



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLITICAS Y SOCIALES**

**REFORMA DE GOBIERNO Y POLITICAS PUBLICAS EN MEXICO (1982 -1994)**

**T E S I S**  
**Q U E P R E S E N T A**  
**CARLOS ALFONSO CELIS REYES**  
**PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**  
**(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**ASESOR: PROFA. REINA PINEDA GONZALEZ**

*Handwritten signature*





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.

A mis padres, mi mas profundo agradecimiento  
por su amor, dedicación y esfuerzo para darme una carrera  
Universitaria, de la que me siento orgulloso.

A Lety, mi esposa, Carlos Alfonso y Martha Leticia,  
mis hijos, por su amor y respaldo y ser la fuente  
de mi alegría.

A la maestra Reina Pineda González mi agradecimiento,  
por su amistad, apoyo y profesionalismo en su asesoría  
en este trabajo de tesis.

## ÍNDICE GENERAL

Índice de abreviaturas	p. i
Índice de cuadros y gráficas	p. iii
Introducción	p. I
I. Cambio estatal y políticas públicas	p. 1
Las variables del Estado	p. 2
Políticas públicas	p. 15
Políticas públicas activa, semiactiva y pasiva	p. 16
Enfoques recientes sobre análisis de políticas públicas	p. 23
Los macroenfoques pluralista y estatista	p. 24
Los microenfoques o enfoques de alcance medio	p. 28
II. Reforma de gobierno o reformas de gobierno	p. 42
La reforma del gobierno: una aproximación conceptual	p. 45
El cambio y la innovación	p. 53
III. Evolución de la reforma del Estado en México	p. 64
El surgimiento de la reforma	p. 66
Las reformas macroeconómicas	p. 68
El PIRE	p. 69
La crisis de confianza renovada	p. 72
Los pactos	p. 73
La reforma social	p. 77
La reforma política	p. 82

IV La reforma del gobierno en México	p. 103
Contexto de la reforma de gobierno	p. 104
Cambio organizacional	p. 107
La simplificación administrativa	p. 110
¿Disminución del tamaño del Estado?	p. 112
El estudio de un caso de innovación gubernamental	p. 119
Gasto social y estructuras organizacionales públicas en México: el surgimiento de nuevos paradigmas organizacionales	p. 121
El PRONASOL o la alternativa de eficacia por la cooperación para las organizaciones públicas mexicanas	p. 127
Enfoques de análisis para las organizaciones públicas: eficacia por autoridad Vs eficacia por cooperación, administración científica Vs desarrollo organizacional y administración democrática	p. 132
Análisis organizacional, a partir de los enfoques expuestos, de la Secretaría de Desarrollo Social y del PRONASOL	p. 141
Comentarios finales	p. 147
Conclusiones	p. 150
Bibliografía	p. 156

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
COPLAMAR	Comité de Planeación para Zonas Marginadas
CUD	Convenio Único de Desarrollo
DDF	Departamento del Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del ISSSTE
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IFE	Instituto Federal Electoral
IPF	Inversión Pública Federal
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
INFONAVIT	Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores
LOAPF	Ley de Organización de la Administración Pública Federal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
PAC	Pacto de Aliento y Crecimiento
PAN	Partido Acción Nacional
PEA	Población Económicamente Activa
PECE	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico

PIB	Producto Interno Bruto
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PLANADE	Plan Nacional de Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PREALC	Programa de Estudios para América Latina Contemporánea
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEMIP	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
SE	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPESCA	Secretaría de Pesca
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SS	Secretaría de Salud
TLC	Tratado de Libre Comercio

**ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS**

Cuadro 1	p. 5
Cuadro 2	p. 11
Cuadro 3	p. 31
Cuadro 4	p. 54
Cuadro 5	p. 74
Cuadro 6	p. 88
Cuadro 7	p. 89
Cuadro 8	p. 90
Cuadro 9	p. 91
Cuadro 10	p. 92
Cuadro 11	p. 93
Cuadro 12	p. 94
Cuadro 13	p. 95
Cuadro 14	p. 96
Cuadro 15	p. 97
Cuadro 16	p. 98
Cuadro 17	p. 99
Cuadro 18	p. 100
Cuadro 19	p. 101
Gráfica 1	p. 12
Gráfica 2	p. 12
Gráfica 3	p. 13
Gráfica 4	p. 34
Gráfica 5	p. 39
Gráfica 6	p. 102
Gráfica 7	p. 124
Gráfica 8	p. 125

## INTRODUCCIÓN

El decenio de los 80 marcó el inicio de cambios y transformaciones en el escenario internacional, en el cual se manifestó el tránsito de un Estado benefactor a otro de carácter solidario, cuyos objetivos se concentraron en resolver las demandas sociales en un ambiente de creciente competencia económica, nuevos arreglos políticos y escenarios sociales plurales.

El cambio estatal, que en la región latinoamericana fue identificado como la reforma del Estado, se manifestó en la búsqueda de nuevos equilibrios económicos e innovaciones administrativas, nuevas fórmulas de ejecución de políticas públicas y reformas gubernamentales, así como en la intención de satisfacer con eficiencia las demandas de una sociedad cada vez más exigente.

En este escenario de reformas estatales, las políticas públicas y la modernización del gobierno ocuparon lugares privilegiados, no sólo porque son elementos claves de gestión pública, sino porque representan los instrumentos más cercanos del Estado con el público; por ello no sorprende que la mayor parte de la literatura acerca de los cambios estatales se refieran a estos aspectos.

El acuerdo alrededor de un gobierno que trabaje más y cueste menos pareció crecer en la mayor parte de los Estados nacionales, pues las sociedades redescubrieron que los servicios cuestan, al mismo tiempo que los aparatos estatales tuvieron que reconocer sus limitaciones y entender que sus decisiones tenían que ser más eficientes en función de los beneficios y los costos (económicos, políticos, sociales) erogados.

A raíz de estos cambios, en el terreno teórico académico empieza hoy a proponerse la idea de establecer dos campos de estudio diferentes entre el *public management* y la *public administration*, pues parecen tener herramientas y métodos diferentes para enfrentar los asuntos gubernamentales y administrativos.<sup>1</sup>

Las reformas en México han sido parte importante en la agenda gubernamental desde hace aproximadamente dos décadas. Hoy, las estrategias para continuar con los cambios en la vida del país son parte de los asuntos fundamentales del Estado, pero también de la sociedad, sus representantes y organizaciones.

En el decenio de los 80, las reformas económicas intentaron reconstruir los desequilibrios generados por la crisis; después las reformas administrativas, que consistieron en reducir el tamaño del Estado y ajustar las finanzas gubernamentales, intentaron refuncionalizar al aparato estatal y redefinir sus relaciones con la economía; finalmente, las reformas alcanzaron el ámbito social, de la cual surgieron diseños de políticas sociales en donde los beneficiarios o receptores de las políticas públicas empezaron a participar en la gestión de servicios y obras públicas; hoy las reformas política, gubernamental y del poder judicial, (ésta última parece estar en ejecución) que abarcan a las principales organizaciones del Estado son parte de la agenda decisoria del país.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Véase Ronald C. Moe, "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences" en *Public Administration Review*, (54), núm. 2, 1994, entre otros trabajos.

<sup>2</sup> Hay dos tipos de agenda: la gubernamental, que incluye la lista de asuntos o problemas que deben recibir atención y la decisoria, que agrupa los problemas que deben recibir atención inmediata por medio de una decisión rápida y eficiente. Véase J. Kingdon *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984, p. 4.

Después de la reforma económico administrativa que inició el presidente De la Madrid, el gobierno de Carlos Salinas convocó a tres acuerdos nacionales para continuar con dichos cambios. Esos acuerdos buscaron enfrentar los problemas de pobreza, deuda externa y democracia.

El primero representó un innovador diseño de políticas públicas para resolver los problemas sociales y focalizar algunos problemas y soluciones, aunque tuvo algunas deficiencias como el de no incluir a los grupos más pobres del país, no enfrentar el centro del problema localizado en el ingreso y su distribución además de que la política social se pervirtió política y electoralmente en varias regiones del país.

El segundo tuvo un éxito coyuntural, al reducirse el principal y establecerse una negociación entre México y sus acreedores, producto de la fijación de las tasas de interés de una parte de la deuda y la reducción del capital, así como la obtención de préstamos de dinero fresco para saldar parte del débito en el mediano plazo.

El tercer acuerdo fue el más vulnerable, pues el régimen político tuvo muchos problemas para absorber los cambios de la sociedad, asimilar la pluralidad y la competencia política y reconstruir los arreglos políticos que se desactivaron a raíz de las modificaciones de la matriz socioeconómica, además que la administración de Carlos Salinas partió del supuesto que podría llevar a cabo cambios económicos sin modificar las variables políticas, pues éstas evolucionarían como consecuencias de los primeros.

Hoy, una de las tareas del Estado mexicano consiste en reformar el gobierno para ofrecer mejores servicios y bienes públicos a una sociedad cada vez más exigente y plural, contribuyente y participativa. En este orden de ideas, quiero señalar que por Estado voy a entender el monopolio legítimo de

la coerción, definición que abordaré con mayor detenimiento en el primer capítulo del trabajo.

Con base en esto, la atención de este trabajo se concentrará en: *a)* presentar la evolución reciente de la reforma del Estado en México; *b)* analizar los cambios administrativos y gubernamentales en el decenio de los 80; y *c)* hacer una breve evaluación de las reformas en las administraciones de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas.

De esta forma, conceptos tales como reforma del Estado, *politics* (procesos políticos), *policy* (políticas públicas),<sup>3</sup> innovación gubernamental y reforma de gobierno serán constantes a lo largo de este documento.

Los modelos teóricos que acotarán este trabajo se concentran en las corrientes relacionadas con el cambio estatal, las políticas públicas y la innovación, que serán ampliamente expuestas en los dos primeros capítulos de la tesis.

Estos temas de estudio se presentan hoy como algunos de los aspectos fundamentales para el entendimiento del México contemporáneo, que aspira a reconstruir su economía, rediseñar su organización política (procesos de democratización, equilibrar la relación entre poderes públicos y reestructurar las relaciones Estado-sociedad) y reformar su gobierno e instituciones.

El modelo que usaré para hacer este trabajo es el **ecológico** --el cual explicaré detenidamente en el primer capítulo-- que hace énfasis en las causas sociopolíticas que afectan una política pública. Para hacer esto, previamente tomo en consideración la propuesta de la política activa, semiactiva y pasiva en relación con las crisis económica, política y/o sociales.

---

<sup>3</sup> Los conceptos *policy* y *politics* serán explicados en el primer capítulo de este trabajo.

De la misma forma, las políticas de innovación gubernamental y la reforma del Estado estarán enmarcadas dentro de la idea global del cambio estatal, que presenta tres modelos, tales como el Estado ciudadano sensible, el Estado capitalista y el Estado céntrico, que se analizan, a su vez, desde cuatro variables principales, a saber: régimen de propiedad, naturaleza del gobierno, régimen político y políticas públicas.

Asimismo, el escenario en el que desarrollaré este trabajo consiste en el siguiente planteamiento: México experimentó una reorganización económica administrativa como parte de la reforma del Estado. Esa mutación se manifestó en las reglas de propiedad (pública / privada); el diseño, formulación y ejecución de las políticas públicas; y el tamaño del Estado al redimensionarse, quedando rezagados inicialmente de la agenda decisoria los ajustes en el régimen político. Estas transformaciones del Estado mexicano pueden identificarse como el tránsito de un Estado céntrico a un Estado ciudadano sensible, consistente en que el aparato estatal abandonó su carácter de ente monolítico y planificador de las soluciones a los problemas públicos y empezó a manifestarse como una organización con pluralidad de intereses que debe responder a las demandas sociales, negociar con los diferentes actores y grupos sociales y convivir y aceptar una mayor participación ciudadana.

### *Hipótesis*

En este sentido, las hipótesis que intentaré defender en este trabajo se basan en las siguientes ideas: *a)* la reforma del gobierno es fundamental para contribuir a la legitimación del Estado en el nuevo escenario internacional, que exige tanto competitividad como eficiencia; *b)* la reforma gubernamental puede ejecutarse por medio de varios mecanismos, tales como la reinversión,

la innovación y la reestructuración, dependiendo de la organización, sector y área gubernamental que se trate; c) México vive un momento idóneo para que los tomadores de decisiones inicien una profunda reforma de gobierno, ya que la sociedad parece haberle otorgado a sus autoridades un mandato para el cambio; y finalmente d) analizaré al PRONASOL y a la SEDESOL como un caso concreto de reforma de gobierno, situación que me permitirá argumentar que el primero es (fue) una alternativa organizacional, pues intentó lograr la eficiencia por la cooperación y no como tradicionalmente se había hecho en México, por la autoridad; en un segundo momento estudiaré la forma en que se vincularon esas dos organizaciones entre sí, pues representaron un modelo innovador de llevar a cabo sus políticas públicas, ya que utilizaron esquemas diferentes para alcanzar la eficiencia. La primera favoreció los métodos innovadores y la segunda los tradicionales.

### *Esquema general del trabajo*

Para desarrollar estas ideas, organizaré el presente trabajo de la siguiente manera: en el primer capítulo expondré tres modelos que explican el cambio estatal así como diferentes corrientes de políticas públicas. El segundo capítulo se concentrará en proponer una aproximación conceptual a la reforma de gobierno y exponer las diferentes estrategias que podrían seleccionar los tomadores de decisiones para llevar a cabo las políticas de innovación, reinversión y cambios gubernamentales. En el tercero, expondré brevemente la evolución de la reforma del Estado en México, en donde haré énfasis en los cambios de los agregados políticos, económicos y sociales. En el cuarto capítulo expondré las principales reformas recientes de la administración pública mexicana, el contexto de formulación de la reforma de gobierno en

México, un breve análisis del desarrollo organizacional de la administración pública mexicana y el estudio de un caso concreto de innovación gubernamental. Finalmente, expondré algunas conclusiones.

De esta forma, en el primer capítulo intentaré establecer dos aspectos: un modelo conceptual que explique los cambios estatales así como un concepto de políticas públicas con el fin de acotar y definir la exposición de este documento.

En el segundo capítulo intentaré hacer una aproximación conceptual a la reforma de gobierno tomando en consideración los contextos de crisis en las que han sido formuladas; asimismo haré una breve exposición de las opciones y modelos de estrategias de cambio e innovación que un gerente público o un tomador de decisiones puede tener ante una reforma de gobierno.

En el tercer capítulo expondré el proceso de reorganización de las principales funciones del Estado mexicano. En este sentido, el aparato estatal mexicano abandonó su papel árbitro social y subsidiador indiscriminado y transformó otras de sus actividades como la económica en donde dejó de ser interventor para convertirse en regulador, al mismo tiempo que ha comenzado a democratizarse y a respetar de manera más clara las decisiones de los electores.

En el cuarto capítulo describiré los principales cambios organizacionales de la administración pública mexicana, tomando en consideración los artículos constitucionales y las estadísticas relacionadas con las políticas de desincorporación de organismos públicos, así como la reestructuración que experimentaron algunas secretarías del gobierno federal y la reorganización funcional de algunas otras como SECOFI, SEDESOL, SEP y SHCP. En este capítulo estudiaré también al PRONASOL y a la SEDESOL como ejemplos concretos de la reforma gubernamental, tratando

de subrayar los elementos innovadores del primero y las principales características organizacionales de la segunda.

Finalmente, en las conclusiones haré una síntesis del trabajo y expodré algunas ideas e impresiones respecto a la coyuntura actual que vive el país y su relación con la reforma del Estado y del gobierno.

En mi opinión, la(s) reforma(s) de gobierno debe estar en función del bienestar público y para ello es necesario que los tomadores de decisiones generen políticas y programas con el máximo de beneficio y los mínimos costos para la sociedad.

La planeación, el orden y la organización son elementos primordiales para que los cambios gubernamentales “no cuesten caros”. Sin esos ingredientes, la dirección de la(s) reforma(s) gubernamental(es) podría(n) ser errática(s) y el costo económico, sin duda alguna, pasaría a la sociedad. Esto es importante pues, si bien cada organización debe formular sus políticas de reforma gubernamental, los principios de coordinación y orden deben prevalecer para optimizar los cambios y que no se generen cuellos de botella en los procesos de innovación.

Reformar y gobernar por políticas públicas son opciones para ahorrar recursos, mejorar la calidad de las decisiones públicas y construir un gobierno exitoso que trabaje mejor a costos menores.

# CAMBIO ESTATAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## *Introducción*

El nuevo escenario mundial ha hecho que los Estados integren en su agenda las estrategias para realizar una serie de reformas que los hagan más eficientes y les permitan mantener márgenes de gobernabilidad y legitimidad. En este sentido, la discusión teórica parece centrarse en las variables del Estado para analizar su cambio, así como en las políticas públicas necesarias para llevar a cabo cualquier esfuerzo de reforma. Por tal motivo, el primer capítulo de este documento se concentra en estos dos temas basados en los aspectos de cambio estatal y las estrategias y decisiones para aplicarlas.

En este orden de ideas, el cambio estatal contiene una serie de problemas y complejidades para llevarse a cabo. Desde esta perspectiva, el análisis del Estado implica varios problemas metodológicos y conceptuales debido a que, en primer lugar, existe un amplio desacuerdo respecto a la concepción del Estado entre marxistas y weberianos, pues los primeros favorecen los conceptos relacionales y funcionales, mientras que los segundos analizan el Estado como una organización y su monopolio de los medios de coerción; en segundo lugar, no hay consenso respecto al enfoque conceptual teórico apropiado para el estudio del Estado; y finalmente, los partidarios de algunas escuelas teóricas tienden a analizar los problemas del Estado en términos más estáticos de lo necesario.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Véase el trabajo de Edward S. Greenberg. "State Changes", en Edward S. Greenberg y Thomas F. Mayer. *Changes in the State: Causes and Consequences*, Newbury Park, Calif., Sage, 1990.

## *Las variables del Estado*

La literatura marxista describe al Estado en términos de sus funciones, efectos y representaciones, sin embargo, carece de una conceptualización que lo analice como un objeto o conjunto de objetos concretos. Algunos marxistas entienden el Estado capitalista como una institución que complementa algunas necesidades funcionales que ayudan a la reproducción del capitalismo para organizar a la clase propietaria y desorganizar a la trabajadora (Poulantzas, 1973); absorber la oferta (Baran y Sweezy, 1966); organizar la hegemonía (Gramsci, 1971); superar las tendencias de crisis (Wright, 1978); entre otras versiones. Algunos marxistas más observan el Estado sólo en función de la clase y representación de grupos, como si el Estado fuera una simple reflexión de fuerzas sociales. En cambio la visión weberiana analiza el Estado como una institución o conjunto de instituciones que ejercen la autoridad política suprema dentro de un territorio geográficamente definido. Esta autoridad implica *a)* un monopolio de coerción legítima, *b)* administración sobre un territorio dado y *c)* capacidad para recaudar impuestos con el fin de dar sustento a las actividades del Estado.

El Estado, desde otra perspectiva, se puede entender como *1)* un cuerpo formado por la burocracia civil y militar (o el aparato estatal); *2)* el gobierno o aquellas organizaciones que tienen el control formal sobre el aparato estatal (generalmente organizado en alguna rama específica); y *3)* las reglas formales e informales del juego que estructuran la forma de operación del Estado y del gobierno.

Hay cuatro variables principales del Estado que pueden ser útiles para analizar su cambio: reglas de propiedad, tipo de régimen, naturaleza de su aparato y políticas públicas.

- *Reglas de propiedad.* Para diferenciar el tipo de propiedad se pueden agrupar a los Estados como capitalistas, clásicos, feudales o socialistas. Greenberg usa el enfoque clásico para entender las reglas de propiedad y define, en términos puros, a los Estados capitalista y socialista, señalando que el primero se caracteriza por proteger la propiedad privada y el goce individual del uso productivo de ella; en tanto que el segundo impulsa un control público sobre los usos de propiedad y establece el goce colectivo de sus frutos.
- *Tipo de régimen.* El régimen identifica los caminos formales en los que el poder político se organiza y se ejerce en cualquier sociedad. Sin embargo, no hay consenso respecto al análisis del Estado en términos de la organización formal del poder. Los esquemas tradicionales incluyen la distinción entre democracia y autoritarismo y, en éstos, a su vez, contemplan otras distinciones como democracia directa, representativa, mayoritaria, plebiscitaria, etc. El totalitarismo, por lo general, se clasifica en autocracia monárquica o militar. Varios estudios agrupan también a los regímenes de acuerdo a los grados de centralización de poder: en unitarios y federados. En la tradición weberiana, los regímenes se ordenan en función de formas prevaletentes de autoridad tradicional (basada en la costumbre), legal-relacional (basada en reglas escritas y procedimientos) y carismáticas (basada en las cualidades únicas e irreproducibles de un líder).

