determinados problemas a grupos y asociados. Debe fortalecerse al sector social como ámbito especialmente idóneo para la asunción de iniciativas sociales, estimular proyectos de cooperación o de empresas, en íntima conexión con las

necesidades reales..., a fin de crear y mantener un crecimiento y desarrollo colectivos.<sup>219</sup>

En las fases de diseño y planeación así como de evaluación y seguimiento de las políticas públicas, es susceptible, viable y necesaria la participación de la sociedad; en aquéllas en que los grupos estén debidamente preparados pueden participar inclusive en la ejecución de las mismas, lo que representa una alternativa al modo tradicional de administración, como un medio para corregir los efectos indeseables. En ese sentido, la participación constituye una fuente potencial para dotar a la administración de mayor eficacia en su gestión. La administración que lleva a cabo nuevas prácticas en las cuales están presentes los ciudadanos no está separada de la sociedad, sino que real y efectivamente comparte sus intereses y perspectivas.

Las modificaciones que observa el régimen y la democratización de la administración pública tienen ante sí condiciones y premisas fundamentales para lograr su desarrollo, tales como una mayor profesionalización de sus cuadros, una rendición de cuentas de todas y cada una de las actividades a ella encomendadas; unas relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de política, gobierno y administración: federal, estatal y municipal más fluidas; la responsabilidad democrática de los administradores y la construcción de una sociedad más democrática se realimentan recíprocamente, así es pertinente tener en cuenta apuntamientos como el siguiente:

La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto, varios estudios comparativos, así como el Informe del Banco Mundial de 1997 son unánimes: es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las

---

<sup>219</sup> Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración pública", en Bravo Ahuja Víctor E. [coordinador]. *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. México, Ed. Diana, 1989, p 103.

decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionariado.<sup>220</sup>

No deben existir dudas en el sentido de que nos encontramos en el umbral de una nueva y promisoría fase en la cual Estado y sociedad no sólo estrechan sus relaciones y la intersección entre ambos conjuntos se incrementa; por un lado la sociedad asume lo que sabe hacer por sí misma, ambos: Estado y sociedad concurren en el espacio de lo público asumiendo una corresponsabilidad creciente; y el Estado y su administración pública asumen una alta responsabilidad de los cometidos públicos que le dan sentido, con los elementos fundamentales que se requieren en el siglo y el milenio que ya se encuentran a la vista.

Por lo demás, no existen fórmulas para promover una vigorosa, amplia y responsable participación. Para ello se requiere del compromiso de la administración, de los dirigentes políticos con visión de futuro y de la propia sociedad, que persistan durante largo tiempo para cristalizarla. Los programas de participación habilitarán a los ciudadanos para que puedan contribuir con el ideal democrático, más allá de los procesos electorales y de la configuración de grupos de interés político. El camino a recorrer es largo pero necesario, para que bajo condiciones apropiadas los ciudadanos y los servidores públicos puedan transformar la administración en un espacio en el cual los individuos, incluso con diferentes posiciones, puedan unirse para decidir qué hacer y cómo hacer y actuar juntos en beneficio del interés común.

La participación ciudadana y la vida democrática con reglas claramente establecidas es además un requisito *sine qua non* en la época que se vive, donde las relaciones económicas encuentran cada vez un curso más libre, que encuentra su complemento o es producto de ello, en relaciones sociales también más abiertas y participativas, de otra manera los retos que presenta la integración económica o en su momento económico-político será más difícil de enfrentar y a costos sociales tendencialmente mayores.

---

<sup>220</sup> CLAD. *Una Nueva Gestión... op cit.*, p 14.

En suma, en el Estado de México, al igual que en otras entidades federativas la ampliación del espacio de lo público es una realidad a la cual es necesario atender desde la perspectiva gubernamental, así como desde la propia sociedad civil, la política pública cada vez más tiene que configurarse con el concurso de mayores actores sociales y políticos, aunque sea responsabilidad fundamental del gobierno del Estado; asimismo la consolidación de una cultura política y ciudadana que brinde mayor civilidad a la convivencia cotidiana y a una expresión política más plural y diversificada, es una necesidad que favorecerá una convivencia corresponsable adecuada a los retos y desafíos del siglo venidero. De esta manera estaremos preparando el Estado necesario para los decenios por venir.