El cambio del régimen estatal se concentra en las alteraciones que sufren las formas de ejercicio de poder de la autoridad política formal. Esas transformaciones casi siempre acompañan cambios en reglas de propiedad sin desestabilizar al Estado.

- *Naturaleza del aparato de gobierno.* Para definir cuál es la naturaleza del aparato burocrático y su papel en la sociedad, es necesario establecer el concepto de burocracia a la cual se concibe como un conjunto jerárquicamente ordenado de oficinas en las que los oficiales públicos de tiempo completo se apoyan en entrenamientos específicos y clasificados, trabajo basado en tareas muy especializadas, administradas de manera impersonal y con procedimientos de reglas escritas.<sup>5</sup>
- *Políticas públicas.* Las líneas generales de políticas públicas se refieren a lo que hace un Estado, cómo lo hace y por qué. Este aspecto del cambio estatal es el más visible, así que difícilmente sorprende que la mayor parte de la literatura se concentre en esta área.

Con relación a los conceptos de cambio en las teorías del Estado, hay por lo menos tres enfoques que estudian el aparato estatal para entender el cambio. Przeworski observa que la mayoría de los análisis del Estado capitalista se concentran en tres nudos: preferencias de los ciudadanos; preferencias e intereses de los oficiales estatales; y requerimientos del capitalismo e intereses de la clase económica dominante. Una diferencia similar tripartita presenta Alford y Friedland en *Powers of Theory* (1985) cuando se refieren al capitalismo, burocracia y democracia como los tres procesos definidos de trabajo en la sociedad moderna y como procesos y estructuras del Estado. Basado en lo anterior, la literatura relacionada con el cambio estatal puede clasificarse en tres categorías: a) el Estado ciudadano-sensible (*responsive-citizen*), que agrupa un rango de enfoques que incluyen al pluralismo, corporativismo, movimiento de masas y votación y opinión

---

<sup>5</sup> La definición clásica de Weber de burocracia puede verse en *economía y sociedad*, Weber, 1978. En el capítulo 4 abundaré más ampliamente sobre el concepto de burocracia.

pública, b) el Estado capitalista o marxista o neomarxista y c) el Estado centralista o céntrico.

CUADRO 1

ORGANIZACIÓN CONCEPTUAL DE LA DISCUSIÓN DEL CAMBIO DEL ESTADO

Enfoques teóricos	Elementos del Estado			
	reglas de propiedad	régimen	aparato	políticas
Ciudadano-sensible				
Capitalista				
Céntrico				

Fuente: Greenberg, "State Change...", p. 17.

Cada modelo teórico tiene, en términos de Alford y Friedland, un "dominio doméstico" en función de en qué elemento del Estado el cambio es más evidente según el enfoque, como a continuación explico.

El modelo ciudadano-sensible hace referencia al enfoque teórico que ubica los recursos del Estado en las demandas articuladas de la mayoría de la sociedad y en la necesidad de los oficiales públicos de responder a esas demandas con el fin de retener el poder.

La relación clave en este modelo se encuentra entre el ciudadano (o sus organizaciones) y el oficial público; al mismo tiempo, el modelo asume que el cambio de preferencias del ciudadano influye en el comportamiento de los

oficiales públicos. En el largo plazo, el cambio de orientaciones de los funcionarios públicos se manifiesta en los cambios en la política pública.

El dominio doméstico en el modelo del Estado ciudadano-sensible se presenta en la relación entre las preferencias individuales (de votantes, miembros de grupos de interés u oficiales públicos) y la política pública. El objetivo académico de la literatura de este modelo consiste, por un lado, en explicar los orígenes y transmisión de preferencias del ciudadano al Estado y, por otro, analizar las reacciones de los oficiales estatales. En esta literatura se asume que la permanencia de reglas básicas de propiedad son dadas por una sociedad estable y no son materia del proceso político. El régimen es algo dado con consenso sobre el principio llamado "reglas del juego" de una sociedad democrática que hace la vida política posible para todos (Alford y Friedland, 1985; Carnoy, 1984; Dahl, 1961).

Las instituciones políticas, incluyendo la burocracia, se conceptualizan generalmente de dos formas: primero, como instituciones que precipitan conflictos políticos y procesos de negociación --lugares donde se registran éxitos, fallas y compromisos-- y como maquinarias que construyen acuerdos. Segundo, las instituciones del Estado pueden conceptualizarse también como un conjunto multifacético de agencias y oficinas que son en sí mismas participantes activas en el proceso político. Este enfoque destaca el control que puede ejercer la sociedad y otros organismos del Estado sobre la burocracia.<sup>6</sup> El aparato burocrático se define entonces como una estructura plural y abierta y no en términos unitarios y holísticos como frecuentemente estudian los partidarios de la tradición del Estado céntrico.

---

<sup>6</sup> Debido a la pluralidad del aparato es difícil administrar coherentemente la política pública. De ahí que sea complicado para un gerente público obtener todos los insumos provenientes de las diferentes agencias y oficinas.

**Cambio.** El cambio, que es un concepto central en esta literatura, se caracteriza por ser incremental, lo cual significa que las modificaciones se presentan en pequeñas etapas que no incluyen cambios en las principales instituciones y estructuras. Este cambio se refiere a pequeñas adaptaciones a problemas y oportunidades que, aun cuando se acumularan, no alterarían el rumbo de la entidad si se decidiera describir en un proceso de observación. Cambio en términos económicos neoclásicos que, en el margen, representa una concepción de continuidad en el proceso histórico.<sup>7</sup> En esta visión, el mejor predictor de la institución **I** o comportamiento **I** en el tiempo  $T_x + 1$  es  $T_x$ . Wildavsky (1974), quien es partidario de esta idea, señala que la mejor forma de predecir el tamaño y permanencia del presupuesto en cualquier año es mediante la observación del tamaño y permanencia del presupuesto en años anteriores.

El modelo de cambio en el Estado ciudadano-sensible incluye cuatro elementos básicos: cambios en las preferencias de los ciudadanos, mecanismos para la transmisión de preferencias a los actores estatales, comportamiento de funcionarios y el traslado de ese comportamiento en las políticas públicas.

En el primer caso, las preferencias de los ciudadanos están en función del cambio de opinión en el corto plazo y de valores en el largo plazo; las reglas de propiedad y naturaleza del régimen; el punto clave que representa la relación entre las preferencias de los ciudadanos; y el interés de los oficiales públicos por retener el poder. El modelo, sin embargo, presenta dos deficiencias principales. La primera consiste en no incorporar la tendencia de los actores estatales para hacer su elección --o tomar decisiones-- en función

---

<sup>7</sup> North, Douglas C. *estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad, 1984, p. 62.

de sus propios intereses; y la segunda se refiere a que no toma en cuenta situaciones en las que los oficiales públicos son incapaces de responder a las preferencias públicas debido a las restricciones de la economía o las que impone el poder de los grupos privilegiados.

Los mecanismos de transmisión incluyen elecciones, grupos de interés, movimiento de masas, protesta y no complacencia/no alianza.

En cuanto al comportamiento de los funcionarios, en este modelo no hay Estado como tal sino más bien oficiales públicos aspirantes a cargos de elección popular, quienes cambian su comportamiento en orden de adaptarse a las preferencias ciudadanas canalizadas por los mecanismos de transmisión.

La política estatal señala que si bien los mecanismos de transmisión son en este modelo funciones propiamente, las políticas públicas son meras reflexiones, en el largo plazo, de las preferencias de los ciudadanos.

El factor causal fundamental, en el largo plazo, que explican las políticas estatales son: en el modelo Estado céntrico, el interés de los actores estatales que es primario; en el Estado ciudadano sensible la relación entre las preferencias de los individuos (cuando existen) y las políticas.

Los partidarios de la tradición del Estado capitalista creen que la naturaleza de cualquier Estado se debe ubicar primero y principalmente en los arreglos sociales y económicos dominantes de la sociedad en que se desenvuelve. Así, un Estado en una sociedad feudal es indiscutiblemente un Estado feudal. El modelo asume que cualquier congruencia entre preferencias populares y decisión estatal se limita a circunstancias o temas donde los intereses de la clase capitalista o del capitalismo como un todo no están amenazados. Este modelo asume que el Estado sólo trabaja para beneficiar al capitalismo (y a los capitalistas) y aun dentro de este imperativo existe un espacio para maniobrar en tópicos de políticas.

**Cambio.** El enfoque primario de cambio en este modelo se encuentra en las profundas estructuras de la sociedad: la organización del Estado y sus decisiones manifiestan, en el fin último, la importancia del sistema socioeconómico. Los cambios profundos en la estructura social son el factor causal; el cambio estatal es resultado del cambio estructural (véase cuadro 2). El cambio estatal es la variable dependiente en la ecuación, la independiente es la estructura.

La naturaleza de estos profundos cambios estructurales se refiere a las fuerzas y relaciones de producción. Las primeras entendidas como aquellas que hacen posible la producción en un periodo histórico dado y las segundas como aquellos aspectos materiales del proceso productivo.

Las causas del cambio estatal en el modelo capitalista se basa en las fuerzas o en las relaciones de producción o en ambas; sin embargo, no es claro cómo los cambios en las fuerzas de producción se trasladan al cambio estatal en la literatura marxiana. Además, aunque el modelo se refiere al cambio en la composición de las clases sociales, conciencia y relaciones con otras clases, no se aclara la naturaleza de las ligas causales entre estructuras profundas, clases sociales y el Estado. Los desacuerdos tienden a concentrarse en tres nudos teóricos: el instrumentalista, el estructuralista y el enfoque de lucha de clases.

El modelo Estado céntrico argumenta que el aparato estatal es una estructura autónoma con intereses y objetivos propios. En el límite menor, en esta visión, el Estado podría formular y perseguir objetivos que no son simplemente reflexiones de las demandas o intereses de grupos sociales;<sup>8</sup> en el límite máximo, podría reformar las estructuras económicas, sociales y

---

<sup>8</sup> Theda Skocpol, "Bringing the State Back In", 1985.

políticas de la sociedad.<sup>9</sup> El Estado no es una fantasía o algo abstracto de la sociedad o la economía sino una entidad independiente y poderosa capaz no sólo de extraer poder de las fuerzas sociales sino de imponer su visión y objetivos sobre ellas. En este enfoque se pueden distinguir tres elementos fundamentales: actores estatales, reglas del juego y el sistema como un todo.

**Cambio.** Los cambios, en el fin último, proceden de factores que residen en el Estado mismo. El cambio en los factores societales no está ausente sino simplemente filtrado por medio de las instituciones del Estado, que es autónomo por un lado y, por otro, capaz de responder a las fuerzas societales en formas consistentes con sus propios intereses o aun en función de imponer sus objetivos de los actores estatales. Varias corrientes en este modelo definen como causa del cambio del Estado: el interés nacional, los cálculos racionales óptimos del Estado para extraer beneficios de la población, la defensa respecto de otros Estados y la elección racional del Estado para transformar el orden social y económico en sí mismo, como en la Alemania nazi o la república chilena post Allende. En este modelo no se analizan los objetivos de los oficiales públicos ni los cambios en las capacidades estatales.

A continuación presento el cuadro 2, donde se relacionan los aspectos del Estado y el cambio, haciendo énfasis en el dominio de cada modelo. Un ejemplo de esto consistiría en que en un escenario de cambio incremental el Estado céntrico modificaría más fácilmente (es decir su dominio doméstico se expresaría en) el aparato gubernamental, en tanto que el Estado ciudadano sensible cambiaría con mayor fluidez sus políticas públicas. A su vez, en una transformación por crisis, los modelos que más actividad tendrían serían el

---

<sup>9</sup> Véase Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*, 1978

Estado céntrico y el Estado capitalista, presentando este último dos dominios domésticos expresados en las reglas de propiedad y en las políticas públicas. Finalmente, el Estado capitalista modificaría con amplitud sus políticas públicas ante un cambio de etapa de desarrollo debido a las razones expuestas en el último párrafo de la página 8.

CUADRO 2

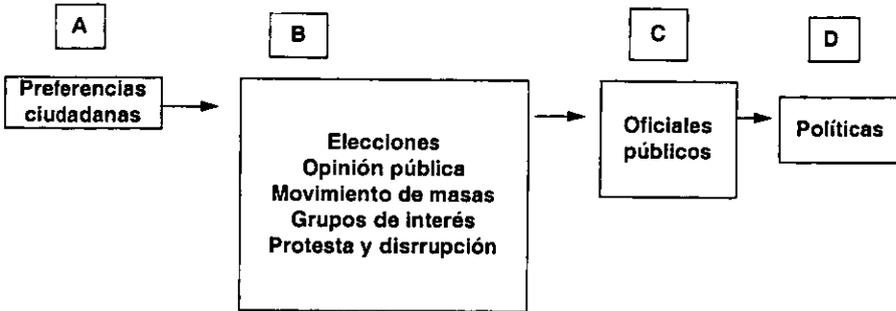
DOMINIOS DEL MODELO DE ESTADO				
A S P E C T O S   D E L   E S T A D O				
Cambio	reglas de propiedad	régimen	aparato	políticas
Incremental			SC cs	CR sc
Etapas de desarrollo		cs	cs	CS cr
Transformación por crisis	CS sc	cs sc	cs sc	CS sc

Letras mayúsculas= dominio doméstico  
 Letras minúsculas= dominio más bajo  
 CR= modelo Estado ciudadano-sensible  
 CS= modelo Estado capitalista  
 SC= modelo Estado céntrico

Fuente: Greenberg, *op cit.*, p. 32.

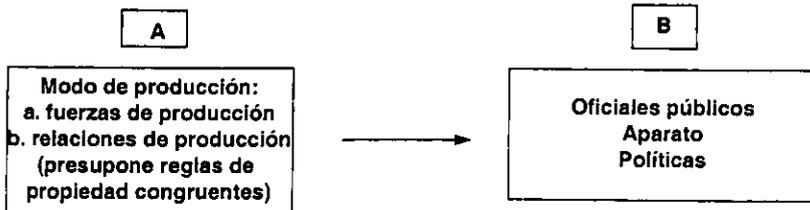
Los procesos de cambio de los tres modelos, basados en el trabajo de Greenberg, pueden observarse en las siguientes gráficas:

## Gráfica 1 El modelo Estado ciudadano sensible



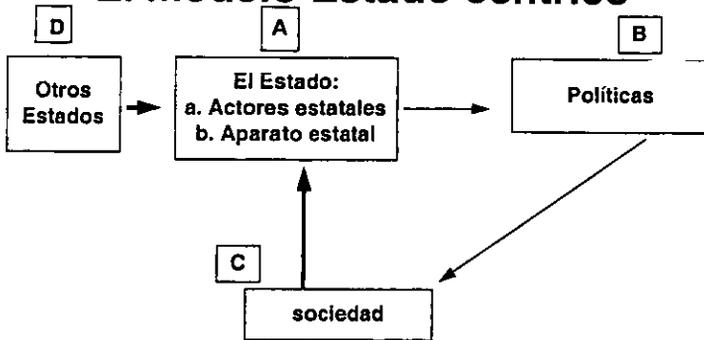
La forma del cambio es incremental.

## Gráfica 2 Modelo del Estado capitalista



El cambio en A se expresa en B. B cambia por las acciones de la clase capitalista (instrumentalista); requerimientos del sistema para mantenerse o reproducirse (estructuralismo); el balance de poder político entre clases (lucha de clases). Las formas de cambio son por etapas de desarrollo o de transformación por crisis.

### Gráfica 3 El modelo Estado céntrico



El cambio en las preferencias, intereses y poder de los actores así como en las capacidades estatales (A) conducen al cambio en la política estatal. La política estatal (B) rediseña a la sociedad. El Estado (A) es relativamente libre (es autónomo) de la influencia de la sociedad (C). El cambio en A es interno en sí mismo o en ocasiones, inducido por las acciones estatales.

La importancia de estos modelos de cambio estatal es que su análisis podría ayudar a aclarar el proceso de cambio que vive el Estado mexicano. Parece haber consenso alrededor de la idea de que el Estado mexicano se ha transformado. De acuerdo con estos modelos, se podría caracterizar al aparato estatal mexicano como un Estado en transición, que se expresa en el paso de un Estado céntrico a un Estado ciudadano sensible, pues parece que los gobiernos “revolucionarios” están llegando a su fin. Ese Estado revolucionario, que se legitimaba por las tierras que repartía, los empleos que creaba y que lanzaba políticas al público con las estrategias del *Top Down* (de arriba hacia abajo) comienza a perder vigencia. En su lugar parece nacer un Estado que se legitima por métodos democráticos y que busca diseñar, formular y aplicar sus políticas con mayor participación de la sociedad, ensayando el método del *Bottom Up* (de abajo hacia arriba).

Si se quiere identificar y analizar una reforma del Estado, hay que definir sus variables principales para señalar *qué* y *cómo* cambiar. Esto significa establecer un marco conceptual y una estrategia para llevar a cabo las (tomas de) decisiones que conduzcan a objetivos definidos (políticas públicas) y que se traduzcan en una mejor relación Estado/sociedad, que le genere mayor legitimidad al primero y más bienestar a la segunda.

A raíz de esto, la importancia de las políticas públicas en los procesos de cambio y reforma se convierten en elementos fundamentales para planear (de ser posible) y/o definir la mejor forma de enfrentar los múltiples problemas y escenarios de incertidumbre que traen aparejados las transformaciones de la sociedad (políticas, económicas, administrativas, sociales, etc.)

De esta forma, el estudio de las políticas públicas podría ayudar en la tarea de analizar la reforma del Estado, pues las políticas son al mismo tiempo los instrumentos que tiene el Estado para estar en contacto con la sociedad y que puede usar para reformarse. Las políticas públicas de innovación, reinversión y cambio podrían resultar un ejemplo de ello.

Debido a esto, el siguiente apartado se concentrará en revisar el concepto de políticas públicas, en donde usaré varios de los planteamientos de José Luis Méndez (1993).

## *Políticas públicas*

El estudio de las políticas públicas ha tenido un auge importante en México<sup>10</sup> debido a la tendencia del Estado moderno a gobernar más por políticas o temas que por grandes proyectos nacionales.

El campo de las políticas públicas, en términos agregados, se preocupa por ámbitos relacionados con la agenda gubernamental, donde se definen y formulan los objetivos para atender problemas públicos; la creación, desarrollo o transformación de agencias y programas para lograr los objetivos propuestos; y los efectos que producen las políticas en el ambiente social.

No obstante, hay poco acuerdo en la definición del concepto<sup>11</sup> y cada autor hace énfasis de diferentes ámbitos del campo de las políticas gubernamentales.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> En relación con la bibliografía producida acerca de las políticas públicas en México, véase entre otros trabajos, Luis F. Aguilar, *la hechura de las políticas públicas, el estudio de las políticas públicas* (1992), *problemas públicos y agenda de gobierno y la implementación de las políticas* (1993), M. Merino, "el gobierno fuera del centro", P. H. Moreno, "diagnóstico y perspectivas de la descentralización en México", Luis I. Arbezú, "política gubernamental y planeación en México", Ernesto Mendoza Huichán, política de modernización y negociación, todos ellos en *La Revista del Colegio*, octubre de 1990, Omar Guerrero, *políticas públicas y reforma del Estado*, 1992, PRI, *reformas de gobierno y políticas públicas*, 1994

<sup>11</sup> En este sentido, José Luis Méndez dice: "... nos encontramos ante un problema conceptual complejo. Si bien por un lado, arribar a una definición tiene sentido debido a que, por claridad analítica, hay que diferenciar un concepto de política pública de otros conceptos (o contrarios), a la vez es difícil que dicha definición 'aprehenda' los rasgos básicos de una realidad sumamente variada. Por lo tanto es también difícil que surja un acuerdo en torno a una definición y sería de esperarse que el debate sobre las definiciones, aunque sean ideales, continúe". José Luis Méndez, "la política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, (131).

<sup>12</sup> Luis Aguilar propone un esquema para estudiar las políticas mediante dos aproximaciones: el descriptivo y el teórico. El primero hace énfasis en el papel de la

Con base en esta limitación conceptual, la primera tarea consistirá en presentar un esquema que integre una escala ideal con puntos de medición que ayuden a definir, con base en esos elementos, a las políticas gubernamentales y la segunda se concentrará en describir algunos enfoques recientes de análisis de las políticas públicas.

### ***Políticas públicas activa, semiactiva y pasiva***

Las políticas públicas incluyen la decisión del Estado de intervenir o no en la solución de un problema, así se presenta la diferencia entre la decisión y las políticas a seguir por un gobierno,<sup>13</sup> lo cual puede conducir a cuatro escenarios posibles:

*1. Inacción pública:* Se presenta cuando el Estado ignora un problema y no hay ni siquiera la decisión voluntaria del gobierno de no intervenir, es decir, se manifiesta un escenario en donde el Estado no identifica un conflicto y tampoco existe, cuando menos, la decisión consciente del gobierno de permanecer inactivo. Esta situación es más producto de la ignorancia de un problema por parte del Estado que una decisión consciente de no intervenir.

---

política pública como decisión o si es algo más. En esta primera aproximación pueden encontrarse diversas definiciones, que entienden la política pública de maneras diferentes, como las perspectivas siguientes: institucional, decisoría, comportamental y causal. La segunda vertiente del esquema explica las políticas públicas basada en las características de cada teoría politológica en la cual se inscriba el análisis. Luis Aguilar, *el estudio de las políticas*, 1992.

<sup>13</sup> La diferencia entre decisión y política pública se refiere a que la primera es la selección de una alternativa entre varias, mientras que la segunda supone una concatenación de decisiones que conducen o tratan de llegar a un objetivo predeterminado. En palabras de Anderson (la política pública) es "el curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y realiza más que a lo que se propone y quiere. Distingue también la política de la decisión, que es la mera elección de alternativas", Anderson, *Public Policy-Making*, 1984, p. 3.

Por ejemplo, los asuntos ecológicos no fueron atendidos en México hasta la década de los años 70 cuando Echeverría creó la subsecretaría del Medio Ambiente.<sup>14</sup> Antes de ese año, el Estado no había percibido el problema ecológico y por tanto no había ni siquiera una acción deliberada de no intervenir, es decir, el Estado no tomó medidas al respecto más por ignorancia de ese problema que por evadir decisiones conscientemente.

2. *Decisión pública*: el escenario se caracteriza por un Estado que identifica un problema, formula un diagnóstico, establece un objetivo y una estrategia, pero decide no ejecutar una política para la solución del asunto correspondiente.

3. *Política pública*: Situación en que el Estado, ante un problema específico, propone una estrategia o conjunto de tareas con el objetivo de solucionar el problema mediante diversos instrumentos (organizacionales, económicos, legales, etc.) y formas de intervención (gestión pública directa, gestión semipública, subcontratación, etc.).

4. *Resultados públicos*: la combinación de varias decisiones públicas consideradas individualmente conducen a resultados imprevistos con frecuencia, por lo que esta situación podría calificar a los tres escenarios anteriores como resultados públicos.

---

<sup>14</sup> Hasta ese momento, la ecología fue atendida más como un problema de salud que de desarrollo socioeconómico. No fue sino hasta la década pasada que el problema ecológico fue atendido de manera integral cuando diversos grupos ambientalistas empezaron a presionar al gobierno para que tomara medidas al respecto, incluso se creó la SEDUE, ahora convertida en SEDESOL para enfrentar ese problema, hoy considerado un asunto prioritario nacional. Sin embargo, la atención gubernamental de los asuntos ecológicos ha cambiado y parece que serán tomados en consideración desde otra perspectiva, pues la SEMARNAP es hoy la encargada de resolver estos problemas.

Los tres escenarios posibles pueden definirse como tipos ideales.<sup>15</sup> Desde esta perspectiva y debido a una realidad tan compleja y diversa, la definición de política pública arriba establecida sólo podría entenderse en un tipo ideal, pues como ya indiqué, es difícil establecer un concepto globalizador de este fenómeno, que en términos de Heclo es una categoría analítica y no un fenómeno que se autodefina. (En la política) "es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decisor de la política ni de las piezas de la legislación o de la administración".<sup>16</sup> Las políticas pueden ser también "blancos nebulosos en movimiento",<sup>17</sup> pues en ocasiones los recursos, actores, instrumentos, objetivos y paquete de decisiones subsecuentes parecen tener poca relación debido a la escasa claridad y constante movimiento.

Si las políticas en términos conceptuales pueden tener distintas definiciones, en la praxis pueden manifestar diferentes ritmos y movimientos y, por lo tanto, presentar una direccionalidad más cambiante que otra -- dependiendo de la incertidumbre/certidumbre, que condicionará el paquete o programa de decisiones subsecuentes--que significará para el Estado asumir los costos (políticos, económicos y sociales) de cambiar o mantener el curso de una política. Por ejemplo, el Estado en condiciones de incertidumbre (crisis o poca claridad en los resultados esperados) podría tender más a cambiar el curso de sus acciones de política con más frecuencia que un Estado en condiciones de baja incertidumbre.

---

<sup>15</sup> Weber define este concepto como aquel que "...se distancia de la realidad, sirviendo para el conocimiento de ésta en la medida en que, mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de esos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente". M. Weber, *op cit.*, 1978, p. 17.

<sup>16</sup> Heclo, "Review Article: Policy Analysis", 1972, p. 85.

<sup>17</sup> Ch. Lindblom, *The Policy Making Process*, 1968, p. 4. Heidenheimer, *et al.*, *Comparative Public Policy*, 1986, p. 3, entre otros autores.

Así una política tenderá a presentar generalmente una direccionalidad que variará en grado de claridad, pero que no desaparecerá. Esta direccionalidad es la que permite observar el paquete concatenado de acciones y estrategias para enfrentar un problema específico.

Dada la dificultad de establecer un concepto globalizador de las políticas públicas sería conveniente pensar más en escalas ideales<sup>18</sup> que en tipos ideales para definir de una manera más precisa las políticas públicas que, con base en sus elementos, podrían tomar la forma de políticas activas, semiactivas y pasivas, que serían al mismo tiempo los puntos de medición de esa escala.

La política pública, como *policy*,<sup>19</sup> cuenta al menos con seis fases: problema, diagnóstico, solución, estrategia, recursos y ejecución, que a su vez se dividen en varios componentes a saber:

---

<sup>18</sup> Esta escala con sus puntos de medición representa una primera aproximación: 1) para definir las políticas públicas como fenómenos de afectación; 2) para ubicar temporalmente en un punto específico de la escala; 3) para establecer "heurísticamente" parámetros determinados en los que podría localizarse una política. Esta escala hace énfasis en la política pública como política, es decir toma en consideración más el grado de eficiencia y sus resultados que el grado y alcance público que tenga. El concepto de activismo proviene del término "activo" usado en política exterior por varios autores como M. Ojeda y Rosario Green. Además la escala está relacionada muy estrechamente con el grado de legitimidad (en un sentido restringido, entendido como el grado de consenso necesario para resolver un problema o aceptar la solución, estrategia y diagnóstico respecto a un asunto específico) de los diferentes elementos de una política pública y el conocimiento relativo de estos por parte de los actores.

<sup>19</sup> Es decir, no se toma en cuenta el aspecto público de las políticas. El carácter público de las políticas incluye un amplio debate que se refiere a varios aspectos: a) lo público es un concepto más amplio que lo estatal; b) interesa y afecta a grandes sectores de la sociedad y no sólo a pequeños grupos privados o de interés; c) como concepto y praxis que agrupa a los principios de libre acceso, transparencia y apertura; d) recursos públicos y recaudaciones hacendarias. Aquí en esta parte del trabajo, la política pública como política se preocupa más por el propósito gubernamental de enfrentar un problema sin considerar qué tan público es y en concentrarse fundamentalmente en la eficiencia de la política.

El problema está conformado por legitimidad del problema en comparación con otros, legitimidad de la definición del tipo de problema y claridad en su definición.

El diagnóstico se basa en la claridad y legitimidad de la definición de la naturaleza del problema, de la(s) solución(es) encontrada(s) y de la(s) estrategia(s) presentada(s).

La solución al problema se refiere a su claridad, legitimidad y conocimiento por los involucrados. La estrategia, además de incluir las características del problema, toma en cuenta el grado de acción y coordinación preconcebidas por ella.

La ejecución de los programas considera la aplicación de las políticas y su evaluación; mientras que los recursos podrían ser organizacionales, legales y presupuestales.

La escala ideal de política pública<sup>20</sup> presenta tres puntos de medición, que heurísticamente podrían definirse así:

1. *Política pública activa* (punto más alto de la escala). Se caracteriza por a) una legitimidad alta del problema para la mayoría de los funcionarios públicos normativos, operativos y grupos relacionados con el problema; en este punto, el problema será incluido inmediatamente en la agenda decisoria. b) Alta claridad y legitimidad del diagnóstico respecto a la naturaleza del problema, a la relación problema/solución y estrategias específicas. c)

---

<sup>20</sup> Con base en la definición de los componentes de la política pública, ésta podría definirse como: "la ejecución de un 'paquete' de acciones estratégicas relacionadas, así como la abstención inducida respecto a otras acciones, por parte de actores estatales y privados, usando como 'incentivos' uno o varios 'recursos' (organizacionales, económicos, legales, etc.), siguiendo cierto 'orden' establecido por una estrategia de acción, a fin de cumplir determinados objetivos generales fijados por el Estado. en donde, gracias a un diagnóstico, esas estrategias y objetivos generales se asocian a la solución de un problema percibido por el Estado como público". José Luis Méndez, *op cit.*, p. 123.

Claridad y legitimidad en la solución del problema, que es conocida por la mayoría dentro de los tres tipos de actores. *d)* Claridad, legitimidad y conocimiento de la estrategia, lo cual incluiría, por una parte, publicación y difusión de un programa gubernamental y, por otra, una coordinación realizada entre el Estado y los actores involucrados en la política y/o grado comparativamente alto de acción estratégica. *e)* Los recursos organizacionales, presupuestales y legales son adecuados y suficientes para llevar a cabo la política, que implicará una jerarquía eficiente de la organización o agencia pública, inversión y apoyos económicos suficientes y estructura legal adecuada para ejecutar la estrategia propuesta con altas posibilidades de éxito. *f)* La ejecución del programa se realiza cercanamente a lo previsto, lo cual puede medirse de acuerdo a una evaluación de la política.<sup>21</sup>

2. *Política pública semiactiva* (punto intermedio de la escala). Se caracteriza por: *a)* una legitimidad mediana del problema, es decir hay un asunto registrado en la agenda gubernamental, pero no en la decisoria. *b)* Varios actores no tienen claridad respecto a la definición del problema, a la relación con una estrategia y solución específicas. *c)* Al interior de los tres tipos de actores no hay claridad amplia respecto a la solución propuesta. *d)* La estrategia tampoco presenta claridad ni legitimidad alta y no es bien conocida por todos los actores. *e)* Los recursos organizacionales, presupuestales y legales se encuentran en un punto intermedio, al igual que la ejecución, que es llevada a cabo de manera cercana a lo previsto.

---

<sup>21</sup> Las formas de evaluar las políticas pueden realizarse mediante las autoridades competentes, consulta a expertos, análisis observacionales o estadísticas y análisis de sensibilidad basado en evaluaciones de si la decisión tomada fue la mejor haciendo encuestas y análisis costo-beneficio, entre otros métodos. Véase Nagel, *Public Policies...*, p. 35, 1982.

3. *La política pública pasiva* (punto más bajo de la escala). Presenta: a) una legitimidad baja del problema (tiene poca importancia en la agenda gubernamental). b) Hay confusión en la definición del problema y poca legitimidad para muchos de los actores (la estrategia tiene poca coordinación entre actores y acciones). f) Los recursos organizacionales, presupuestales y legales son mínimos y apenas suficientes. g) La ejecución es poco cercana a lo previsto.

Con base en estas características, las políticas activa, semiactiva y pasiva se manifestarán en la práctica de la siguiente manera:

La política activa se basará en una o varias organizaciones ubicadas en altas posiciones gubernamentales con el fin de atender una política pública determinada. Esas organizaciones tendrán un fuerte control sobre sus unidades burocráticas (que no estarán descentralizadas ni desconcentradas) y manejará directamente los recursos presupuestales suficientes para ejecutar la estrategia propuesta por la política, que presentará --al igual que la organización-- leyes, decretos y reglamentos claros, propios y específicos. Ejemplos de este tipo de política son: la privatización, la política de combate a la pobreza, la renegociación de la deuda externa, etc., aplicadas en el gobierno de Carlos Salinas.

Las políticas semiactivas no constarán de organizaciones en altas esferas del gobierno (aunque tampoco en las más bajas), pues los problemas que atenderán no serían considerados como prioritarios. De esa manera, no fluirán suficientes recursos para aplicar las estrategias planeadas a la vez que la política no podrá basarse en leyes con alta claridad; asimismo las agencias u organizaciones podrían no ejercer un completo control sobre sus unidades burocráticas inferiores. Ejemplos de políticas semiactivas podrían ser la que siguió el DDF para tratar de solucionar el conflicto entre ambulantes y

comerciantes establecidos o la política de democratización del DF durante la administración del ex presidente Salinas, en donde los objetivos de las mesas de concertación no fueron del todo claros.

La política pasiva se caracterizará por agencias encargadas de las políticas ubicadas en esferas gubernamentales bajas, con poca autoridad sobre instancias inferiores, poco presupuesto y limitado sustento legal. Ejemplos de este tipo de políticas son la política industrial seguida en la pasada administración, pues ha habido más declaraciones sobre el tema que planes bien estructurados para llevar a cabo una política integral de reconversión industrial.

Una vez presentado el modelo para el estudio de las políticas públicas, que se caracteriza por una escala ideal con tres puntos de medición, es preciso continuar con algunos de los enfoques recientes para el análisis de las políticas públicas.

### *Enfoques recientes sobre análisis de políticas públicas*

El análisis de las políticas públicas presenta dos grandes aproximaciones para su estudio: 1) los macroenfoques, que destacan algún aspecto predominante de relaciones sociales para explicar la naturaleza de las políticas; 2) los enfoques de alcance medio o microenfoques, que destacan algún factor o causa específica que influye o altera la naturaleza de las políticas.

Los macroenfoques pueden ser de dos tipos: pluralistas y estatistas, y los microenfoques pueden ser tres: estilos nacionales, arenas de políticas y el modelo ecológico.

### *Los macroenfoques pluralista y estatista*

El enfoque pluralista basa sus análisis e interpretaciones fundamentales en la existencia de grupos y fuerzas políticas y sociales con capacidad de influencia semejante a los grupos estatales. En este modelo *a)* el Estado interviene relativamente poco; *b)* se parece más a un Estado policía, que se limita a vigilar las libres fuerzas del mercado (económico y político); *c)* muchas áreas, asuntos y problemas se encuentran en el lado privado (no en el público) y cuando son necesarias las políticas públicas su ejecución se hace difícil debido al alto ambiente de negociación/conflicto/concertación/presión en la arena política y a la poca capacidad estatal de imponer decisiones y coordinar a los grupos involucrados en la política; *d)* por tanto las políticas responden frecuentemente a objetivos inmediatos y no hay metas de largo plazo: son políticas de poca direccionalidad y generalmente pasivas o semiactivas.

Este tipo de políticas han sido expresadas en diferentes formas: en las décadas de los años 50 y 60 predominaron los estudios sobre los grupos de presión en Estados Unidos.<sup>22</sup> Años más tarde, los estudios de este enfoque hicieron énfasis en los modelos de política burocrática,<sup>23</sup> en los de la

---

<sup>22</sup> D. Truman, *The Governmental Process*, 1971. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, 1960. Robert Dahl, *Who Governs?*, 1961, entre otros.

<sup>23</sup> G. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Missile Crises* (1971). Este esquema fue expuesto en este libro como el segundo tipo de políticas que podría usarse para analizar una política pública (los otros dos modelos son el actor racional y el organizacional). El modelo de la política burocrática plantea que *a)* el comportamiento gubernamental puede explicarse no como el resultado de una elección, ni como producto de la acción de las distintas organizaciones, sino como el resultado de procesos de negociación entre distintos individuos y organismos que forman parte del gobierno. *b)* Lo que realmente determina la acción del gobierno son las negociaciones dentro de circuitos ya establecidos, entre una serie de "jugadores" que ocupan lugares con distintas jerarquías en el gobierno. *c)* Las decisiones y acciones del gobierno son producto de un proceso político en el que la

aplicación (*implementation*)<sup>24</sup> y recientemente en el modelo interorganizacional.<sup>25</sup> Estos enfoques han tenido más aceptación en Estados Unidos que en América Latina, sin embargo varios trabajos de políticas en hispanoamérica han subrayado una aparente contradicción de un Estado fuertemente centralizado pero que a la vez presenta importantes fragmentaciones al interior.<sup>26</sup>

---

posición de un grupo triunfa sobre la de otros actores. *d*) Puede ocurrir también que la acción gubernamental sea producto de la mezcla de intereses de varios grupos, cuando no se logra imponer la posición de uno de ellos sobre los demás. Otros trabajos acerca del modelo de política burocrática son: A. Gray, "Bureaucracy and Political Power", 1988. E. C. Page, *Political Authority and Bureaucracy*, 1985. M. Huelshoff, "Corporatist Bargaining and International Politics", 1992. Hay muchas críticas a este modelo y en general al esquema de Allison; uno de los más recientes es el de J. Bendor y T. Hammond, "Rethinking Allison's Models", 1992.

<sup>24</sup> Pressman y Wildavsky, *implementation*, 1973. Mas recientemente Wildavsky, *The State of the Discipline*, 1989.

<sup>25</sup> Hanf y Scharf, *Interorganizational Policy-Making: Limits to Coordination and Central Control*, 1978. R. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Relations*, 1981. E. W. Kelley, *Policy and Politics in the United States: Limits of the Localism*, Philadelphia, 1987.

<sup>26</sup> Como ejemplo, pueden presentarse los trabajos de Torcuato Di Tella, *Latin American Politics: A Theoretical Framework*, 1990. W. Raymond Duncan, *Latin American Politics: A Development Approach*, 1965. Charles Denton y Preston L. Lawrence, *Latin American Politics*, 1972. Lawrence S. Graham, *The State and Policy Outcomes in Latin America*, 1990. Ch. Anderson, *Politics and Political Change in Latin America*, 1967. J.L. Méndez, "la reforma de la descentralización en Perú, 1978-1989", *Foro Internacional*, julio-septiembre, 1990. El artículo más destacado en esta corriente, desde mi punto de vista, es el del Estado politizado, cuyo centro de análisis se basa en la negociación entre actores políticos. Las características de la política en América Latina, son según este modelo, las siguientes: *a*) los actores políticos ven las instituciones políticas, por un lado, como meros instrumentos para conseguir sus fines y, por otro, como subordinadas a la negociación política, de tal forma que su construcción no es vista como violación sino como producto de importantes enfrentamientos. *b*) El proceso de toma de decisiones es muy fluido y errático, prácticamente es una reformulación constante de los objetivos e implementación de las políticas. Se llama politizado a este Estado, no por el poder que concentra, sino por las áreas en las que interviene. *c*) Los actores políticos tienden a guiarse por objetivos inmediatos, pues el ambiente de alta incertidumbre les obliga a trabajar por su propia sobrevivencia formulando políticas de resultados visibles de corto plazo, sin importar tanto las ideologías o grandes proyectos nacionales. *d*) El escenario político está formado por camarillas políticas que "juegan" en favor de sus propios intereses y hay importantes movilizaciones sociales de los actores que no son estatales; estos dos factores hacen que el

Frente al enfoque pluralista apareció la corriente estatista en la década de los años 80 enmarcada en la tendencia continental del Estado,<sup>27</sup> en la cual 1) éste se concibe como una estructura perfectamente organizada, coherente e impersonal de funcionarios, que establecen e imponen su control sobre los recursos humanos y materiales al interior de un territorio; 2) hay simbiosis Estado nación; 3) el Estado tiende a representar intereses de largo plazo del país; 4) el Estado es el actor central en el escenario político, pues cuenta con autonomía relativa; 5) y finalmente las políticas tienden a ser altamente coordinadas por el Estado.