En los tiempos actuales es necesario, además, efectuar un ejercicio prospectivo permanente que nos permita no solamente incrementar nuestra capacidad de anticipación, sino ser capaces de trazar líneas, estrategias, caminos que hagan factible arribar a escenarios futuros más equilibrados, democráticos, con mayor calidad de vida que permitan a la sociedad ser usufructuaria de las bondades, capacidades y beneficios de la globalización creciente y no víctimas de un capitalismo salvaje que hace del hábitat común y del planeta mismo un espacio cada vez más inhóspito, inhabitable y donde el desarrollo sustentable topa con barreras infranqueables, la tarea es enorme pero estamos a tiempo de emprenderla.

## EPÍLOGO

**L**AS TRANSFORMACIONES DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO contemporáneos tienen una repercusión casi inmediata en los ámbitos local, regional, nacional e inclusive mundial, sucesos que se originan en latitudes lejanas generan en un relativo corto plazo implicaciones e impactos en otros espacios geográficos, así por ejemplo, las crisis financieras que afectan a una determinada región se extienden prontamente a otras, situación que no se daba –para no ir muy lejos– con la misma rapidez en la década de los años setenta donde aquéllas eran más localizadas; tal fue el caso de la crisis mexicana en el año de 1975 que se expresó con el incremento de la deuda externa y la devaluación del peso, en tanto que la crisis mexicana de finales de 1994 tuvo una mucho mayor repercusión en el ámbito internacional a la que se le calificó como el efecto *tequila*; similar situación sucedió con la crisis asiática que desencadenó el efecto *dragón*, o en su momento la brasileña a la que se calificó de efecto *samba*. En ello, sin duda concurren fenómenos y procesos que van desde el impulso a nuevas relaciones económicas, patrones de acumulación, hasta la eclosión de la tercera revolución científico-tecnológica y el consecuente desarrollo de la microelectrónica, la comunicación vía satélite y sus aplicaciones, o bien es evidencia de que hoy nos encontramos en un mundo más integrado e interdependiente. Se verifica y confirma además que somos la primera generación que se ve obligada a enfrentar de manera cotidiana los desafíos y retos que presenta un contexto de

cambios a escala internacional, con dosis elevadas de incertidumbre, contingencias y de cambios inéditos que se suceden tiempos cada vez más breves.

Así, es claro que estamos frente a una aceleración del tiempo histórico, pero también frente a una síntesis de ese mismo carácter, es decir, histórica, habida cuenta que nuestro presente es resultado de una serie numerosa de premisas que se han venido sentando en diferentes coordenadas espacio-temporales, lo que da como resultado que el citado presente reúna elementos de orden histórico pero también de índole prospectiva; por tanto, estamos obligados a efectuar un ejercicio concienzudo a través del cual ponderemos con la mayor precisión las premisas históricas y seamos capaces de desarrollar nuestra capacidad de anticipación de los escenarios por venir con base en estudios y construcción de futuros de mayor consistencia, que nos permitan arribar a escenarios que valga la pena de vivir.

Por lo que hace a la administración estatal de México, hoy está llamada a cubrir cometidos fundamentales, en un momento en que las acciones de descentralización y confirmación del federalismo no sólo son una necesidad, sino una demanda impostergable de una sociedad con mayores recursos de autogestión, capacidad de respuesta, de organización y con la disposición y exigencia de construir espacios de mayor participación y democracia, donde el espacio de lo público no estatal se encuentra en constante aumento; de igual manera, es pertinente tener en cuenta la orientación y dirección en que se mueven los cambios en el régimen político mexicano, tanto en el ámbito federal como en el de los estados federados, lo que ciertamente tiene una fuerte repercusión en el equilibrio de los poderes públicos y en el caso de las administraciones públicas federal, estatal y municipal implica la necesidad de elevar los niveles de profesionalización, eficacia, eficiencia y efectividad de parte de los cuadros a su servicio; asimismo, pone de relieve la exigencia de lograr un desarrollo con mayor equidad en el plano nacional y regional, así como perfilar un modelo más descentralizado sin detrimento de la unidad nacional, entre otros.

Otro de los signos de los tiempos se expresa en la hipercomplejidad que caracteriza a la sociedad contemporánea que añade, de suyo, nuevos e intrincados elementos que se conjugan en las relaciones cotidianas entre la sociedad y el Estado y entre éste y aquélla, en donde las interferencias e interlocuciones son cada vez más intensas, cuestión que diluye tendencialmente el tradicional divorcio entre el Estado y la sociedad y crea un espacio de intersección mayor entre ambas instancias, lo cual es también manifiesto en las entidades federativas y en el ámbito municipal.