En este enfoque, en mi opinión destacan tres autores: Nordlinger,<sup>28</sup> Stephen Krasner<sup>29</sup> y Theda Skocpol.<sup>30</sup> El primero de ellos (1988) plantea que los funcionarios públicos tienen sus propias preferencias y destaca el peso de los individuos más que el de las instituciones en la naturaleza de las políticas:

*El énfasis en los individuos más que en las estructuras institucionalizadas en el estudio del Estado se basa en la idea de que las instituciones en sí mismas no tienen preferencias, sino que meramente influyen en la medida que los funcionarios u oficiales públicos lo hacen; más aún, debido a que el peso de esta influencia*

---

Estado no tenga gran capacidad de ejecutar sus decisiones: así, su poder no depende de la fuerza que tenga para imponer decisiones verticales, sino por los ámbitos que cubre y por la capacidad de los actores de usar instrumentos diversos para orientar las políticas en uno u otro sentido. D. A. Chalmers, "The Politicized State in Latin America", en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, 1977

<sup>27</sup> A. Stepan, *The State and Society; Peru in Comparative Perspective*, 1978.

<sup>28</sup> Eric Nordlinger, *On the Autonomy of Democratic State*, 1981. "Taking in the State Seriously", en *Understanding Political Development*, 1987. "The Return to the State Critics", en *American Political Science Review*, 82: 875-885, 1988.

<sup>29</sup> Stephen Krasner, *op cit.*, 1978

<sup>30</sup> Theda Skocpol, (1979), *State and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, 1979. "Political Response to Capitalist Crisis: Neo Marxist Theories of the State and the Case of New Deal", en *Politics and Society*, 10: 155-201, 1981, *op cit.*, 1985.

*varía en cada Estado hemos dicho que no puede ser incluida en una definición de Estado. (1981, p. 9 1987, pp. 362- 363. American Political Science Review).*

El punto inicial de su modelo determina la naturaleza del Estado como una entidad subjetiva originalmente compuesta de preferencias de individuos, pensamientos, decisiones y otros fenómenos ideales. Nordlinger defiende la idea del interés nacional como un elemento central del Estado autónomo, por lo que los oficiales públicos tienden a hacer pronunciamientos articuladores del interés público con el fin de obtener el apoyo popular y alejarse lo más posible de las presiones de los grupos de interés. Los oficiales públicos adoptan, en este contexto, políticas de largo plazo y ampliamente guiadas y coordinadas teniendo como objetivos principales mantener el orden económico y político. Así el Estado tiene una doble capacidad: por un lado es autónomo de la sociedad, y por otro es el representante del interés nacional y coordinador de políticas de largo plazo que buscan mantener el orden general de la sociedad.

Como Nordlinger, Krasner (1978) parte de la premisa de que el Estado debe entenderse como un proceso subjetivo de toma de decisiones. Su estudio presenta "un Estado que formula con autonomía objetivos que intenta implementar a pesar de la oposición de actores nacionales e internacionales". Este Estado autónomo se distingue por ser más estrecho que "los grandes oficiales públicos" de Nordlinger, pues se limita a las oficinas ejecutivas, la presidencia y el departamento de Estado y se caracteriza por "su alto grado de aislamiento de las presiones societales específicas". El Estado de Krasner es un promotor autónomo de objetivos colectivos, que no se elaboran por estrategias o intereses económicos, sino por una consistencia ideológica.

Theda Skocpol, por su lado, observa al Estado como una organización, pues otorga importancia al Estado como institución y rechaza la perspectiva "voluntarista" del Estado. En *Estado y revoluciones sociales*, la autora argumenta que ni las causas ni los resultados de las mayorías revolucionarias se pueden explicar por visiones ideológicas de los revolucionarios o de los líderes estatales. En su lugar propone un enfoque organizacional, en donde el colapso revolucionario y la construcción de nuevos Estados se explican por las vulnerabilidades estructurales y potenciales de los Estados en sí mismos. Su visión del Estado autónomo se manifiesta en la explicación del colapso en las revoluciones francesa, rusa y china, cuando dice que esos movimientos sociales se debieron más a las políticas fluctuantes del Estado y a problemas entre el Estado y sociedad que a un conflicto entre clases sociales. El Estado de Skocpol, que se define como "un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares, más o menos coordinadas por un brazo ejecutivo", fue capaz de extraer recursos de la sociedad y transformarlos en un poderío militar que autoreforzó al Estado mismo. Así se observa en estos autores la visión de que el Estado busca fortalecer o crear su propia autonomía; sin embargo, Nordlinger y Krasner son partidarios de un Estado voluntarista y Skocpol de uno institucional.

### *Los microenfoques o enfoques de alcance medio*

Los macroenfoques de análisis de políticas públicas presentan la característica de observar al Estado y grupos de presión como los elementos determinantes de las políticas por lo que su análisis se convierte en visiones demasiado amplias de una realidad tan compleja y a la vez fragmentada.

Realidad cambiante según el enfoque y sociedad de que se hablen y por tanto en constante mutación con actores diferentes.

Tomando en cuenta estas consideraciones, pueden sugerirse tres microenfoques como alternativas: el de estilos nacionales, áreas de política y el ecológico.

El primero defiende la idea de que la *politics* (tipos de cultura, instituciones, régimen, etc.) determinan las *policies*.<sup>31</sup> Se basa en la idea de que en naciones con cultura e instituciones semejantes se producirán un tipo parecido de políticas mientras que países con culturas diferentes tendrán un tipo de políticas distintas, dadas coyunturas y problemas semejantes.<sup>32</sup> Así es posible entender, de manera esquemática, que países pluralistas y estatistas presentarán diferentes tipos de políticas, dadas sus instituciones, cultura, régimen político o historia. Con base en esto, mientras el primer tipo de países oscilará entre políticas semiactivas y pasivas poco coordinadas y con objetivos confusos; el segundo tipo de naciones tenderá a desplegar políticas activas y bien coordinadas por organizaciones altamente estructuradas y

---

<sup>31</sup> En español hay problemas para diferenciar estas dos esferas. *Policy* y *politics* se distinguen apenas por nuestro plural: políticas y política. En la formulación clásica de Harold Laswell "la palabra 'política' (*policy*) ha sido usada para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la vida privada. Hablamos de 'política gubernamental' o 'mi propia política' (...) libre de muchas de las connotaciones indeseables e implícitas en la palabra política (*politics*), que con frecuencia se considera ligada a 'partidarismo' o 'corrupción'. Véase "The Policy Orientation" en *The Policy Science*, 1951, en Luis Aguilar, *el estudio de las políticas públicas*, 1992.

<sup>32</sup> El concepto de estilos nacionales se refiere a la intersección de la tendencia a forzar las características distintivas de los países como causas de políticas, (Freeman). Los que defienden este enfoque centraron sus estudios en la estructura de partidos, burocracias y naturaleza de las instituciones representativas; así los autores subrayaron diversos aspectos políticos, como determinantes de las políticas, tales como: grupos corporativos (Schmitter), élites políticas (Anderson, Boulter y Higley), partidos políticos (Castles), ideología (King), organizaciones del poder institucionalizado (Ashford). Hecló hace énfasis en el papel de los partidos políticos, las instituciones y burocracias.

jerarquizadas.<sup>33</sup> Este enfoque está íntimamente ligado, por un lado, a la influencia de los tipos de régimen y sus efectos sobre las políticas y, por otro, al nuevo institucionalismo.<sup>34</sup>

El segundo enfoque, el de arenas de políticas, defiende la idea de que las políticas determinan la política, en este modelo cada arena de políticas tiende a formar su propia estructura, proceso, élites y actores políticos. En esta corriente teórica no hay una política amplia y global porque no existe una estructura monolítica del poder en la sociedad como proponen y argumentan los marxistas, elitistas y corporatistas.

Lowi difundió este enfoque en el que propuso un modelo de tres tipos de políticas: distributivas, redistributivas y regulatorias, que años después se revisó y reformuló ampliamente.<sup>35</sup> Sin embargo, la revisión más completa del modelo original es el de Wilson, quien propone cuatro arenas de políticas: distributivas, redistributivas, regulatorias y mayoritarias. En su trabajo, Wilson presenta una matriz que comprende el número de actores, distribución de costos y beneficios y naturaleza de las políticas. De esa manera, pueden presentarse una serie de combinaciones a saber: 1) costos dispersos y beneficios concentrados producen políticas distributivas y tienden a presentar objetivos claros y organizaciones con alta capacidad de coordinación;

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, Freeman al hacer un estudio de la política de inmigración en Francia (de tradición estatista) e Inglaterra (pluralista) llegó a la conclusión de que "una de las diferencias primarias entre los casos británico y francés fue la forma en que las decisiones fueron formuladas y llevadas a cabo". Véase Freeman, "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", en *Journal of Public Policy*, 1986.

<sup>34</sup> J. March y J. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en *American Political Science Review*, 1984.

<sup>35</sup> El propio Lowi reelabora su modelo e incorpora un nuevo tipo de política, la *constituent policy*, es decir las políticas constituyentes, que se refieren a las modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues alteran el grado de jurisdicción del gobierno, los derechos ciudadanos y la frontera público/privado. Véase Lowi, "Four Systems of Policy, Politics and Choice", 1972.

ejemplos de esta arena son las políticas henequenera en Yucatán en el decenio de los 70, privatización o algunos programas del PRONASOL. 2) Costos y beneficios concentrados dan lugar a políticas redistributivas, caracterizadas por un juego político conflictivo o de suma cero, pues existen tres actores: los ganadores y perdedores en lucha por la defensa de sus intereses y el Estado que opera como intermediario. La política tiende a ser semiactiva o pasiva debido a que los actores no están plenamente convencidos del éxito de las políticas, los objetivos son poco claros y existe alta incertidumbre. Un ejemplo de esto es la política que siguió el DDF respecto al problema de los ambulantes enfrentados a los comerciantes establecidos, la política salarial o

### cuadro 3

## Enfoque de arenas de política

#### BENEFICIOS

#### concentrados

#### dispersos

C O S T O S	d i s p e r s o s  c o n c e n t r a d o s	<b>Arena: Distributiva</b> <b>Jugadores en la arena:</b> Estado y ganadores <b>Tipo de juego:</b> Suma positiva (bajo conflicto)	<b>Arena: mayoritaria</b> <b>Jugadores en la arena:</b> Principalmente el Estado <b>Tipo de juego:</b> Suma positiva (bajo conflicto)
		<b>Arena: Redistributiva</b> <b>Jugadores en la arena:</b> Estado, ganadores y perdedores <b>Tipo de juego:</b> Suma cero (Alto conflicto)	<b>Arena: reguladora</b> <b>Jugadores en la arena:</b> Estado, perdedores y ganadores <b>Tipos de juego:</b> Suma cero relativa (conflicto intermedio)

Fuente: José Luis Méndez, *op cit.* p. 138. Tomado de Wilson, *American Government*, 1988.

la de la apertura comercial, específicamente la negociación del TLC. 3) Costos concentrados y beneficios dispersos producen la política regulatoria,

caracterizada por un grado intermedio de conflicto en donde el Estado establece normas regulatorias pero cuya aplicación es limitada, ya sea por incapacidad político administrativa o por evitar más problemas. En esta arena hay tres actores: el Estado, los ganadores y los perdedores (con menor presencia relativa de estos últimos); la política pública tiende a ser pasiva o semiactiva debido a la ejecución limitada. Un ejemplo de esto puede ser las políticas ambientales. 4) Costos y beneficios dispersos resultan en la política mayoritaria con preferencia difusa de ganadores y perdedores; por tanto no hay conflictividad y el Estado presenta una autonomía relativamente alta que le permite formular y ejecutar políticas, que oscilan entre las semiactivas y las activas.

El tercer enfoque --del cual me ocuparé más ampliamente-- es el ecológico, que subraya el medio ambiente, coyuntura o contexto sociopolítico como factor determinante de las políticas públicas.

Una primera versión, propuesta por Hampson,<sup>36</sup> argumenta que en situaciones de normalidad (ausencia de crisis), justo como los pluralistas señalan, las élites o actores políticos buscan defender intereses propios y preservar su poder y prebendas políticas en su comunidad. Cuando aparece una crisis --que Hampson define como situaciones de grandes amenazas, que se desarrollan de pronto y representan un reto que es vital para los intereses e incluso de sobrevivencia del Estado-- de magnitud importante, que amenace las instituciones y sociedad, los actores políticos tenderán a buscar consensos alrededor de políticas, cuyo objetivo principal sea resolver ese problema.

---

<sup>36</sup> En este trabajo el autor busca explorar las bases del Estado autónomo y las condiciones (como las crisis nacionales) bajo las cuales se formulan estrategias y ejecutan políticas gubernamentales. Propone como idea central que los motivos micropolíticos generalmente dominarán el código operativo de las élites en la elección de las políticas antes del inicio de la crisis.

En situaciones de normalidad, los actores políticos tienen pocos incentivos para cooperar con políticas que intentan resolver problemas de interés común y no permiten que se formulen otras, pues podrían afectar sus intereses. Sin embargo, al aparecer la crisis, los actores tienden a acercarse con el fin de encontrar una solución al problema, entonces hay consensos respecto a estrategias y políticas debido a la percepción del peligro que tienen los actores. Mientras que en situaciones de normalidad hay políticas pasivas o semiactivas, en momentos de crisis tienden a presentarse políticas semiactivas o activas debido al incremento autonomista del Estado, pues se convierte en el centro de coordinación de las políticas (generalmente de largo plazo y bien coordinadas por el Estado) que pueden resolver el asunto prioritario, que es la defensa del "interés nacional" y asegurar la preservación del gobierno y sus instituciones.

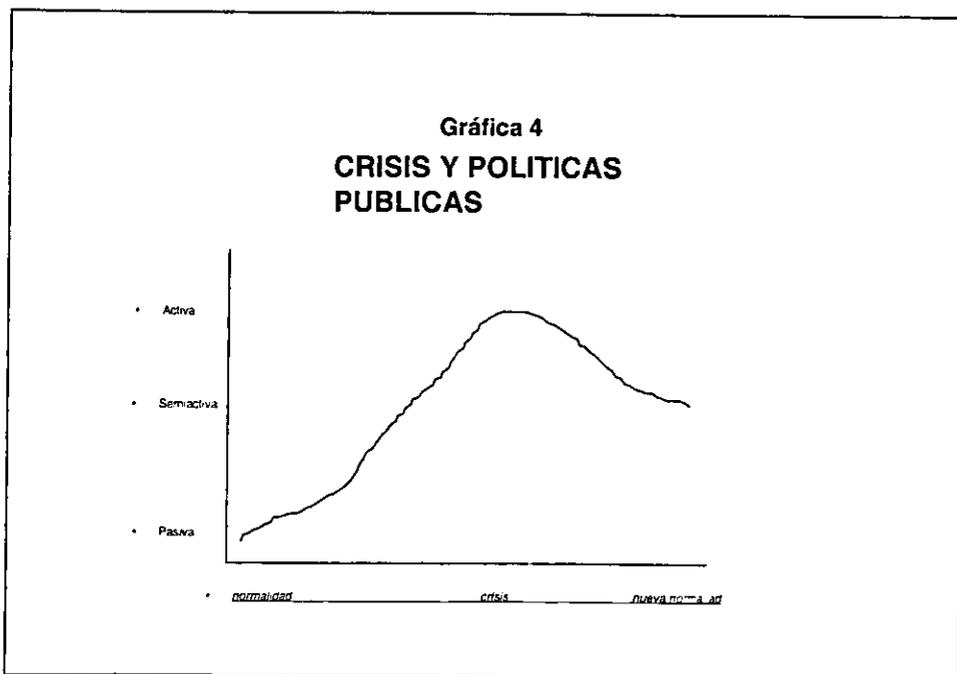
Sin embargo, una vez que el plan se ejecuta y los actores políticos empiezan a percibir resultados positivos, pues piensan que lo más difícil de la crisis ha pasado, regresarán a viejos patrones políticos y burocráticos, condicionados sólo por nuevas restricciones de negociación institucionalizada. Los tomadores de decisiones volverán a responder a problemas políticos y presiones de grupos y, por lo tanto, formularán políticas de objetivos inmediatos y poco coordinadas.

Con todo, el regreso a viejos patrones políticos no será en el mismo nivel inicial, pues difícilmente descenderán al mismo punto original (de normalidad), presentándose así el ciclo en una forma asimétrica.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Peters y Hoogwood investigan si el ciclo de atención del problema (*Issue-Attention Cycle*) propuesto por Downs (1972) para analizar la política del medio ambiente en Estados Unidos es común a todas las áreas de políticas en ese país; para hacer esto estudian, como indicador de su trabajo, la actividad organizacional dentro de las áreas de políticas la cual presenta un comportamiento cíclico asimétrico: el punto inicial de una política (de

Esta situación se debe a que sus organizaciones creadas para ejecutar las políticas anticrisis 1) habrían ya realizado un nicho de influencia en la estructura político burocrática, 2) habría nuevas restricciones en la negociación formal de los grupos; 3) y el nivel de nuevas *iniciaciones* de los ciclos subsecuentes, según las evidencias del trabajo de Peters y Hoogwood, tenderían a ser más altos después del punto cúspide que antes de él.



Fuente: José L. Méndez, *op cit.*, p. 141.

normalidad) tiende a ascender conforme se presenta la crisis (la actividad organizacional del Estado aumenta al crear agencias públicas para resolver un problema dado) y una vez ya atendido el asunto público la curva desciende pero no llega al nivel tan bajo con el que inició el ciclo. Así la curva presenta una forma de campana asimétrica, que queda abierta de lado derecho. Véase G. Peters y Hoogwood, "In Search of the Issue Attention Cycle", 1985. (Gráfica 4).

Una segunda versión de este enfoque destaca que la relación entre una crisis y las políticas públicas no produce una relación automática, sino que más bien ayudan a abrir y cerrar opciones para que una coalición política pueda conducir con éxito la ejecución de las políticas que podrían superar la crisis.

En efecto, Gurevitch<sup>38</sup> quien estudia el comportamiento de las políticas en tiempos difíciles (crisis de 1873-1896 asociada con el proteccionismo y el libre comercio, la formación de la economía mixta durante el periodo 1929-1949 y las crisis de las décadas de los años 70 y 80) señala que las políticas surgen fuera del conflicto, pero que éstas necesitan del apoyo político para que puedan tener éxito.

En este escenario político de crisis, los factores que más influyen en los debates de políticas son: 1) los mecanismos de representación, como los partidos políticos y asociaciones de grupos de interés, que tratan de administrar la relación entre actores económicos y el Estado mismo: el sistema de reglas (leyes electorales, equilibrio entre poderes ejecutivo, legislativo y judicial, etc.) y las instituciones que agrupan a la burocracia y 2) los actores económicos que son influidos por la ideología de otros participantes en el escenario.

Cada crisis incluye una secuencia de eventos, que pueden resumirse de la siguiente manera: en años de prosperidad previos a la crisis, habrá una coalición de apoyo en favor de políticas determinadas; cuando aparece la crisis, ésta se vuelve un reto tanto para las políticas como para la coalición. Así la crisis abre y cierra el sistema de relaciones para que la toma de decisiones políticas y de políticas sea más fluida. Una vez que se llega a una

---

<sup>38</sup> Gourevitch, *Politics in Hard Times*, 1986.

solución, el sistema se cierra por un tiempo hasta que se presente una nueva crisis.

De esta manera, una política en situación de crisis, sino cuenta con una coalición que agrupe, convenza y concerte al interior de un grupo y a otros actores sociales no podrá ejecutarse como política activa, a pesar de la situación extraordinaria que presenta el escenario social.

En conclusión, si no existe una coalición que organice una respuesta, la crisis no necesariamente guiará a los tomadores de decisiones a formular una política activa.

Kingdon, como exponente de la tercera versión del enfoque ecológico, elabora un esquema más complejo. Basado en el modelo del *Garbage Can* de Olsen, March y Cohen (consistente en un modelo que describe a las organizaciones como conjuntos de soluciones, problemas, procedimientos y participantes con cuatro elementos --elecciones, temas, soluciones y toma de decisiones-- que entran y salen del conjunto el cual produce decisiones, que son resultado de una variedad combinada de componentes) estudia el proceso de desarrollo de la agenda pública. De ese trabajo, puede deducirse que una crisis, que está integrada en la agenda decisoria, sólo producirá una solución y una política activa con objetivos claros si las dirige un empresario de políticas o un empresario político (*policy enterpreuner*).<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> El empresario político o de políticas, que es un elemento central en esta versión, no se encuentra necesariamente al interior del gobierno, sino que podría estar fuera de él, en puestos de elección popular, grupos de interés u organizaciones e instituciones de investigación. Asimismo, las características definitorias del empresario de políticas, semejante al empresario de negocios, es su disposición a invertir sus recursos --tiempo, energía, reputación y algunas veces dinero-- en la esperanza de un futuro mejor. Los incentivos que recibe este empresario son: promover sus intereses personales, defender objetivos que promuevan sus valores o afecten el diseño de las políticas públicas y convocar grupos alrededor de las políticas incrementando su participación y capacidad de intermediación.

El empresario político debe estar preparado para formular y ejecutar los programas que le convienen. Kingdon señala que hay una ventana de políticas (*policy window*), que se refiere a la oportunidad que tienen los interesados en proponer y exponer sus programas y/o pedir atención a sus problemas específicos. Los empresarios políticos no deben dejar pasar la oportunidad para exponer sus proyectos y programas en la solución de algún problema.

De esta forma, los empresarios políticos juegan un papel fundamental en la apertura de la ventana de políticas, proponiendo soluciones, superando las restricciones existentes y aprovechando los beneficios políticos coyunturales, incluyendo las ventanas, pues éstas abren por periodos cortos.

Las ventanas abren principalmente debido: *a*) a los cambios políticos (cambio de administración, nueva distribución de curules en el congreso y por tanto nueva distribución de fuerzas entre partidos políticos) y *b*) a que los oficiales públicos perciben un nuevo problema. Esas ventanas cierran debido fundamentalmente a que *a*) los participantes se sienten satisfechos con el resultado, que puede ser una decisión o un decreto favorable; *b*) el problema deja de ser importante o prioritario para la sociedad; *c*) el personal cambia y, por tanto, también podrían cambiar las preferencias de las decisiones; *d*) no hay capacidad de respuesta.

Otro enfoque relacionado con la apertura de ventanas de políticas para iniciar las reformas gubernamentales coincide en general con estas ideas y hace énfasis en que dependiendo de la severidad de la crisis, será el tamaño del mandato<sup>40</sup> que la sociedad otorgará a la futura administración para iniciar

---

<sup>40</sup> Una forma en la que la sociedad puede otorgar un mandato a un gobierno es mediante un "deslizamiento electoral" (*landslide electoral*). Ahora bien, para abrir una macro ventana es necesario que se presenten alguno de los tres tipos de mandatos siguientes: 1) *el mecanismo de autorización*, que se caracteriza porque el gobierno parece autorizado por el público para

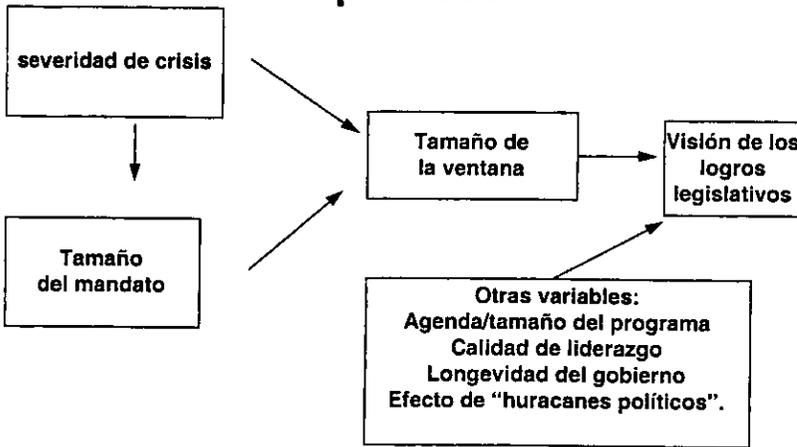
transformaciones, lo que se expresará en el tamaño de la ventana, es decir la apertura de opciones de políticas. Asimismo toma en consideración variables tales como la agenda y tamaño del programa de los cambios, la claridad del liderazgo (el empresario de políticas), la longevidad del gobierno<sup>41</sup> y los efectos de problemas políticos importantes derivados de la situación de crisis a lo que se ha dado en llamar “huracanes políticos” y la visión de los logros legislativos. Este proceso puede verse en la siguiente gráfica.

---

promulgar o decretar su programa y así reducir la oposición política a la innovación de políticas. 2) Un segundo mandato es mediante *el mecanismo de fortalecimiento legislativo*, que se caracteriza porque el partido gobernante obtiene la mayoría (absoluta) de las posiciones legislativas. Esto tiene mayor importancia cuando se habla de un sistema presidencial como el mexicano o el estadounidense, pues el ejecutivo puede formular y aplicar sus políticas sin muchos problemas en el congreso. 3) Un tercer tipo de mandato se refiere al *mecanismo de presión*, que consiste en que los activistas políticos de un partido empiezan a presionar fuertemente al gobierno para hacer la reforma políticamente posible, pues tienen la expectativa de que las obligaciones de la administración están en favor de los cambios en ese momento. Véase John T. Skeeler, “Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 25, Núm. 4, 1993. En este orden de ideas, Octavio Paz señaló que en las pasadas elecciones federales, la sociedad mexicana se pronunció por un doble mandato: el cambio con estabilidad. Véase Octavio Paz, “las elecciones de 1994: doble mandato”, en *Vuelta*, Núm. 215, 1994

<sup>41</sup> La variable longevidad del gobierno o madurez del régimen es un concepto fundamental para hablar de cualquier tipo de reforma o cambio. Por ejemplo, Kauffman y Haggard, (1989), opinan que el éxito de los programas de ajuste descansan no en que los regímenes sean autoritarios o democráticos, sino más bien en la madurez del régimen, pues eso les otorga instituciones fuertes para enfrentar el cambio y los ajustes.

## Gráfica 5 Apertura de las ventanas para la reforma: un modelo del proceso



Fuente: John T. Skeeler, "Opening the Window...", p. 417.

Estos enfoques toman en consideración la importancia del liderazgo, es decir lo que aquí llamo empresario de políticas. Estos empresarios de políticas deben tener objetivos claros, soluciones y, cuando menos, un diseño de políticas o esbozo de ellas para, cuando se presente la oportunidad, puedan encabezar las respuestas a los problemas más importantes de la comunidad, cohesionar a los grupos en favor de las políticas con estrategias precisas y objetivos claros.

El liderazgo del empresario de políticas se reforzará probablemente con la capacidad simbólica política que una coalición o el propio empresario político logre crear en el medio ambiente donde se desarrolla el problema. Con base en esto, los actores probablemente percibirán esa crisis o problema y tenderán a unirse o apoyar al líder político.

En síntesis, el estudio del cambio estatal y las políticas públicas se convierten en herramientas poderosas para analizar los procesos de cambio, pues permiten ayudar a definir y acotar conceptos así como identificar las variables de mutación así como su probable dirección y orientación.

Como se observó, el análisis del cambio estatal se puede analizar desde tres modelos y cuatro variables. La importancia de este enfoque es que permite señalar que la reforma de gobierno puede concentrarse en dos aspectos: la naturaleza del gobierno (qué cambiar) y las políticas públicas (cómo cambiar). Asimismo, dentro de estas perspectivas, se encuentran las opciones de estrategias, que podrían variar desde escenarios racionales, donde los tomadores de decisiones perciben la necesidad del cambio y pueden actuar en consecuencia, para definir la agenda, diseñar, formular y aplicar las políticas de cambio gubernamental hasta escenarios de incertidumbre, que se caracterizan por ser efecto de factores externos que provocan el cambio. La crisis podría ser uno de estos elementos que obliguen al Estado a reformar su gobierno en función de hacerlo más eficiente y tener una herramienta más útil para enfrentar los múltiples problemas.

Hoy, la necesidad de cambiar es una tarea prioritaria para cualquier gobierno democrático, pues le permitirá servir mejor a sus sociedades cada vez más complejas, diferenciadas y participativas, usando métodos más eficientes (calidad de los instrumentos de las políticas) para conseguir sus objetivos.

A raíz de esta situación, este primer capítulo se concentró en exponer los conceptos relacionados con el cambio estatal y las políticas públicas, en donde intenté establecer tres modelos para analizar las transformaciones del Estado e identificar cuatro variables para su estudio. Asimismo, intenté proponer dos grandes enfoques de políticas públicas y señalar a su vez las

vertientes que las componen con el fin de acotar el análisis que en los siguientes capítulos voy a realizar.

Una vez hecho esto, la siguiente tarea consistirá en estudiar la reforma de gobierno. El análisis del cambio estatal, como apunté al principio, puede hacerse desde cuatro variables principales (régimen político, naturaleza del gobierno, régimen de propiedad y políticas públicas). Así este trabajo se concentrará ahora en la naturaleza del gobierno y, fundamentalmente en las opciones para formular y aplicar reformas gubernamentales, para posteriormente exponer la evolución del cambio del Estado en México y la reforma gubernamental.

¿Cómo hacer un gobierno que trabaje más y cueste menos?, ¿Cuál será el momento más propicio para iniciar una reforma gubernamental? ¿Habrá un método o estrategia para iniciar una reforma integral del aparato de gobierno? son quizás algunas de las preguntas que ocupan hoy a académicos, intelectuales y analistas de la administración pública y, por supuesto, a los tomadores de decisiones gubernamentales.

Hoy, los cambios deben hacerse con y para obtener mejor calidad y más flexibilidad de las organizaciones públicas para captar demandas sociales, coordinar la participación ciudadana y servir con eficiencia a los clientes.

Resolver los problemas de legitimidad del Estado parecen estar en función de dos vectores: uno que apunta a la credibilidad y confianza política y otro que se dirige a la gestión gubernamental y que se relaciona con la calidad de los servicios y productos públicos.

Si reformar la variable política del Estado es un reto ingente para la sociedad, la modificación del gobierno no es una tarea menor. Elegir la mejor opción es el desafío para los tomadores de decisiones, en función de que tenga el menor costo y el máximo beneficio social.

## REFORMA DE GOBIERNO O REFORMAS DE GOBIERNO

### *Introducción*

Los Estados occidentales viven una crisis de legitimidad en muchos ámbitos. Esto se basa en tres percepciones principales. La primera es que los gobiernos enfrentan temas complejos para su existencia futura y las soluciones parecen no poder resolver los problemas en el largo plazo; en segundo lugar, los gobiernos están preocupados en cómo responder mejor a los retos para seguir cambios dentro de sus sociedades, pues saben que las fallas les hacen reducir significativamente su capacidad efectiva de mando; la tercera percepción se refiere a que los gobiernos reconocen que tienen una capacidad limitada para intervenir en el terreno social y esta capacidad descansa en los recursos, psicológicos y sociales, que el gobierno y el personal público deben movilizar efectivamente.

Hoy una de las tareas de la mayoría de los Estados (bloques económicos) consiste en reinventar sus gobiernos para hacerlos más eficientes, eficaces, así como prestadores de servicios públicos óptimos. Innovar,<sup>42</sup> reinventar,<sup>43</sup> reformar<sup>44</sup> son conceptos que se usan actualmente

---

<sup>42</sup> El concepto de innovación organizacional se puede definir como el "elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamientos y relaciones en el contexto) que puede ser capaz de 'afectar' la agencia organizacional. El concepto de agencia se refiere al locus de calculabilidad e interpretación construido por los actores en estructuras organizacionales y en sus símbolos culturales de acción, en una relación de interpenetración actor-estructura. Giddens, 1984, citado en Cabrero y Arellano, "análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", p. 69. Sin embargo, más adelante expondré ampliamente los conceptos de reinversión e innovación.

<sup>43</sup> Este concepto puede encontrarse en Osborne y Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming to State House, City Hall to pentagon*, Reaning Mass, Addison-Wesley, 1992. En este libro los autores difundieron sus ideas en Estados

para referirse a los cambios en el aparato gubernamental con el fin de convertirlo en un elemento más funcional de la sociedad contemporánea.

La reforma gubernamental es un concepto que se limita a la gestión pública de los gobiernos (federal o central, estatal o departamental, regional,

---

Unidos, particularmente en el ámbito estatal y encontraron un oído receptivo en el candidato Clinton. En su libro Osborne y Gaebler señalan que hay "10 principios para lograr el gobierno empresarial" que si se ejecutaran adecuadamente producirían un gobierno tan cambiado que podría recibir el mérito de ser llamado "un gobierno reinventado". Estos principios (el gobierno empresarial es competitivo y conducido por los clientes) no tienen un formato teórico (que es la propuesta de una hipótesis para ser probada o desaprobada empíricamente) sino más bien son como fórmulas y recetas que exhortan a la acción y a la ejecución. La técnica usada para apoyar este enfoque es dar al lector una serie de claves (tips) de proyectos empresariales exitosos, que los líderes políticos y los gerentes del sector público pueden redefinir para trabajar en sus circunstancias particulares. Así este libro está formado en gran parte por historias de proyectos exitosos, principalmente relacionados con sistemas de servicios públicos locales. En conclusión los autores establecen que "Nuestro gobierno está en profundos problemas hoy. Gobierno tras gobierno, sistema público tras sistema público, la reinención es la única opción. Pero la falta de visión --un nuevo paradigma-- nos retrasa. Esperamos que la visión nos conduzca a abrir las puertas cerradas --desatar un nuevo paradigma que redefine integralmente al gobierno americano desde el más pequeño Hamlet hasta la más grande burocracia federal. Esperamos que nuestro camino se fortalecerá para que reinventes tu gobierno". Osborne y Gaebler, p. 112. Más adelante ensayaré algunos conceptos de reinención tomados de algunos autores norteamericanos.

44 "...A pesar de los avances alcanzados (durante el gobierno del ex presidente Salinas) la sociedad insiste en un gobierno más eficiente, más profesional, más atento a las necesidades y propuestas de la población. Dado que los recursos públicos son limitados y agotables, la gestión tiene que definir estrategias racionales de acción formas innovadoras de administración, mejores esquemas para la asignación y evaluación del gasto, capacidad de respuesta y sensibilidad social... La reforma del gobierno que busca la sociedad ha de proceder en tres vertientes principales: una mayor profesionalización de la administración pública, que limite los costos del aprendizaje y elimine la improvisación; más eficiencia en la gestión pública, mediante esquemas que favorezcan la innovación y la calidad en la prestación del servicio público por encima del cumplimiento de prácticas burocráticas; y espacios amplios para la participación ciudadana en la definición, operación y evaluación de las políticas públicas... En suma la reforma debe contemplar una concepción del quehacer gubernamental como instancia de articulación del esfuerzo de la sociedad y no como mecanismo vertical de gestión pública. Es un cambio que implica una nueva mística de servicio público y mayor certidumbre en las acciones de gobierno. *Plataforma electoral 1994-2000*, PRI, México. s.f., pp. 127-128.

municipal o local)<sup>45</sup> en la prestación de servicios, profesionalización de su personal, disminución de trámites, desregulaciones, descentralización, desconcentración y reorganización de las diferentes agencias públicas, entre otras actividades principales. El concepto de reforma gubernamental parece no tomar en cuenta la esencia política del mismo (governancia [*Governance*],<sup>46</sup> gobernabilidad,<sup>47</sup> relación del gobierno con otros poderes, legitimidad o no de su origen, legalidad de las tareas gubernamentales, etc.) aunque muchas de las innovaciones que se aplicarían tendrían efectos políticos (costos y beneficios en la redistribución del poder y responsabilidades en el ámbito macro y micro organizacional), sociales (desempleo, protestas, inconformidades, etc.) y transformaciones paradigmáticas que cambiarían la cultura administrativa (el tránsito del paradigma de la gerencia administrativa o burocrática a la gerencia empresarial).

---

<sup>45</sup> Al menos esa parece ser la tendencia en México. La idea de reforma de gobierno parece restringirse a mejorar la calidad de los servicios y productos públicos e integrar la tarea de gobierno al mercado.

<sup>46</sup> La gobernancia tiene su origen en el concepto de *polity* (que hace referencia a la idea de organización de un sistema político o un Estado). La idea de gobernancia se refiere a los patrones de comportamiento y relación que emergen de las actividades políticas, sociales y administrativas de los actores. Un ejemplo de esto sería la gobernancia clientelar del gobierno respecto a los campesinos o bien la gobernancia corporativa de participación política de varios grupos obreros en México. La idea de gobernancia, en síntesis, hace referencia a la interacción de los actores sociales y sus formas de organización para participar en el proceso político.

<sup>47</sup> Por gobernabilidad entiendo un proceso de tensión entre las necesidades y capacidades de un gobierno. Las necesidades se refieren a que el gobierno tiene que enfrentar problemas y demandas de la sociedad así como negociar con los actores políticos, sociales y económicos: en tanto que las capacidades hacen referencia a la eficiencia de las respuestas, soluciones y estrategias que ofrece el gobierno a sus ciudadanos. El grado de equilibrio entre esas dos partes hace que un Estado tenga mas o menos gobernabilidad.

### *La reforma de gobierno: una aproximación conceptual*

Los principales impulsores<sup>48</sup> de las propuestas de cambio opinan que el gobierno debe operar con base en los principios que "inventarán un gobierno que ponga a la gente primero" por medio de recortar el gasto innecesario, servir mejor a los clientes, fortalecer a sus empleados, ayudar a las comunidades a resolver sus propios problemas y buscar la excelencia. La forma de hacer esto sería fomentar un sentido claro de misión, gobernar más y dirigir menos, delegar autoridad y responsabilidad, reemplazar regulaciones por incentivos, desarrollar presupuestos basados en resultados, exponer las operaciones del gobierno federal a la competencia, buscar soluciones de mercado y no administrativas, y medir el éxito del gobierno por la satisfacción del cliente.

Estos principios se basan en cuatro premisas básicas:

- El gobierno federal y el sector privado son similares en esencia y responden de la misma manera a incentivos gerenciales y de proceso.
- Las agencias del gobierno federal deben analizarse como cuerpos empresariales, que funcionan mejor en mercados competitivos.
- El tamaño del gobierno federal está en función del número de servidores públicos de tiempo completo, de tal forma que el decremento en la cantidad de servidores públicos significará el descenso del tamaño del gobierno.

---

<sup>48</sup> Michael Barzelay y Babak Aramajani, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, 1992. Albert Gore, *National Performance Review, From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, 1993, entre los principales. Osborne y Gaebler, *op cit*.

- Las gerencias de las organizaciones federales deben subordinarse a prioridades de presupuesto y procesos.<sup>49</sup>

El objetivo de estas ideas es hacer un gobierno que trabaje mejor a menores costos y no sólo buscar ahorros potenciales y eficientes, sino organizaciones que produzcan resultados óptimos, que satisfagan a los clientes e incrementen la productividad.

Para lograr el cambio organizacional hay cuatro grandes objetivos: reducir trámites, poner a los clientes primero, capacitar a los empleados para obtener mejores resultados y regresar a las funciones básicas del gobierno. Las estrategias van desde dar a los trabajadores federales las herramientas adecuadas para que cumplan con sus tareas hasta escuchar más la opinión de los clientes, perfeccionar el proceso presupuestario, descentralizar la política de personal y de toma de decisiones o eliminar los gastos innecesarios y rediseñar (*reengineering*) los programas públicos con el fin de reducir costos.