Ante los cambios acelerados propios de la época actual, constituye un imperativo el estudio y análisis del proceso de construcción histórica de la administración estatal, su situación actual, desafíos y retos ante una sociedad más abierta, contestataria, globalizada y competitiva. Desde esta perspectiva, efectuar un ejercicio retrospectivo nos permite contar con mayores elementos para perfilar la trayectoria histórica de la citada administración, construir las premisas sobre las que se levanta una administración que en sus orígenes y gran parte de su desarrollo no es otra casa más que una prolongación del poder central, toda vez que es éste el que requiere de dispositivos a su servicio que propicien su expansión, gobernabilidad y desde luego, su consolidación tal como se llevó a cabo durante el prolongado periodo relativo a la monarquía absoluta; sin embargo, como la historia lo demuestra, la caída del Estado absolutista no sólo no limitó el proceso de desarrollo de la administración territorial, sino que lo fortaleció, tal y como sucede en casos de países que se perfilan como estados unitarios y también en aquéllos que se resuelven en estados federales.

En los estados unitarios los dispositivos de gobierno y administración regional continúan siendo una prolongación del gobierno central, así en aquéllos donde la monarquía absoluta tiene una continuidad en forma de monarquía constitucional como en el modelo español, la administración regional -en este caso provincial-, tiene una alta supeditación al gobierno central; sin embargo, por tratarse de un país cuyos orígenes se localizan en la conjunción de varios reinos, dichas raíces continúan manifestándose aún en los siglos XIX y XX, en los cuales las autonomías locales tienen una alta presencia, fenómeno que en nuestra apreciación es más

intenso en el presente siglo, y que fue refrendado en la constitución española legislada en la segunda mitad de la década de los años setenta que reconoció y brindó amplias facultades a las comunidades autónomas, lo que además representa una genuina síntesis de una trayectoria histórica de varios siglos. El modelo departamental francés labrado en la época napoleónica dispone de un récord y de cartas credenciales en cuanto a centralización se refiere, difícilmente logrados en otros casos; el modelo que le precedió en la misma Francia durante la época del antiguo régimen, el de las intendencias, no logró, ni con mucho los alcances del relativo a la fase del moderno Estado burgués de derecho. El aludido modelo departamental se transformó prontamente en el arquetipo de modelo centralizado en que se inspiraron varios países europeos y latinoamericanos y que en su país de origen propició de manera rápida la unidad civil de la nación francesa y a través de ésta, una fortísima presencia política y militar en el conjunto de Europa a la que contribuyó a modernizar.

En el caso mexicano los tres siglos de dominación española marcaron un antecedente indeleble que deviene desde la fase de la Casa de Austria y de su continuidad en la Casa de Borbón, lo que se tradujo en una síntesis hispano-fancesa que prevalece en las formas de organización central, regional y local en la fase del México independiente que el Acta de la Federación y la formalización de un Estado Federal en la Constitución de 1824 no lograron diluir, si bien se brindó una autonomía relativa a los recién constituidos estados federados, la necesidad de lograr y a la postre consolidar la unidad civil de la nación, hizo necesario el debilitamiento paulatino de los citados estados en beneficio de un gobierno y administración federal que cobró una fuerza irresistible en la segunda mitad del México decimonónico, que se formaliza en la tercera Constitución federal de México que reviste -como es sabido- de enormes atribuciones al ejecutivo federal en detrimento de los otros poderes y de los gobiernos estatales.

Vistas así las cosas, los gobiernos de las entidades federativas se transformaron en los hechos en genuinos delegados del poder central que vieron disminuida su autonomía relativa, hasta quedar virtualmente postrados ante la

fortaleza creciente del gobierno federal; así, en la fase culminante de la época porfiriana José R. Del Castillo señala que “Los gobernadores de todos los Estados y jefes políticos de los Territorios fueron los <tenientes distinguidos> del Caudillo, que regenteaban los feudos de la Federación, obedeciendo las órdenes y consignas de <su amo> sin discrepancia ni retardo alguno, prontos a todos los sacrificios, a la comisión de los mayores atentados, como a las más ridículas farsas y las más odiosas exacciones”.<sup>221</sup>

La historia política del siglo XX no cambia mucho las cosas, aún es fresco en la memoria colectiva que el gran elector y defenestrador de gobernadores estatales es el ejecutivo federal; sólo los acontecimientos derivados de una incipiente reforma política apuntan a procesos político-electorales más autónomos y con una ciudadanización creciente que tienden a modificar tendencialmente la geografía política nacional, así pues, los cambios se antojan alentadores en cuanto a que se perfila un federalismo más congruente y acorde con las necesidades que presenta un mundo en pleno proceso de globalización que tiene, como una de sus contrapartidas, la necesidad de fortalecer las identidades locales.