Hay al menos cuatro principios de efectividad del gobierno empresarial, que se caracterizan por ser un sistema lineal en donde la gente cumple con un conjunto de reglas en las cuales son responsables de los resultados; un

---

<sup>49</sup> Varios Administrativistas cuestionan estas ideas. Uno de ellos es Ronald C. Moe, quien opina que "el llamado para el nuevo paradigma es algo que ha estado presente en el debate norteamericano, sin embargo, ha habido poca crítica respecto al paso del paradigma burocrático al empresarial... (más adelante Moe señala que) el reporte de Gore es un rompimiento intencional con todos los trabajos organizacionales --desde los más tempranos hasta los más contemporáneos. Los primeros estudios de gerencia organizacional en Estados Unidos han hecho énfasis en la necesidad de la responsabilidad democrática de los oficiales públicos frente al presidente y sus agencias de administración central y de estas instituciones al congreso". El autor critica fuertemente estas ideas pues señala dos condiciones que pasa por alto el paradigma empresarial: no tomar en cuenta que el gobierno de Estados Unidos está basado en leyes y organizaciones políticas (equilibrio de poderes, Estado de derecho) y no sólo en principios de eficiencia y no tomar en consideración que existen dos sectores en la sociedad norteamericana, el público y el privado, los cuales operan bajo principios y fines diferentes. Véase Ronald C. Moe, "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", en *Public Administration Review*, 54, núm. 2, 1994, pp. 111-122.

conjunto de políticas que tienen como parámetro de medida la satisfacción de los clientes a quienes ofrecen sus servicios y escuchan; una administración que transforma la cultura del personal por autoridad descentralizada en la que otorga poder a quienes trabajan más allá de sus responsabilidades normales para rebasar los límites de sus obligaciones y resuelven más problemas; una administración que trabaja más a costos menores mediante el cambio organizacional.

La reforma se convierte en el proceso en el que se combina la reinención y la innovación mediante un conjunto de decisiones para llevar a cabo los cambios. Es decir hay una serie de políticas públicas destinada a mejorar a la organización, que se traduce en mejores servicios, más eficiencia, menores costos y con clientes más a gusto con el servicio o el producto de la organización.

Así la reforma puede entenderse como una innovación de políticas que se manifiestan en un inusual cambio de dirección de las tareas gubernamentales previas. La reforma del gobierno se convierte entonces en la administración que ejerce el gobierno sobre los cambios que lo afectan, ya sea de manera estructural, comportamental, funcional y/o relacional.

Asimismo, y de acuerdo con el trabajo de Stokes Berry,<sup>50</sup> la reforma gubernamental, vía innovación de las agencias públicas, tiene más probabilidades de éxito cuando una administración está en sus albores, bajo condiciones de fuerte salud fiscal, cuando las agencias trabajan más cercanamente con el sector privado y cuando aumenta el número de agencias gubernamentales vecinas o cercanas que llevan a cabo políticas de innovación y reinención.

---

<sup>50</sup> Stokes Berry, "Innovation and Public Management: The Adoption of Strategic Planning", en *Public Administration Review*, 54, núm. 4, 1994, pp. 322-330.

La reforma entonces se presenta, en primera instancia, como un conjunto de políticas públicas, es decir una serie de decisiones caracterizadas por ser estratégicas, que persiguen objetivos claros y que se basan en diagnósticos precisos. No es en sí misma una reforma sino un conjunto de reformas que conducen a cambios e innovaciones gerenciales del gobierno.

En este orden de ideas, Méndez (1993) señala que “Varios estudios sobre procesos de reforma (...) indican que más que una gran reforma del Estado, es preferible plantear una política estratégica de modernización”,<sup>51</sup> es decir, (una política) que se concentre en un conjunto específico de acciones seleccionadas por sus efectos multiplicadores a corto y mediano plazos. Así es posible entender que la reforma de gobierno puede concebirse como un conjunto de políticas públicas activas que usen la planeación estratégica para innovar, reinventar o reconstruir las organizaciones públicas.

Ahora bien, la crisis de legitimidad de los Estados modernos se expresó en el ámbito político y en el de gestión pública. En el primero se manifestó a través de la disfuncionalidad de los arreglos políticos y en el segundo, por medio de los déficits de eficiencia de los modelos de gestión gubernamental. Esta situación se combinó en México con una crisis económica que obligó al gobierno a formular una serie de estrategias de adelgazamiento y

---

<sup>51</sup> En este sentido, Ernesto Carrillo Barroso (1993), quien se pronuncia en favor de una modernización más que de una gran reforma, dice: “Las reformas que numerosos países desarrollaron durante las décadas de 1960 y 1970 tenían una vocación global --la gran reforma-- plasmados en leyes que por su sola promulgación cabía esperar que produjeran efectos espectaculares a corto plazo y, por añadidura (debían) ser poco costosas en términos económicos. Como hoy sabemos, la mayoría de ellas fracasaron estrepitosamente. La modernización, por el contrario, es concebida como un conjunto de acciones encaminadas a la dirección del cambio. A diferencia de la gran reforma legal, se trata de combinar: rápidas actuaciones, rentables y visibles a corto plazo, orientadas a los aspectos más superficiales con el fin de obtener apoyos; junto con los cambios duraderos, a más largo plazo, que afectan a la cultura de las organizaciones (...).

simplificación del aparato administrativo con el fin inicialmente de generar ahorros públicos y ayudar a equilibrar las finanzas gubernamentales.

La crisis de legitimidad del Estado mexicano puede expresarse en los siguientes hechos: En 1992, 56% de los mexicanos no favorecía a ningún partido político y poco más de 8 de cada 10 pensaban que el gobierno debía tener más contacto con el público (Basáñez, 1992). Asimismo, cerca de 20% confiaba en su gobierno, mientras que sólo 1 de cada 10 declaró creer en los procesos electorales. Apenas la tercera parte de los mexicanos dijo confiar en el sistema legal y 1 y medio de cada 10 expresó su confianza en el congreso. (Meyer, Camp). Al mismo tiempo, la confianza que los mexicanos tienen en sus instituciones representó ser la mitad que los canadienses y estadounidenses expresaron tener ante las suyas (Camp).

En muchos países occidentales, la administración pública empezó a ser cuestionada profundamente por una sociedad que empezó a exigir más participación y mejor calidad de servicios públicos. De hecho, las exigencias sociales se presentaron en dos dimensiones: la democracia política, que significó la demanda de mejores productos del mercado político, por un lado, y mejores productos públicos, que significó el *cómo* (calidad y eficiencia) gobiernan los políticos, por otro.

Asimismo es importante señalar que hay varios estudios que defienden la hipótesis de que las reformas de gobierno han iniciado después de profundas crisis. Por ejemplo, en el caso americano, *los mandatos por el cambio* desde 1932 se expresaron durante los gobiernos de Roosevelt y Lyndon B. Johnson por el lado de los demócratas y de Reagan por el lado de los republicanos. En Gran Bretaña, la más alta demanda de cambio gubernamental desde 1945 se expresó en los gobiernos de Attle y Thatcher.

De hecho fue a partir de las administraciones de Thatcher y Reagan cuando el concepto de *reforma* empezó a usarse para justificar políticas, estrategias y procesos políticos de los gobiernos contemporáneos (de izquierda o de derecha) para iniciar cambios (de dirección, orientación e incluso culturales e ideológicos) en el Estado, el gobierno y la administración pública.

En la quinta república francesa el principal mandato para iniciar una reforma de gobierno lo alcanzó Mitterrand y los socialistas en 1981, mientras que en Chile, Eduardo Frei obtuvo la más alta votación desde 1942 en la elección presidencial en 1993. Las reformas de gobierno fueron las principales tareas y decisiones de esas administraciones.

En grados diferentes, las reformas tuvieron apoyos y alcances diferentes. Por ejemplo, el *New Deal* de Roosevelt o el periodo presidencial de Allende en Chile. Mientras el primero tuvo un apoyo que le ayudó a tener un éxito notable, el segundo enfrentó tantos problemas (a pesar de que los efectos de la crisis crearon en el público la necesidad de cambios) que fue derrocado.

Asimismo, durante la década pasada hubo varios procesos en donde las crisis llevaron a los Estados nacionales a iniciar reformas de gobierno. Por ejemplo, Nelson (1990, pp. 328-329) y Haggard y Kaufman (1992, pp. 30-31) notan que sólo 6 de 19 gobiernos examinados adoptaron programas amplios de cambio estructural. De esos seis casos, cinco llegaron al poder después de importantes turbulencias políticas en las cuales el gobierno anterior tuvo fuertes déficits de eficiencia política y de gestión. En el mismo sentido, Calder (1988) argumenta que en Japón surgieron innovaciones de políticas cuando se presentaron periodos de crisis profundas.

En general, los procesos de cambio, desde mi punto de vista, parecen nacer en el momento en que las organizaciones manifiestan pérdida de funcionalidad, dados los cambios sociales, tecnológicos, relacionales y/o comportamentales. En este punto, la necesidad de cambio se percibe como una urgencia, que puede ser resuelta mediante la innovación, la reinvención y/o la reconstrucción.

Así, los procesos de reforma pueden seguir varias estrategias. El caso español puede ser un referente valioso. El gobierno español inició un proceso dual de reformas, que abarcaba la naturaleza del gobierno y el régimen de propiedad, pues empezó por políticas de saneamiento de sus finanzas y de privatización.

Así en España, el cambio tecnológico empezó a tomarse en cuenta para mejorar los sistemas de información y comunicación en la administración pública central. La tecnología se convirtió entonces en el elemento fundamental para acelerar los procesos de cambio.

La crisis económica obligó al Estado a gastar mejor y hacer más eficientes sus instrumentos y organizaciones encargadas de captar recursos. De esta forma la administración pública se encontró ante el reto de hacer más con menos.

Al mismo tiempo, la integración europea en el que se encontró España, llevó a ese país a pensar en una reforma de gobierno englobada en un ambiente donde se multiplicaron los centros de decisión y se abrió la posibilidad de pensar en una administración pública poliárquica, con un personal público diferenciado por su origen regional, cultural, académico y de experiencias.

Así la legitimidad del Estado empezó a depender de varios aspectos, no sólo de su origen democrático, sino también de los medios o instrumentos que

usaba para satisfacer los problemas públicos. La eficiencia gubernamental y la aparición del ciudadano como cliente fueron los elementos novedosos en la administración pública española.

La reforma se aplicó entonces como un proceso fundamentalmente interno en el que se trató de movilizar el apoyo para el cambio del sistema desde dentro en el que se buscó mejorar la calidad del gobierno y se trató de acercar la administración al público. En otras palabras, la reforma del gobierno español se realizó haciendo un compromiso con los departamentos, los funcionarios y los ciudadanos.

Así el Estado postindustrial español se transformó en un aparato con un centro más modesto. A esto contribuyó la gestión intergubernamental, la gestión interorganizacional y la integración internacional.

La reforma del gobierno español estuvo, de esta forma, relacionada con las ideas de descentralización y la participación de los gobiernos territoriales y locales en la gestión cotidiana de programas intergubernamentales.

Basado en esto, sería importante señalar que las reformas que podrían aplicarse en México deberían ser innovadoras desde su concepción. Establecer una agenda de discusión entre los ordenes de gobierno y al mismo tiempo dejar bajo la responsabilidad de cada región y de cada entidad federativa las estrategias para su reforma, pensando en una labor coordinadora y gerencial de parte de la federación.

Asimismo, las reformas de gobierno deberían tomar en cuenta la búsqueda de acuerdos (consensos de ser posible) en relación con la formulación y aplicación de soluciones a los problemas y tener en mente las necesidades de los afectados.

De esta forma, para hablar de cambios gubernamentales sería necesario hacer referencia a reformas de gobierno más que a *la* reforma de gobierno.

Esta situación permitiría poner en práctica distintas medidas y estrategias para cada organización pública, área, nivel de gobierno y estructura administrativa, según sus necesidades.

Esta estrategia de reformas permitiría flexibilidad ante los cambios y dejar a cada organización hacer su reinvención de acuerdo con sus necesidades, sin perder la idea del todo. Esta es la preocupación que a continuación expondré, pues existen diversas formas de llevar a cabo las reformas de gobierno. Es importante señalar que no es lo mismo reinventar una secretaría que atiende problemas sociales que una organización destinada a promover la industria o el comercio, o bien, controlar el presupuesto y los recursos de la administración.

De esa forma, la siguiente tarea de este trabajo consistirá en exponer las diferentes opciones que una organización tiene para diseñar, formular y aplicar su reforma, su reinvención y/o su innovación.

### ***El cambio y la innovación***

El *leitmotiv* de la teoría moderna de la gerencia pública es que el entendimiento, la creatividad sea compatible con el cambio. La esencia de las tareas gerenciales se convierten así en una forma para establecer alguna manera de racionalidad o de predictibilidad, en oposición al caos que caracteriza los procesos de cambio. Este cambio parece haberse vuelto para algunos en un fin en sí mismo y se ha transformado en un elemento clave para ejecutar las reformas.

El reto de producir modelos de cambio es una preocupación para muchos teóricos y tomadores de decisiones. Por ejemplo, Lewin (1951) propuso el modelo *campo de fuerza*, caracterizado por un estado de

desequilibrio entre fuerzas favorecedoras y contrarias al cambio. Balancear estas fuerzas significa que el cambio puede no presentarse debido a que las fuerzas están en equilibrio. Más recientemente Plant (1987) ha propuesto los modelos de *visión necesaria, de comité y compartida*. Estos son modelos más orientados a cuestiones gerenciales (véase cuadro 4) cuyo objetivo es ayudar a los tomadores de decisiones a hacer una mejor elección de cambio dentro del laberinto de la organización.

### Cuadro 4 Esquemas de los enfoques de cambio organizacional

	» El proceso de cambio	La aplicación del cambio
Cambio planeado	Incrementalismo lógico y modelos varios de visión necesaria, de comité y compartida.	Reducir resistencias al cambio (por ejemplo análisis de campo de fuerzas)
Cambio emergente	Características de decisiones estratégicas	Contextualismo: la aplicación es una función de factores antecedentes y procesos.

Fuente: David C. Wilson, *A Strategy of Change*, London, Routledge, 1992.

La celda 1 sugiere que los gerentes pueden planear el cambio. En este caso, el cambio podría establecerse en forma progresiva mediante varias estrategias: convencer al personal de la utilidad de la reorganización y de la importancia de apoyar el cambio; decidir el grado de cambio que necesita la

organización; "jugar a salvo", es decir aplicar un conjunto de cambios planeados en pequeñas etapas. Este proceso se conoce como incrementalismo lógico.

La celda 2 se refiere a que los cambios pueden ser articulados en forma gradual, pero el énfasis ahora es que la tarea primaria de cambio gerencial es la ejecución. El campo de fuerza de Lewin es un buen ejemplo de esto, pues requiere individuos para evaluar el avance de los cambios deseados y decidir qué fuerzas impulsadoras y de retroceso pueden removerse para facilitar su aplicación.

La celda 3 contiene aquellos enfoques cuya visión del cambio es emergente. El cambio es resultado del interjuego de las características de la historia, economía, política, negocios, etc. Así los individuos pueden diseñar estados futuros deseados para entender toda o casi toda la visión que engloba el cambio. Ejemplos de tales análisis incluirían los trabajos de los partidarios del interjuego político de facciones de poder en las organizaciones que buscan obtener beneficios fuera del proceso de cambio.

La celda 4 introduce el término del contextualismo. El argumento es que mientras el juego del poder organizacional podría oscilar de un cambio a otro, lo importante es ver el contexto en el que esos intereses se construyeron y cómo operan ahora. La forma en que los factores antecedentes juegan su papel para diseñar la situación presente es también material de los enfoques contextualistas. Es evidente que no hay una línea de demarcación muy clara entre las celdas 3 y 4. Asimismo el grado mediante el cual los modelos políticos de cambio tratan con los aspectos contextuales de ejecución es *un contínuom*.

Es importante señalar que las organizaciones públicas tienen un comportamiento multidimensional, pues deben responder a una lógica externa

que les da sustento legal y contextual, y a una lógica interna, que les define su misión y objetivos específicos y que a su vez les marca su pauta de comportamiento propio y muchas veces singular.

Para responder a estas lógicas es necesario que la organización pública reinterprete su misión, sus objetivos. Esto lo hacen los actores en turno (los gerentes) y para ello deben escuchar tres tipos de voces: la del público, la de los empleados y la del proceso. Basado en esto, y con los instrumentos adecuados (que serán diferentes dependiendo de las necesidades y fines de la organización) la organización estará en condiciones de formular y aplicar un conjunto de decisiones (políticas públicas) en una interacción funcional y adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos.

La innovación se erige en otra estrategia para llevar a cabo los cambios, pues implica la introducción de una nueva idea, método o forma de hacer las cosas. En un sentido más específico, se puede entender como la tendencia del gobierno a adoptar nuevas ideas y prácticas; asimismo, pueden presentarse innovaciones gubernamentales de mediano rango --aquellas que son suficientemente importantes como para dar algunas respuestas a problemas mayores que encara un gobierno y podrían transformar a la administración pública o a la sociedad.

Tal enfoque tiene varias implicaciones. La primera de todas es de carácter pragmático, pues asume que los tomadores de decisiones estarán interesados en aprender qué teoría en general y cuáles ideas en particular podrían contribuir de mejor forma al cambio organizacional, es decir más que una teoría que explique los fenómenos relevantes es una prescripción de cursos de acción, que se preocupa por analizar la mejor propuesta de cambio en términos funcionales operativos. Una segunda consecuencia se refiere a que todo proceso de innovación está relacionado con distribución de recursos.

sistemas de procesamientos de información, procedimientos para cambiar los procesos rutinarios de las políticas públicas, la intensidad, límites y rigidez de apoyo para la flexibilidad gubernamental sobre los estratos de población más relevante, procedimientos para evaluar y seleccionar objetivos para adopciones tentativas y el desarrollo de patrones comportamentales para institucionalizar las políticas innovadoras.

Asimismo, existen varias condiciones para llevar a cabo la innovación:

1. Los medios de innovación ya sean para resolver problemas o para investigar soluciones deben estar previamente en la conciencia de los tomadores de decisiones antes de que ellos se enfrenten con la crisis;
2. la motivación de los individuos es fundamental para ejecutar la innovación; de esta forma los valores básicos de los empleados son informaciones que definirán las estrategias innovadoras que más fácilmente aceptarán, asimismo los conflictos de intereses entre varios grupos en una sociedad y la influencia relativa de esos grupos sobre los tomadores de decisiones también servirán como claves de las probables direcciones de la innovación;
3. las condiciones estructurales influyen también en la probabilidad de las estrategias innovadoras debido a que las sociedades pluralistas parecen ser más capaces que las sociedades homogéneas de aceptar los cambios;
4. mientras más industrializado sea un Estado es más su necesidad de capacidad innovadora para conocer tanto las demandas sociales. Por ejemplo, una falla para responder a los cambios en el mercado laboral que incrementa el desempleo en 1% puede producir efectos de autoamplificación en otros sectores que podrían afectar la productividad y el crecimiento en países tales como Estados Unidos o Alemania.

La innovación puede caracterizarse también como la adopción de alguna invención o descubrimiento a gran escala, basada en observaciones y

experimentos. Innovación, como Shumpeter apuntó, es algo diferente. Es el trabajo de mucha gente que está relacionado con la adopción de algunas invenciones nuevas o descubrimientos sobre el nivel de comportamiento, de acción. La innovación incluye nuevos comportamientos, nuevos hábitos, los cuales se llaman roles en la teoría social e incluye nuevos patrones de papeles sociales, a los cuales se llaman instituciones o prácticas.

Esto conduce a otra formulación: la innovación es la acción y los resultados de acción que conducen a tareas hechas de manera diferente y extensas. La innovación es la acción colectiva o conjunto de acciones colectivas.

La innovación presenta los siguientes niveles o grados: 1. Ventaja relativa, que es el grado por el cual una innovación se percibe como la mejor opción para hacer las cosas de manera alternativa al método actual. 2. Compatibilidad, que se refiere al grado por el cual una innovación se percibe como consistente con los valores existentes, experiencias pasadas y necesidades de los adaptadores potenciales. 3. Complejidad, que es el grado por el cual una innovación es difícil de entender aplicar y usar. 4. Ensayabilidad, que se refiere al grado por el cual una innovación podría ser examinada sobre bases limitadas. 5. Observabilidad, que es el grado por el cual los resultados de una innovación son visibles en comparación con otros.

Ahora bien, la innovación en una organización pública abarca cinco procesos a saber:

### *1 Proceso de iniciación*

Ajuste de agenda: Los miembros de una organización perciben un problema de organización general que podría crear una necesidad considerada como innovación.

Aplicación o puesta en marcha: Los miembros de la organización perciben un problema específico de la agenda de la organización y una solución alternativa (que es una innovación).