En suma, la administración pública estatal tiene ante sí un destino promisorio que se encuentra fuertemente encadenado a una sociedad local y nacional más abierta, plural, contestataria y que reivindica derechos inéditos tanto en el espacio de lo público que comparte con las instituciones gubernamentales como en lo estrictamente gubernamental y que dispone, además, de mecanismos para exigir una mayor calidad, oportunidad y eficiencia tanto en los servicios que están a cargo del Estado como de otros que se generan por los grupos que tienen en el mercado su *modus operandi*; asimismo el gobierno y la administración pública de las entidades federativas son recipiendarios de las acciones de descentralización que coordinada y convenientemente se negocian con el gobierno federal; de igual manera, conjuntamente con los municipios tienen ante sí nuevos recursos y responsabilidades

---

<sup>221</sup> Del Castillo, José R. *Historia de la Revolución Social de México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección Biblioteca del INAH, 1985, p 137.

que sólo a través de una mayor profesionalización, modernización y creatividad lograrán enfrentar en los inicios ya del tercer milenio.

Sociedad, Estado y administración pública enfrentan en el fin de siglo un conjunto de retos y desafíos inherentes a una complejidad creciente hacia el interior y en el plano internacional, el cual se encuentra fuertemente marcado por los reajustes mundiales tanto en lo económico como en lo político y en lo monetario. La conformación de bloques de países es un proceso que se viene dando desde el periodo de la posguerra como es el caso de la hoy Unión Europea que tiene sus antecedentes más distantes en el inicio de la década de los cincuenta con la Comunidad Europea del Carbón y el Acero; en esa misma década y en los años sesenta, se sientan bases esenciales en diversas regiones del planeta, entre ellas la latinoamericana; sin embargo, fue en la década pasada cuando se radicalizan los procesos de integración y globalización. México no se sustrae a dichos procesos, es más, su respuesta se perfiló desde el inicio de la gestión presidencial de Miguel de la Madrid y se marca un momento fundamental en 1986 con la admisión del país al GATT, pero también una modificación radical al modelo económico proteccionista hasta entonces prevaleciente que torna a éste en uno de los más abiertos en el ámbito mundial. De entonces a la fecha, se entra en una fase de franca negociación hacia el exterior, dando pie al tratado de libre comercio de América del Norte, y de otros con Centro y Sudamérica, así como con el bloque de países del Pacífico Asiático y de la Unión Europea.

Múltiples han sido las implicaciones y los efectos de la apertura comercial y de la globalización en la sociedad mexicana y en la actividad de las administraciones públicas; en el segundo caso, se ha procedido a llevar a cabo acciones de desregulación, simplificación, modernización y reestructuración de la administración pública centralizada y paraestatal; ésta última ha sido reducida de manera radical para dar pauta a una mayor intervención del sector y capital privado nacional y transnacional; contribuir a impulsar la competitividad del país en la esfera internacional; las finanzas públicas han sido objeto de una racionalización y saneamiento a fin de enfrentar las exigencias de un mundo más integrado. Otras

acciones que tienen una gran relevancia han sido las de desconcentración y descentralización de una serie de funciones: educación, salud, desarrollo rural, turismo, etcétera, hacia entidades federativas y municipios. En síntesis la actividad promovida desde el Estado a través de las administraciones públicas ante las nuevas condiciones internas y externas, ha sido variada, diversificada y orientada a enfrentar un mundo hipercomplejo.

Se puede afirmar que hasta el momento las acciones y quehaceres emprendidos, apenas está en proceso de traducirse en resultados alentadores, tal es el caso de una economía cada vez menos petrolizada, de finanzas pública más sanas y equilibradas vistas desde el déficit público conveniente; en otros planos la profesionalización de los cuadros al servicio de los tres órdenes de gobierno y administración: federal, estatal y municipal es cada vez más una imperiosa necesidad de la que se está consciente y por lo cual se han promovido acciones orientadas a incidir genuinamente en ésta, así como en el desarrollo de una carrera administrativa y eventualmente un servicio civil de carrera en congruencia con las necesidades y condiciones prevalecientes en el país.