### *II Proceso de ejecución*

3) Redefinición: la innovación se define en función de la organización particular y sus problemas. En esta etapa podría ocurrir un cierto grado de reinversión.

4) Estructuración: las principales estructuras organizacionales se modifican para acomodarse a la innovación; por ejemplo, una nueva unidad organizacional podría crearse para administrar y mantener la innovación.

5) Interconexión: Se aceleran las relaciones entre la innovación y el resto de la organización, así la innovación eventualmente pierde su identidad aislada y se convierte en un elemento de continuidad en las actividades de la organización. Esta absorción de la innovación se llama institucionalización o rutinización.

La reinversión, por su lado, es el grado en el cual los reformadores cambian la innovación en el proceso de adopción y ejecución después de su desarrollo original.<sup>52</sup> El concepto de reinversión es relativamente nuevo en la investigación sobre innovación en la organización y su reconocimiento posee ciertas cuestiones acerca de la conducta y el significado de las últimas investigaciones sobre este tópico.

La innovación gubernamental se convierte en un instrumento novedoso para mejorar la calidad de la gestión pública. La reinversión es un grado de

---

<sup>52</sup> Véase E. Rogers y J. D. Eveland "Diffusion of Innovations Perspectives on National R&D Assesment: Communication and Innovation in Organizations", pp. 275-297 en P. Kelly y M. Y. Kranzberg (eds.), *Technological Innovation: A Critical Review of Current Knowledge*, San Francisco. San Francisco Press, 1978.

esa innovación en donde es básico la adaptación de las organizaciones (llámense direcciones generales, subsecretarías o secretarías de Estado) a nuevos patrones de conducta, organizacional, estructural o tecnológico.

En conclusión, hablar de innovación y/o reinención implica hacer referencia a varias estrategias, métodos y procesos, incluso dimensiones de cambio. Asimismo, la idea de reforma parece ser un concepto que engloba a casi todas las estrategias de cambio para enfrentar los problemas complejos del gobierno.

Gobernar y reformar debe hacerse por políticas públicas más que por grandes proyectos uniformes, únicos y verticales. Las reformas deben realizarse con la idea de satisfacer las necesidades de cada organización para servir mejor a la sociedad. Así como hoy se habla de sociedades complejas y plurales así hoy se debe hablar de gobiernos complejos y plurales, que presenten modelos de estructura y funcionamiento simplificados, flexibles y dinámicos.

Crozier (1992), en este sentido, apunta que dado el desarrollo de la complejidad, los nuevos modelos de gobierno deben tomar en cuenta el principio de la simplicidad (simplificación administrativa, por ejemplo), autonomía de las unidades operativas (para permitir más eficacia y responsabilidad), y el gobierno por la cultura, (que significa hacer más énfasis en la administración por cooperación que por los métodos tradicionales de verticalidad).

Esta idea de complejidad conduce a pensar que el Estado puede caracterizarse hoy como una organización compuesta de muchas otras organizaciones que responden a intereses propios y de contexto conectadas por redes inter e intra gubernamentales. Esta situación, entre otras

características principales, hace que cada organización sea diferente y, por tanto, presente problemas y soluciones diferentes.

Las organizaciones públicas del gobierno mexicano deben redefinir claramente sus fines para saber en qué sentido reinventarán, reestructurarán y/o innovarán sus oficinas, personal, instrumentos y funcionamiento. Una organización eficiente hoy es aquella que cumple con su tarea tomando en consideración la restricción de los recursos y la exigencia de mejor calidad.

De hecho, en gerencia se ha demostrado claramente, señala Kligberg (1992), que “las organizaciones privadas y públicas que han alcanzado excelencia (se ha debido) a la adecuada estructuración de la agenda de decisiones, la red de contactos, la implicación del personal, las políticas de imagen organizacional y de desarrollo con el medio, la innovación, la flexibilidad y el desarrollo de la capacidad para lidiar con la complejidad”.

Derivado de esta exposición, parece concluirse que dos de los retos principales de las reformas de gobierno consisten en disminuir, por un lado, la incertidumbre que produce el cambio, y por otro enfrentar con una nueva gobernancia los problemas públicos. De esta forma, se pueden tomar en consideración varias estrategias para establecer un escenario de estabilidad en medio de las transformaciones.

Esas estrategias intentan controlar la mayor cantidad de variables en movimiento. El incrementalismo lógico y el contextualismo parecen representar los modelos extremos del cambio. Mientras el primero manifiesta una expresión de la predictibilidad racional en donde el gerente planea el cambio y, por tanto lo puede administrar, el segundo surge como variable dependiente de causas externas como, por ejemplo, una crisis y, por consecuencia, el cambio está lleno de problemas, contingencias e incertidumbre,

Asimismo, es importante señalar que las reformas de Estado y de gobierno presentan diferencias de nivel, grado y dimensión. Una reforma de Estado puede, en términos teóricos, limitarse a dos de cuatro variables (entre las que se encuentra la naturaleza del gobierno), en tanto que una reforma de gobierno podría no conducir necesariamente a una reforma de Estado.

Sin embargo, en la práctica, las reformas de gobierno pueden representar causas de efectos multiplicadores de cambio estatal. Por ejemplo, un gobierno que desregula, simplifica y tiene finanzas públicas sanas puede producir confianza en los agentes económicos que se exprese en más inversión, novedosos modelos económicos y modificaciones en la reglas de propiedad, así como en el incremento de la legitimidad del Estado por la vía de la gestión pública.

Así las reformas de gobierno pueden concebirse como procesos de cambio que incluyen un conjunto de políticas públicas activas (basada en diagnósticos, objetivos claros, estrategias que son estudiados en los más altos círculos de la organización y recursos suficientes) que usan la planeación estratégica para reinventar, innovar y/o cambiar las organizaciones públicas en un ambiente de pluralidad y complejidad con el fin de que cumplan eficientemente sus metas y objetivos. Al mismo tiempo, los procesos de reforma pueden derivar de una demanda interna de la organización o por factores externos al gobierno, como sería por ejemplo una crisis de legitimidad.

Una vez expuesto esto, me concentraré a continuación en la evolución de la reforma del Estado en México, que incluirá los principales cambios. Uno que se refiere a los asuntos macroeconómicos centrado en políticas de ajuste; otro de carácter social, preocupado por los problemas y alternativas sociales, entre los que destacan la distribución desigual de los costos del ajuste

económico y la gran política social llamada Solidaridad; un tercer punto es el relacionado con la variable política. El objetivo de exponer estos agregados sociales es presentar el escenario de crisis que vivieron los mexicanos desde la década pasada y que al mismo tiempo se ha erigido en un factor fundamental para que los gobernantes hayan tomado la decisión de llevar a cabo reformas, que se han expresado en el desmantelamiento del intervencionismo estatal y el paso de un Estado de bienestar a uno de carácter solidario.

El objetivo del siguiente capítulo será entonces exponer el contexto en el que se formularon las primeras reformas en México: una de ellas buscó restituir la confianza de la sociedad en sus instituciones y en su economía; una segunda reforma intentó establecer un nuevo modelo de desarrollo basado en nuevas formas de intervención económica; una tercera reforma intentó compensar los costos sociales del ajuste económico. Hoy, sin embargo, parecen estar en la agenda decisoria de la actual administración la ejecución de las reformas política, de justicia y de gobierno. El escenario de crisis es aún evidente. De hecho, los acontecimientos de violencia ocurridos en los últimos años, las variaciones constantes de la bolsa, las presiones sobre la moneda y la demanda de mayor democracia política y estabilidad social, son indicadores de la necesidad de cambios para enfrentar la crisis de organización y los déficits de legitimidad política y de gestión del Estado mexicano. Desde mi punto de vista, la tarea pública más importante consiste en generar una nueva gobernancia para mantener la gobernabilidad.

## EVOLUCIÓN DE LA REFORMA DE ESTADO EN MÉXICO

### *Introducción*

Como consecuencia de las modificaciones que generó la crisis económica, muchos países formularon una reforma del Estado, que abarcaba transformaciones en casi todas las políticas públicas e incluso en el régimen político. Por ejemplo, véase el caso de Venezuela, considerado el primer país que lo intentó en América Latina.

México no fue la excepción de estos escenarios de refuncionalización y modernización. El cambio económico generó varias modificaciones y presiones sobre la política: la principal fue la reforma del Estado, que se manifestó en la refuncionalización gradual y en momentos errática (modernización) del sistema político mexicano --rompimiento con el nacionalismo estatista--; cambio en las relaciones de propiedad público/privado; reordenación y redimensionamiento del aparato gubernamental; y en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Así el proceso de transformaciones fundamentales en la estructura y organización sociales del México actual inició en 1982. En lo económico, la característica principal ha sido la ejecución de las políticas de ajuste desde la década pasada, mientras que en lo social, la distribución desigual de los costos y beneficios de la estabilización económica han generado diversos problemas en la sociedad. En lo político, los cambios en el régimen han sido más lentos que en las otras variables estatales.

Desde principios de la década de los años 70 creció la idea de refuncionalizar el Estado y cancelar sus compromisos de bienestar. "El resultado fue la justificación de políticas económicas orientadas a

redimensionar el aparato gubernamental, establecer un nuevo tipo de políticas públicas y, en consecuencia reformular la relación entre el Estado y la sociedad".<sup>53</sup> A lo largo de la década de los años 80 el consenso respecto de estas ideas se fue formando gradualmente.

La década de los años 80 representó para el mundo un punto de cambio: la URSS formuló una serie de reformas económicas, políticas y sociales que modificó de manera sustancial su posición estratégica en el escenario internacional, en tanto que Europa vio transformarse su mapa político al reunificarse Alemania e iniciar un franco proceso de integración. América Latina, por su parte, inició un viraje importante en todos los ámbitos debido a los problemas de deuda externa y la caducidad de los términos de intercambio.

Es importante señalar que la idea de reforma del Estado en México nació como un concepto económico<sup>54</sup> más que político y fue ampliando su contenido a medida que empezó a suplir a la modernización en el discurso.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Francisco Valdés Ugalde, "concepto y estrategias de la 'reforma del Estado'", *Revista Mexicana de Sociología*, p. 316.

<sup>54</sup> De acuerdo con Ernesto Zedillo, entonces secretario de Programación y Presupuesto, la reforma del Estado era un proceso mediante el cual se dotaría a los aparatos públicos de medios para propiciar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido. "La reforma del Estado (se definiría) entonces como parte de una estrategia general de desarrollo (entendida en su sentido más amplio) caracterizada por su globalidad". Ernesto Zedillo, "reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del Estado", en *el mercado de valores*, Núm. 16, 1991.

<sup>55</sup> El concepto de reforma del Estado no aparece en el discurso gubernamental, sino hasta el 28 de agosto de 1989 (en la clausura del congreso nacional ordinario de la CNC) (Véase Cecilia Gayet, la reforma del Estado en México bajo la gestión de Carlos Salinas 1988-1991, México, tesis, flacso, 1992, citada en Ugalde, op cit.) Esa frase fue sustituyendo a la modernización del Estado. Ese concepto se va fundamentado en que el Estado en México adoptó una forma propietaria que no necesariamente brindó más bienestar social, por lo que el Estado debía empezar a adecuar sus medios a los fines establecidos en la constitución de 1917. Abandonar su estilo propietario/administrador de bienes a un Estado más solidario, aplicando sus recursos a la atención de sus rezagos sociales más importantes: extrema

## *El surgimiento de la reforma*

El objetivo inicial de la administración de De la Madrid consistió en disminuir los efectos negativos de la crisis económica, aunque después su intención fue establecer las bases para un cambio estructural.

La situación de crisis era evidente: desempleo creciente, el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado y había un gran descontento en la población. La inflación había alcanzado el 100% y la deuda externa sumaba 85 000 millones de dólares. El conflicto social y político era algo cercano a la realidad.

La idea de reformar el Estado, aunque no fue conceptualizado como tal por el equipo gobernante, se puso en marcha por medio de un viraje de las políticas públicas y de los medios para lograr la recuperación y el crecimiento económico, así como el mantener al país como un proyecto viable.<sup>56</sup>

La expansión estatal, en la visión del nuevo grupo en el poder había provocado dos problemas fundamentales. Por un lado, había disminuido la capacidad del Estado para atender sus responsabilidades fundamentales, tales como la legalidad, la seguridad pública y la administración y procuración de justicia, y la formulación de políticas sociales más eficientes; y por otro lado, no había creado los empleos productivos necesarios además de que había

---

pobreza y dotación de servicios a la población urbana y rural, con énfasis especial en los sectores de menores ingresos.

<sup>56</sup> "El país requería de acciones decididas: no paliativos ni retórica. Pero aun cuando no se le conceptualizó como una reforma del Estado (al cambio que se iba a operar en esos momentos), el viraje que se debía realizar para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable era ciertamente radical. Decidí enfrentar la situación con realismo y así lo planteé a la nación en mi primer mensaje. La situación interna y externa que enfrentaba el país hacían impostergable el cambio." Miguel De la Madrid, "la reforma del Estado. Una perspectiva histórica", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 4. Núm. 2, (1995), p. 333.

generado un aparato burocrático cada vez mayor e ineficiente. La necesidad de reformar al Estado se habría de imponer.

El cambio se expresó en una reformulación de la agenda de prioridades nacionales y de los medios e instrumentos para lograrlas sin realizar modificaciones esenciales en el régimen político. Hasta ese momento parecía posible transformar la sociedad sin modificar los principios y estructuras políticas del sistema político, tal como argumenta el modelo del Estado céntrico,<sup>57</sup> pues las principales características de la gobernancia mexicana parecían firmes aún, tales como el corporativismo, el autoritarismo, la vigencia de un partido hegemónico, disciplina de las élites políticas, conocidas como la “familia revolucionaria”, la centralidad política, el control de las elecciones por parte del Estado y su partido y el poder de la institución presidencial.

Una de las primeras reformas formuladas por el gobierno de De la Madrid fue una iniciativa de cambios al título cuarto de la constitución, donde se establecieron las bases de las responsabilidades de los servidores públicos y se dispusieron con claridad las normas de su conducta, sus responsabilidades políticas, administrativas y penales, así como los procedimientos para hacerlos efectivos.

Sin embargo, la aplicación de esta reforma no ha sido del todo efectiva, pues el derecho administrativo concede a los funcionarios hoy en día una gran capacidad discrecional y, en ocasiones, las leyes relativas a la burocracia

---

<sup>57</sup> “En la instrumentación de los cambios, los distintos gobiernos hemos tratado de conservar las instituciones fundamentales del país, así como la experiencia acumulada desde la formación del Estado revolucionario(...) Hemos procurado preservarlo (ese acervo organizativo e institucional) y perfeccionar los instrumentos de política, con el fin de lograr una economía más sólida, una sociedad más madura y participativa, y un Estado solidario y promotor del desarrollo. Todo ello, mientras perfeccionamos nuestro régimen democrático y mantenemos y ampliamos nuestro sistema de libertades. *Ibid.*, pp. 333-334.

pública establecen solamente castigos administrativos y no penales cuando los funcionarios gubernamentales cometen actos de corrupción o desviaciones de recursos en cualquiera de sus modalidades.

Junto con la renovación moral, los puntos centrales del gobierno de Miguel De la Madrid fueron: la descentralización de la vida nacional,<sup>58</sup> la apertura económica, el inicio del adelgazamiento del Estado y la reordenación de la economía, que serán expuestas a continuación.

### *Las reformas macroeconómicas*

Miguel de la Madrid llegó al poder ejecutivo en medio de una profunda crisis económica provocada en gran medida por persistentes altas tasas de interés durante cuatro décadas y una creciente pérdida de capital en las empresas públicas; inflación creciente sobre todo desde la década de los años 70; déficits crónicos en la prestación de bienes y servicios públicos; alta dependencia del sector exportador en el petróleo; condiciones desfavorables en la contratación de crédito externo; precios internos altamente desestructurados, baja productividad de la calidad de la industria; mercado interno protegido con pocos incentivos a la exportación y un sector privado hostil al gobierno y dudoso de la capacidad gerencial del gobierno.

Así la tarea del nuevo gobierno consistió en reordenar la economía y recuperar la confianza de la sociedad en sus instituciones, gobierno y

---

<sup>58</sup> La descentralización buscaba dar prioridad al desarrollo regional así como restituirle importancia al municipio con el fin de que las decisiones se tomaran en el lugar donde se presentaban los problemas, así como intentar revertir las tendencias asimétricas entre las diversas regiones del país. En este aspecto, los municipios fueron integrados a la planeación del ejercicio del gasto federal mediante los CUD.

economía. De esta forma, el periodo que abarca de 1982 a 1996 se ha caracterizado por la búsqueda constante de la estabilidad y el crecimiento.

Con base en los programas de ajuste aplicados por el gobierno en la década pasada, este lapso de tiempo puede dividirse en tres etapas: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que abarcó de 1983 a 1985; la crisis de confianza renovada y el colapso de los precios de petróleo, entre 1986 y 1987; y el alivio del peso de la deuda, la concertación social, la restauración de la confianza y el crecimiento, de 1987 a 1994. Hay una etapa adicional que se refiere al renacimiento de la crisis, pero que no será objeto de estudio de este trabajo.

### ***El PIRE***

El fin del PIRE consistió en reducir el déficit de las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación en el mediano plazo. Se caracterizó por contraer la demanda agregada y modificar los precios relativos más importantes,<sup>59</sup> lo que condujo a reducir la inflación de forma incremental. El control de la demanda agregada y una indización salarial hacia adelante permitieron contrarrestar la tendencia acelerada de los precios (la inflación descendió de 100 a 81% entre 1982 y 1983).

La estrategia del PIRE produjo importantes reducciones en los déficits primario y operacional, aunque como porcentajes del PIB todavía fueron altos. Asimismo hubo un saldo positivo en la cuenta corriente de 5 400 millones de dólares, gracias al incremento de las exportaciones y principalmente a la disminución de las importaciones, lo que permitió al país

---

<sup>59</sup> El gobierno recortó su gasto y aumentó los precios y tarifas del sector público.

volver al mercado internacional de capitales, recibir un flujo de recursos y reconstituir sus reservas, sobre todo los pagos externos. Sin embargo, por el lado del costo social los resultados fueron históricos: el PIB descendió 5.3%, el nivel de desempleo se incrementó y la reducción salarial de 1982-1983 fue superior a 25%.

En una segunda etapa del programa (1984-1985), los instrumentos de política económica del programa se administraron con prudencia. Este periodo, llamado gradualista,<sup>60</sup> provocó una nueva desaceleración inflacionaria, sobre todo en el manejo de las tasas de interés, precios y tarifas del sector público y salarios, así como de una progresiva apreciación del tipo de cambio real.

En esta etapa, el gobierno reformuló la estrategia de controlar la inflación por medio de una reevaluación del peso y una regulación del ritmo de ajuste de los precios de bienes y servicios públicos. El peso directo e indirecto que tienen estos dos tipos de precios permitió la desaceleración inflacionaria experimentada en 1984 y 1985.<sup>61</sup>

En una tercera etapa, que inició en el segundo semestre de 1985, se diseñó el regreso a la estrategia ortodoxa, muy parecida a la de 1982-1983, producto de un deterioro creciente del saldo de la balanza de cuenta corriente que situó a la economía mexicana ante la posibilidad de una nueva crisis de pagos. Al concluir el primer semestre de 1985, el nivel de reservas internacionales empezó a mostrar un comportamiento diferente al esperado.

---

<sup>60</sup> Véase Nora Lustig y J. Ros, *Stabilization and Adjustment in Mexico: 1982-1985*, UNU/Wider, marzo de 1986, entre otros autores.

<sup>61</sup> En México, una tercera parte del INPC está directa o indirectamente relacionada con los precios y tarifas del sector público. Durante 1984 y 1985, el gobierno modificó su política de precios relativos con propósitos claramente antiinflacionarios. Enrique González Tiburcio, "la política económica y el proceso inflacionario: 1982-1987", p. 199.

Hubo reducción acelerada del superávit comercial y de la cuenta corriente, además de incremento de la especulación y presiones cambiarias así como de los precios.<sup>62</sup>

Las estrategias para solucionar estos problemas fueron: 1) devaluación de un tipo de cambio y la modificación en el sistema cambiario; 2) modificación de la estrategia del tipo de cambio: de deslizamiento programado a flotación regulada; y 3) reducción del gasto público (sobre todo del corriente) y mayor apertura externa.