Actualmente estamos siendo testigos y aun protagonistas de una autonomía –a todas luces necesaria- de los gobiernos y administraciones públicas estatales, cuestión que ha costado a las sociedades regionales en particular y a la sociedad mexicana en general poco más de ciento cincuenta años, sin embargo, hoy asistimos a un escenario en el cual desde los espacios locales, desde las comunidades y pueblos, se demanda de una mayor participación en las decisiones que se traduzcan en acciones que se reviertan en beneficio comunal, en la preservación de las identidades locales sin menoscabo de participar en la definición de estrategias que propicien la inserción del país en los procesos de globalización en condiciones más ventajosas y adecuadas. En este proceso de autonomización la descentralización juega un papel fundamental; si bien ésta se ha decidido y coordinado esencialmente desde arriba, no se puede negar que a más de diez años en que se han promovido acciones en diversos sectores, existen no sólo cuadros cada vez más capaces y con la formación requerida, sino que se ha generado un conjunto de iniciativas por parte de

las entidades federativas, de los municipios, de los grupos y de las sociedades locales que apuntalan tanto la descentralización como la autonomía de los gobiernos y administraciones pública multialudidas, sin detrimento de la unidad nacional.

Asimismo, las necesidades crecientes en las regiones que integran el país, demandan de una gestión pública moderna que sea capaz de articular esfuerzos múltiples, alcanzar objetivos y metas en el contexto de una sociedad hipercompleja, contribuir a la construcción de una sociedad democrática y participativa, que defina una agenda en donde se tomen en cuenta y consideren tanto las prioridades de los grupos como de los destinatarios de la actividad gubernamental, una gestión pública que promueva el establecimiento de redes de cooperación, intercambio y la solidaridad, que catalice procesos sociales a fin de lograr un efecto sinérgico en donde el todo es más que la suma de las partes; una gestión pública sustentada en cuadros altamente calificados y profesionalizados a la altura de las necesidades que presenta la sociedad de fin de siglo.

De este modo, la gestión pública necesaria para el siglo XXI, además de descansar en cuadros altamente profesionalizados, debe ser capaz de rendir cuentas de los recursos y medios de que es revestida para cumplir con los grandes objetivos sociales; que impulse las acciones necesarias para incrementar el capital social, en particular en un momento histórico en el cual el conocimiento, el valor y la creatividad del ser humano hacen la gran diferencia en el concierto de un mundo no sólo cada vez más globalizado sino también más competido y competitivo. Es claro que gran parte del conocimiento acumulado es un patrimonio universal y no sólo de ciertos núcleos, personas o grupos; así, la herencia histórica que ello representa, será aprovechada en forma más integral, al través de una administración y gestión pública más estratégica, que impulse las condiciones para que las acciones en materia educativa y de investigación científica y tecnológica encuentren los cauces de desarrollo más adecuados. En suma, eficacia, autonomía de gestión, efectividad, profesionalización, descentralización y construcción de una sociedad democrática son en buena medida ingredientes fundamentales de una gestión pública ágil y

moderna, además de congruente con las necesidades que nos presenta la sociedad contemporánea.

Otros de los grandes signos de los tiempos actuales también tienen una relación directa con la publicitación del poder, las decisiones en comités cerrados, en la cúpula y de espaldas a la sociedad ya no son propios de la sociedad abierta de fin de siglo; las prácticas secretas que caracterizaron al Estado en su fase constructiva, donde hasta los medios informativos y pedagógicos para la formación de los príncipes y de las altas jerarquías gubernamentales eran de circulación secreta, han dejado paso a una formación abierta y a decisiones que necesariamente tienen que ser de cara a un público exigente, demandante y con mecanismos y medios cada vez más diversificados para auditar, fiscalizar y evaluar la actividad gubernamental.

En consecuencia, los gobierno abiertos emprenden y orientan sus acciones de cara a los gobernados; requieren de servidores públicos altamente capacitados, habida cuenta que la gobernabilidad de las sociedades abiertas reviste una alta complejidad, a la que no es posible sustraerse; así políticas públicas y gestión pública, rendición de cuentas, deliberación y competitividad, son algunos de los ingredientes fundamentales del gobierno y de la administración pública tomando en cuenta las necesidades de un mundo en proceso de cambio.

De igual manera, el aumento necesario de parte del Estado y de la administración pública contemporáneos de la capacidad de gobernar emerge en las condiciones que caracterizan el fin de siglo, la complejidad de la vida moderna los desafíos de un mundo globalizado, la interdependencia creciente, la necesidad de aprovechar en beneficio de la colectividad las potencialidades que brinda la tercera revolución científico-tecnológica, el desarrollo sustentable, disminuir la fuerte iniquidad prevaleciente en la región, la aguda pobreza extrema, constituyen algunas de las causas fundamentales, lo que además debe ir acompañado de un ejercicio gubernamental más democrático y transparente, de ese calibre son los desafíos del Estado contemporáneo.

Asimismo, la conjunción de las condiciones endógenas y exógenas en las que se encuentra inmerso el país añaden ingredientes inéditos, tales como los esfuerzos que en un plano internacional tienen que desplegarse para enfrentar problemas que rebasan la acción de los estados nacionales entre los que destacan el problema ambiental, el narcotráfico, la preservación de los derechos humanos, los movimientos inmigratorios, los desastres que el desequilibrio climático amenaza incrementar, etcétera. Así, la globalización no sólo es propia de los aspectos económicos y políticos, abarca la totalidad de la vida de la comunidad internacional, de lo que es indispensable tener una clara conciencia para redefinir nuestra concepción de soberanía y actuar en congruencia con la nueva realidad internacional, la cual tiene que ser traducida en beneficio del género humano, hoy es posible, mañana será tarde.

## **FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS**

### **BIBLIOGRAFÍA**

ALMADA, Carlos. *La administración estatal en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1982.

ALVEAR Acevedo, Carlos y Alberto Ortega Venzor. *El TLC marco histórico para una negociación*. México, Jus, 1991.

ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc. *Tlaxcala hoy*. México, s.e., 1998.

ANDERSON, Perry. *El Estado absolutista*. México, Siglo XXI Editores, 1980.

ANDERSON, William. *Intergovernmental Relations in Review* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960).

ARRIOLA, Carlos [compilador]. *Testimonios sobre el TLC*. México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994.

BAENA del Alcázar, Mariano. *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.

\_\_\_\_\_. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Edit. Tecnos, tomo 1, 1988.

BARRERA Zapata, Rolando. *Poder y Autonomía de los Gobernadores en México*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1997.

BLANCO Mendoza, Herminio. *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo*. México, FCE, 1994.

BOBBIO, Norberto, et. al. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores, 1981.

BRAVO Ahuja Víctor E. [coordinador]. *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. México, Ed. Diana, 1989.

CABALLERO U., Emilio. *El tratado de libre comercio México, EUA, Canadá. Beneficios y desventajas*. México, UNAM, Diana, 1991.

CABELLO Rosales, María Alejandra. *Globalización, desregulación y desarrollo. El caso de la Bolsa y la Comisión Nacional de Valores de México*. UNAM-FCPyS, Tesis doctoral, 1997.

CABRERO Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, INAP, 1995.

CAMPOS A. T., Ricardo. *El fondo monetario internacional y la deuda externa mexicana estabilización y crisis*. Toluca, Edo. de México, UAEM, 1995.

CARMONA Lara, María del Carmen. *Derecho ecológico*. México, UNAM, 1991.

CASTILLO de Bovadilla, Jerónimo. *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y guerra...* Amberes, Juan Bautista Verdussen. 1704. Dos volúmenes. Versión facsímil del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

CECCHINI, Paolo con la colaboración de Michel Catinat y Alexis Jacquemin. *Europa 1992: una apuesta de futuro*. Informe del proyecto de investigación <<El coste de la no Europa>> patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas. Madrid, Alianza Editorial, 1988.

COLEGIO Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *La Nueva Administración Pública Federal*. Colección Política y Administración, edición especial, México, tres tomos, 1992.

CHEVALLIER, Jacques y Danièle Loschack. *Ciencia administrativa*. México, INAP, FCE, 1983.

DAMM Arnal, Arturo. *TLC oportunidades, retos y riesgos, análisis crítico*. México, EDAMEX, 1994.

DE LA GARZA Toledo, Enrique, "TLC y relaciones laborales en México", en *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*. México, El Colegio de México, 1992.

DE OLLOQUI, José Juan. *La diplomacia total*. México, FCE, 1994.

HARO Bélchez, Guillermo (coordinador). *Avances y retos de l sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999*. Toluca, Estado de México, IAPEM, 1999

FERNÁNDEZ de Castro, Rafael, Mónica Vereá Campos y Sidney Weintraub [Editores]. *TLC Los Impactos Laborales en Sectores Clave de las Economías*. México, UNAM, ITAM, U.S.-Mexican Policy Studies Program, 1993.

GILLY, Adolfo. *Nuestra caída en la modernidad*. México, Joan Voldó i Clement, Editores, 1988.

GÓMEZ Collado, Roberto y Jorge Gómez Tagle F. [coordinadores]. *El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI*. Toluca, Estado de México, 1993.

GONZÁLEZ Saavedra, María Teresa, et al. *Antología sobre Administración Pública Federal, Estatal y Municipal*. Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., Hermosillo, Sonora, 1997.

GONZÁLEZ Valdez, Refugio. *El proceso histórico de redimensionamiento de la administración pública descentralizada en México, el caso del Estado de México, 1990-1993*. Toluca, Edo. de México. IAPEM. 1994.

\_\_\_\_\_. *Privatización y bienestar social en el Estado de México 1990-1998*, mimeo, 1999.

GUERRERO, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés Editores, 1992.

\_\_\_\_\_. *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México, SRE, 1993.

\_\_\_\_\_. *La Teoría de la Administración Pública*. México, Edit HARLA, 1986.

\_\_\_\_\_. *Introducción a la administración pública*. México, HARLA, 1985.

\_\_\_\_\_. *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*. Acapulco, Guerrero, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991.

\_\_\_\_\_. *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. México, UNAM, 1994.

\_\_\_\_\_. *El Estado y la Administración Pública en México*. México, INAP, 1989.

INSTITUTO Nacional de Administración Pública. *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. México, 1996.

\_\_\_\_\_. *La Administración Local en México*. México, 1997, tomo III

\_\_\_\_\_. *La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada, 1999*. México, INAP, Editorial Limusa, S.A. de C.V. Grupo Noriega Editores, 1999.

KESSEL, Georgina [compiladora]. *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México, McGraw-Hill, 1994.

KLIKSBERG, Bernardo (compilador). *Pobreza un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial*. Venezuela, FCE, PNUD, 1997

LADRÓN de Guevara, Baltazar. *Discurso sobre la policía de la Ciudad de México*. Antología de textos sobre la Ciudad de México en el periodo de la Ilustración. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982.

*LEY de Protección al Ambiente Estado de México*. Toluca, Méx., Poder Ejecutivo del Estado de México, LI Legislatura.

MERINO Huerta, Mauricio [Coordinador]. *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1992.

MENDEZ Martínez, José Luis, (ed). *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*. México, El Colegio de México, 1997.

*México 75 años de Revolución*. México, FCE, Tomo I, vol. 1 "Desarrollo económico", 1988.

MORENO Espinosa, Roberto, et al. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*. Toluca, Méx., Gobierno del Estado de México, 1992.

\_\_\_\_\_. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. Toluca, Méx., UAEM-IAPEM, 1995.

OCHOA Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México, Edit. Porrúa, 1985.

ORTEGA Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. México, FCE, 1994.

PARTIDO Revolucionario Institucional, Comisión Nacional de Asuntos Internacionales. *México en la economía internacional*. México, tomos I y II, 1993.

PIÑÓN Antillón, Rosa María [Compiladora]. *De la comunidad a la Unión Europea (del Acta Única a Maastricht)*. México, FCPyS, UNAM, 1994.

RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México, Edit. Porrúa, 1976.

REBOLLEDO Gout, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, FCE, 1983.

RIVES Sánchez, Roberto y Sergio Elías Gutiérrez Salazar. *La Constitución Mexicana al Final del Siglo XX*. México, Las Líneas del Mar, S.A. de C.V., 1995.

ROGOZINSKI, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. México, FCE, 1993.

SANDOVAL Forero, Eduardo A., Roberto Gómez Collado y Jorge Gómez Tagle F. [coordinadores]. *El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI*. Toluca, Estado de México, 1993

SCHETTINO, Macario. *TLC Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y cómo nos afecta?*. México, grupo editorial Iberoamérica, 1994.

SECRETARÍA de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. México, 1993.

SECRETARÍA de Servicios Académicos, Dirección General de Administración Escolar. *2o. encuentro de sistemas de cómputo para la administración escolar*. México, UNAM, 1994.

TINOCO Sánchez, Hilda. *La acción de fomento de la administración pública del Estado de México en materia de calidad y productividad como factor para elevar la competitividad de su aparato productivo*. Toluca, Edo. de México, IAPEM. 1994.

TORRES, Blanca [compilador] *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986.

UVALLE Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, Méx., Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.

\_\_\_\_\_. *Un testimonio de gestión y modernización administrativa: El gobierno del Estado de Sinaloa*. Gobierno del Estado de Sinaloa, Secretaría de Administración, México, 1992.

UVALLE Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja Ruiz (coordinadores). *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 1999

VÁZQUEZ Nava, María Elena [Coordinador]. *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, FCE, 1993.

VILLARREAL, René. *La contrarrevolución monetarista Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Edic. Océano, S.A, FCE, 1986.

VILLARROEL, Hipólito. *Enfermedades políticas que sufre la capital de esta Nueva España en casi todos los cuerpos de que se compone y remedios que se la deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al Rey al público*. México, Edit. Porrúa, 1980.

WITKER, Jorge [coordinador]. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

WRIGHT, Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. Estudio Introductorio de José Luis Méndez. México, FCE, CNCPyAP, UAC, 1997 (1978).

## HEMEROGRAFÍA Y DOCUMENTOS

*ACUERDO de Cooperación Ambiental de América del Norte*, entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1993.

GACETA Mexicana de Administración Estatal y Municipal. México INAP, varios números.

GOBIERNO del Estado de Coahuila. *Primer Informe de Gobierno, 1994*.

GOBIERNO del Estado de Durango. *1er. Informe de Gobierno 1993*.

GOBIERNO del Estado de México. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 28 de octubre de 1993.

\_\_\_\_\_. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 3 de noviembre de 1993.

\_\_\_\_\_. *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1993*. Toluca, 1990.

\_\_\_\_\_, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección General de Abasto y Comercio. *Descripción de los programas de abasto y comercio*.

\_\_\_\_\_. *Boletín de Abasto y Comercio*. Año IV, núm. 1, noviembre de 1993.

\_\_\_\_\_. *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*. Toluca, Edo. de México, 1993.

\_\_\_\_\_. *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1994*.

\_\_\_\_\_. Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría. *Resultados del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Estatal 1997*. Toluca, Méx., febrero de 1998

HENDERSON, Hazel, "Escenarios de Transición Global Hacia un Desarrollo Sustentable, en Fundación Javier Barros Sierra, A.C. *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva. "Los Futuros de México y el Mundo"*. México, septiembre de 1994.

INAP. *Memoria II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, 1991.

\_\_\_\_\_. *Memoria Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. México, 1990.

*INFORME General del Proceso de Desincorporación de Organismos Auxiliares y Fideicomisos de la Administración Pública del Estado de México 1990-1994.* Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México, Sría. de la Contraloría-IAPEM, 1995.  
Instituto de Investigaciones Económicas. *Momento económico.* México, UNAM, mayo-junio, 1994

LA JORNADA ecológica. *El TLC y el ambiente.* México, D.F., Año 4, Número, 38, 16 de agosto de 1995.

*MEMORIA* del Foro Descentralización y Desarrollo Regional en México. Coed. del Gobierno del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, 1986.

*NUEVO Reglamento General de Estudios de Posgrado de la UNAM.* México, D. F., 1996.

PERIÓDICO *El Herald de Toluca*, Toluca, Méx., 17 de septiembre de 1994.

PERIÓDICO *Rumbo* del Estado de México, Toluca, Méx., 17 de septiembre de 1994.

*REVISTA de Administración Pública (RAP).* México, INAP, núm. 65/66, enero-junio de 1986.

*RAP.* México, INAP, núm. 53, 1984.

*RAP.* México, INAP, núm. 67/68, julio-diciembre de 1986.

*REVISTA AMEINAPE*, núm. 1, enero-junio de 1996, Querétaro, Qro. , México, 1996.

*REVISTA Convergencia*, Año 5, Núm. 16, mayo-agosto de 1998

*REVISTA Cívitas*, Mexicali, B.C., No. 8-9, enero-agosto de 1992.

*REVISTA El País semanal.* Madrid, Núm. 1.149, domingo 4 de octubre de 1998.

*REVISTA Gestión y política pública.* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. III, núm. 2, México, segundo semestre de 1994.

*REVISTA Siempre*, suplemento Cultural, octubre 27 de 1982.

*REVISTA Prospectiva.* México, Año 3, Número 8, Noviembre de 1997

SÁNCHEZ Gochicoa, Antonio, "La coordinación del gasto público. Experiencias y perspectivas del Convenio Unico de Desarrollo". Ponencia presentada en el Foro sobre Coordinación Fiscal, IEPES, PRI, México, 4 de marzo de 1988

SOCIEDAD Editorial Síntesis. *Síntesis*, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas. "La integración regional en América Latina", núm. 24, Madrid, 1995.