El regreso a la ortodoxia se realizó --en un primer momento-- con severidad a la experimentada en 1982-1983. En esta fase se trató de impulsar las políticas de cambio estructural, especialmente las concernientes al sector externo. En la visión gubernamental, la resistencia del piso inflacionario de 60% anual (a partir de julio la tasa mensual se resistió a continuar bajando) se debió a dos factores: la aceleración de la demanda interna experimentada desde 1984 (para julio de 1985 la producción industrial y manufacturera mantenían crecimientos superiores a 6%) y el creciente proteccionismo que generaba ganancias oligopólicas en el sector empresarial, sobre todo en los sectores industrial y comercial.

---

<sup>62</sup> El informe del Banco de México señaló que el crecimiento económico de México había superado las expectativas y esto era negativo para una economía en proceso de ajuste. En efecto, a fines de 1984 y principios de 1985 se detuvo la acumulación de reservas internacionales y se deterioró la balanza comercial, reactivándose la inflación. El déficit financiero del sector público comenzó a crecer aceleradamente desde 1985. En un principio, la inflación tendió a quedar inhibida parcialmente porque el sector paraestatal absorbió el impacto, permitiendo que sus precios quedaran rezagados. La subvaluación cambiaria, por el momento el principal estímulo a las exportaciones se redujo debido al inesperado aumento de la inflación. Pasó de 30 % en diciembre de 1983 a cerca de 8 % para principios de 1985. Era evidente que al rebasar los límites de crecimiento la economía había trastocado la estabilidad de precios. Miguel A. Rivera, "el desenvolvimiento de la reestructuración capitalista en México, 1983-1989", p. 11.

Esta estrategia anunciada por el presidente De la Madrid en agosto de 1985 perdió efectividad debido a los sismos de ese año y el descenso de los precios internacionales del petróleo en febrero de 1986. Ese año fue de contracción económica y de aceleración inflacionaria. La magnitud del shock externo fue equivalente a 6% del PIB (8 500 millones de dólares).

Al igual que en 1982, los precios líderes absorbieron los costos del shock, al mismo tiempo que hubo una depreciación del tipo de cambio con el fin de sostener una balanza comercial superávitaria y un incremento de las tasas de interés que evitara fuga de capitales.

### ***La crisis de confianza renovada***

Los menores ingresos externos imposibilitaron la programación económica inicialmente prevista para 1986; por ejemplo los ingresos públicos se redujeron 13% en relación con lo esperado. El gobierno mexicano renegoció su deuda con los bancos internacionales, que a pesar de sus reticencias, ofrecieron una respuesta positiva. El resultado fue una estanflación que llevó al país a una situación similar a la de 1982, cuando la inflación había sido de 105% y el decremento del PIB fue cercano a 4%.

A partir de julio de 1986, el gobierno mexicano inició otra estrategia de política económica con la firma de un convenio *stand by* con el FMI y el anuncio del Pacto de Aliento y Crecimiento (PAC). Sin embargo, este programa quedó en la etapa de formulación porque los recursos tardaron ocho meses en llegar. Parece que esta fue una etapa de *soft-lending*, donde los instrumentos de política económica trataron de asimilar internamente al menor costo posible el importante shock externo que el país experimentó,

ante la falta de recursos frescos para reiniciar el crecimiento e impulsar la estabilidad.

Al inicio de 1987, la economía mexicana mantuvo la tendencia a la estanflación. Ni el PAC ni la firma del convenio con el FMI pudieron impulsar el crecimiento. Entre marzo y abril de 1987 llegaron los primeros recursos prometidos ocho meses antes y la política económica inició una tendencia expansiva. La estrategia de esa política consistió en impulsar un mayor tipo de cambio real aunado a crecientes tasas de interés nominales que permitirían incrementar las exportaciones no petroleras y mantener en términos positivos el movimiento de capitales. En 1986 y 1987, la bolsa de valores se convirtió en un oasis de progreso económico, sin embargo cuando descendió fue necesario inaugurar una nueva etapa de política económica típicamente antiinflacionaria: el PSE a partir de 1987.

Así el saldo de las dos primeras etapas de la estabilización arrojó los siguientes resultados: un crecimiento casi nulo entre 1982 y 1989 (0.6%), una inflación promedio (como deflactor del PIB) para el mismo periodo de 74.5%, un déficit público promedio de 11.7% del PIB y una deuda externa que representaba 37.6% del producto.<sup>63</sup>

### *Los pactos*

En diciembre de 1987, el gobierno y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que tuvo como objetivos no sólo combatir la inflación sino también reestructurar la economía. El pacto actuó con base en la hipótesis de enfrentar

---

<sup>63</sup> Para mayor información véase OCDE. *México 1991*, p. 14.

## CUADRO 5

### PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN

#### PIRE

- \*Vigencia diciembre 1982-mayo 1986
- \*Puntos centrales:
  - Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
  - Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
  - Recuperar la capacidad de crecimiento.
  - Equilibrar las finanzas públicas.

#### PAC

- \*Vigencia junio 1986.
- \*Reestructurar el gasto público.
- \*Proteger el empleo.

#### PSE

- \*Vigencia diciembre 1987-noviembre 1988 (6 fases).
- \*Reducción de aranceles de 40 a 20%.
- \*Disminución del gasto programable.
- \*Ajuste al tipo de cambio.

#### PECE (PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO)

- \*Vigencia diciembre 1988-mayo 1990 (4 fases).
- \*Deslizamiento del peso.
- \*Control de precios.
- \*Finanzas públicas sanas.
- \*Modificación de la estructura arancelaria.

#### PECE (PACTO PARA LA ESTABILIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO)

- \*Vigencia mayo 1990- a la fecha.
  - \*Deslizamiento de 80, 40, 20 y 40 centavos en el tipo de cambio.
  - \*Corrección de precios.
  - \*Finanzas públicas sanas con superávit.
  - \*Incremento a 4 mil mdp en el subsidio de tortilla y leche.
  - \*Reducción del IVA de 15 y 20% a 10%.
- Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad.

la inflación estructural que resultaba de la obsolescencia y escaso desarrollo de una gran parte de los sistemas productivo y distributivo, cuyos incrementos de producción debían hacerse comúnmente a costos crecientes, provocando la generación de persistentes cuellos de botella. Debido a ello, ese foco inflacionario se manifestó principalmente en los momentos de auge económico con tasas relativamente elevadas de incrementos de producción. El pacto funcionó también para combatir la inflación inercial con el fin de poner de acuerdo a todos los agentes para fijar precios en la economía.

De esa forma se inauguró en México una estrategia innovadora para enfrentar los problemas inflacionarios y estructurales de la economía.

Hoy es posible analizar los resultados de ese programa.<sup>64</sup> La economía se puso en orden al manifestarse un crecimiento del producto en 3.1% promedio entre 1989 y 1994 (si se toma en cuenta el crecimiento nulo del sexenio anterior), la inflación se contrajo de 51.7% a 8.0%, el déficit público no sólo disminuyó sino que se convirtió en superávit al pasar de -12.5 a 0.7%. Estos logros en parte se debieron a un aumento en la recaudación fiscal, ya que entre 1988 y 1993, los ingresos tributarios se incrementaron 32% en términos reales. De hecho, aunque los impuestos sobre la renta a las empresas y a las personas se redujo (pasaron de 39.2 a 34% y de 50 a 35%, respectivamente) y se amplió la base gravable.

La deuda pública neta descendió en el mismo periodo de casi un tercio como porcentaje del PIB debido a la mayor recaudación fiscal, los ingresos provenientes de las privatizaciones y el crecimiento económico; la

---

<sup>64</sup> La mayor parte de las cifras que usaré para este apartado tendrán sustento en las estadísticas del VI informe de gobierno del ex presidente Carlos Salinas. Cuando la fuente sea diferente, haré las precisiones oportunamente. Véase también los cuadros al final de este capítulo.

disminución de la dependencia económica respecto al petróleo y el aumento de exportaciones manufactureras (Véase cuadro 6).

El crédito al sector privado, que se había restringido de manera importante en el gobierno de De la Madrid, creció constantemente los cinco primeros años de la administración Salinas. De un nivel de 14% del PIB en 1988 llegó a 35% en 1993.

Uno de los logros más notorios del gobierno de Salinas fue la disminución de la participación del petróleo en la economía mexicana y, en especial, de las exportaciones. En 1989, el petróleo y sus derivados representaban 78% de las ventas mexicanas al exterior, mientras que en 1993 apenas significaban 11%. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas, que eran de 14% en 1988 llegaron a 81% en 1993. La estructura de las exportaciones mexicanas se ha revertido así de manera espectacular en cinco años.

En cierta medida puede atribuirse el fenómeno anterior a una drástica disminución en el valor de las exportaciones petroleras, ya que los precios del crudo han descendido sustancialmente en los mercados internacionales, pero las exportaciones no petroleras han ascendido a una velocidad vertiginosa. Sin embargo este modelo fracasó, en gran medida, por la fuerte dependencia que el país tuvo del ahorro externo.

No obstante los resultados positivos en varias áreas durante el gobierno de Salinas de Gortari, después de tres lustros de políticas de ajuste, los saldos no son tan optimistas: en 1995, *a*) el PIB per cápita fue inferior en casi 17% al que el país había logrado en 1981; *b*) con un crecimiento anual de 2%, la economía nacional tendría que crecer a partir de 1996 de manera sostenida a tasas mínimas de 5% en términos reales para que en el 2002 el país alcance el mismo nivel de 1981, pero esta situación podría calificarse como poco

realista, por lo que México podría alcanzar el mismo nivel de crecimiento de 1981 dentro de 20 años; c) al mismo tiempo la deuda ha crecido, ya que mientras a fines de 1981 el saldo del débito externo total (pública y privada) fue de alrededor de 78 000 millones de dólares (39% del PIB en 1981 y 43% en 1982) en diciembre de 1995 fue de 166 000 millones de dólares equivalente a 60% del producto, asimismo entre 1982 y 1995 el país pagó por concepto de intereses cerca de 140 000 millones de dólares (el doble del saldo de la deuda externa al final de 1981) para 1996, México pagará por este mismo concepto 17 000 millones aproximadamente.<sup>65</sup>

Todos estos resultados expresan un empeoramiento para el país lo que se ha calificado como los costos sociales de la reforma, pues la sociedad ha cargado con el peso de los cambios y de los errores gubernamentales. Ese es el tema a desarrollar en el próximo apartado.

### *La reforma social*

La distribución de los costos y beneficios de las políticas de ajuste se caracterizaron por generar más desigualdades de las ya existentes. Una forma de analizar esta situación es mediante la distribución del ingreso. Por ejemplo, entre 1984 y 1989, la muestra del ingreso de las familias arrojó los siguientes resultados: el reparto del ingreso de las familias del más alto decil osciló entre 33 y 38%, sin embargo, de acuerdo con el coeficiente de Gini, los nueve deciles más bajos (restantes) permanecieron constantes, lo que sugiere la idea de que fueron estos grupos sociales quienes absorbieron los costos del ajuste. La movilidad de capital (y las altas tasas de interés) permitió a los grupos más

---

<sup>65</sup> Para mayor información, véase el trabajo de Carlos Tello, "crítica de la economía mexicana" en *Nexos*, Vol. 19, Núm. 223, pp. 47-48.

ricos, quienes tenían activos sustanciales, incrementar la concentración del ingreso en su favor. Por el contrario, los grupos de ingresos a mitad de los deciles de la distribución fueron severamente golpeados por el descenso de salarios y una alta tasa de impuestos, mientras la gente extremadamente pobre se vio perjudicada a consecuencia de la reducción de los precios de los productos agrícolas después de 1986.<sup>66</sup> Después de la crisis de 1994 es previsible que la tendencia de desigualdad haya aumentado en México.<sup>67</sup>

Otra forma de ver la desigualdad del reparto de costos y beneficios del ajuste puede hacerse mediante el análisis de las políticas de privatización y salarial.

Respecto al primer asunto, relacionado con las políticas de privatización, se puede señalar que 37 hombres de negocios --agrupados en el CMHN-- concentran una gran parte del ingreso nacional. Por ejemplo, las compañías de estos empresarios reportaron en 1989 ganancias por aproximadamente 100 billones de pesos en activos, monto equivalente a 22% del PIB de ese año, 60% de los activos de las empresas industriales comerciales y financieros que cotizan en el mercado de valores, 37% del número total de instituciones de esos rubros que participan cotidianamente con sus acciones en la Bolsa Mexicana de Valores y alrededor de 4 000% más

---

<sup>66</sup> Carlos Salinas, *op cit.*, pp. 110-111.

<sup>67</sup> De acuerdo con el trabajo de Carlos Tello, entre 1984 y 1994, 10% de la población disponía del ingreso total, mientras que para 1994 ese 10% había concentrado 39% del ingreso total; por su parte, el 10% más pobre había disminuido su participación de 1.72 a 1.58% del total del ingreso. Otros datos reveladores de la pobreza y de la distribución regresiva del ingreso son: a) la participación de los asalariados en el ingreso nacional se redujo de 42% a 30% entre 1982 y 1995, el capital aumentó en esa participación de 48% a 57% y el poder adquisitivo decreció en 70%; b) en 1994 el 30% de la población más pobre del país consumió tan sólo 14% de la oferta total de alimentos mientras que la décima parte más rica de la población consumió 22% (el 60% restante consumió 64% de la oferta de alimentos); y c) se estima que en 1995, hay 22 millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema. Carlos Tello, *op cit.*, pp. 47-48.

que el PRONASOL en 1990, que se canalizó a 17 millones de mexicanos en extrema pobreza, de los 41 millones reconocidos.<sup>68</sup>

Por el lado de los trabajadores, de acuerdo con el cuadro 14, el salario medio de cotización al IMSS ha registrado una tendencia descendente desde 1978 hasta 1988. No obstante que al reiniciarse el crecimiento de la economía en 1989, estos salarios revirtieron esa dirección, sin embargo, todavía representaban en 1992, 57.4% del poder adquisitivo que tenía en 1978.<sup>69</sup>

Otro indicador representativo es el salario mínimo. Estos se deterioraron constantemente desde 1976, cuando alcanzó su máximo histórico. Con relación a 1980, su poder adquisitivo se redujo en aproximadamente 59% (Véase cuadro 15). A diferencia de los salarios industriales, el salario mínimo no mostró una recuperación en el periodo 1982-1992.

Otra forma de analizar el deterioro del salario es mediante un estudio del COPLAMAR que en 1982 señaló que una familia que recibía un salario mínimo destinaba 63% del mismo a comprar alimentos básicos y requería 1.2 salarios mínimos para satisfacer sus requerimientos esenciales. Para 1992, el PRONASOL estimó que con un salario mínimo sólo se podía cubrir el consumo familiar de cinco productos básicos (frijol, arroz, leche, tortilla, jitomate o chile). Para poder adquirir la canasta básica a fines de 1992 una

---

<sup>68</sup> Véase M. Saúl Vargas, *políticas de estabilización y reforma del Estado*, 1994, pp. 82-83.

<sup>69</sup> Como se puede observar en el mismo cuadro, los salarios reales experimentaron un decremento importante entre 1977 y 1992, pues el poder adquisitivo de los trabajadores se redujo en 42% aproximadamente, y el salario mínimo se redujo más de 60% en el mismo periodo. Asimismo es notorio que entre 1988 y 1992 el descenso del salario mínimo fue de 7.12%.

familia debería percibir cuando menos cuatro salarios mínimos.<sup>70</sup> Esta situación de deterioro económico obedeció al incremento moderado de los salarios a raíz del Pacto, a la flexibilidad salarial, a la reformulación de los sistemas laborales<sup>71</sup> y a la liberación de precios de bienes y servicios.

Si bien el desempleo no aumentó e incluso tendió a decrecer entre 1988 y 1992 mantuvo una dirección hacia arriba en 1993, debido a la desaceleración económica (en 1994, la tasa de desempleo abierto se ubicó en 3.6 con cifras estimadas. Véase el VI Informe de Gobierno de Carlos Salinas). Sin embargo, si se agrega el subempleo, el porcentaje de la población aumenta hasta 25% de la PEA, es decir 1 de cada 4 mexicanos en edad de trabajar no encuentran empleo o bien se dedican a labores que no están suficientemente bien remuneradas).<sup>72</sup>

Para enfrentar algunos de los problemas relacionados con la pobreza, el gobierno pasado formuló un programa social innovador. Las políticas sociales comenzaron a diseñarse y aplicarse tomando en consideración la opinión de los beneficiados.

Así, el PRONASOL se convirtió en una política social procesadora de demandas y no en un mecanismo que imponía soluciones (el *Bottom up* empezó a sustituir al *TOP Down*); se convirtió en un instrumento para que la población empezara a participar en la formulación, aplicación y evaluación de

---

<sup>70</sup> Estos dos últimos estudios están analizados en "Para mitos los del gobierno" en *Excelsior*, citado por Ernesto Ayala Pérez, 1994. pp. 121-122.

<sup>71</sup> "En el contexto de la política de ajuste, la flexibilidad salarial extrema ha sido el efecto más sobresaliente de las estrategias aplicadas para transformar el sistema de relaciones laborales en los últimos ocho años" (asimismo) "El conjunto de instituciones gubernamentales y organismos corporativos sindicales que durante las décadas de los años 70 y parte de los 60, permitieron incrementar los salarios reales urbanos (...) han sido utilizados para contraerlos drásticamente en el periodo reciente". Véase J. Aboites, "México: la flexibilidad salarial y pobreza extrema" 1990, p. 29.

<sup>72</sup> Para 1995, el desempleo y el subempleo se estima en más de 16%. Tello, op cit., p. 48.

programas y tareas gubernamentales de carácter social; al mismo tiempo, la participación social fue “realista” en el sentido de que los beneficiados se convirtieron en contribuyentes sociales. La participación no se limitó a un aspecto político, sino que alcanzó lo económico; y la transparencia del uso de los recursos en algunas ocasiones fue algo fundamental en la aplicación de las políticas del PRONASOL.

Ese programa tuvo un éxito inicial tal que en los primeros tres años sus logros fueron notables: 1) la organización y movilización social que produjo el PRONASOL creó 82 mil comités de Solidaridad en todo el país, los cuales realizaron más de 150 mil acciones productivas, de infraestructura básica y de bienestar social; 2) Solidaridad se convirtió en la inversión federal más descentralizada, directa y con mayor participación de la población, que realizó el gobierno federal. Fueron las comunidades y los ayuntamientos los que coordinada y corresponsablemente ejercieron en 1991 32.58% de los recursos totales del PRONASOL, mediante los fondos de Solidaridad para la producción, los fondos municipales de Solidaridad y escuela digna; 3) en 1991 los fondos operaron en 76% del total de los municipios y en 65% de los estados de la república; 4) Se ejecutaron más de 20 mil obras, de las cuales 81% eran de bienestar social, 15% de infraestructura de apoyo y el resto de apoyo productivo; 5) se mejoraron más de 50 mil planteles de nivel básico (los cuales representaban 65% del total de las escuelas primarias públicas del país) y con ello se beneficiaron a más de 8.2 millones de niños; 6) entre 1989 y 1991 se introdujo el servicio de energía eléctrica en beneficio de 11 millones de habitantes distribuidos en más de 10 000 comunidades; 7) 8 millones de personas comenzaron a tener agua potable; 8) se incorporaron a los servicios de salud más de 6 millones de personas y se incrementó en 40% la infraestructura de población abierta; 9) más de 1 millón 400 mil niños se

prepararon en las nuevas escuelas construidas; con la participación de maestros, alumnos y padres de familia se rehabilitaron más de 50 mil escuelas; 10) además casi un cuarto de millón de escolares de nivel primaria recibieron una beca de despensas alimenticias, atención médica, etc.; 11) más de 600 mil campesinos laboraban en 2 millones de hectáreas, y fueron apoyados por el Fondo de Solidaridad para la producción, etc.

Estos fueron los resultados iniciales de la parte, quizás más importante, de la política social de la administración pasada. El PRONASOL se convirtió en el programa representativo de la administración salinista para enfrentar los problemas sociales y disminuir los efectos nocivos de la crisis económica. No obstante, este programa no pudo enfrentar el problema de la distribución del ingreso.

### *La reforma política*

En el lado político, los cambios en la organización del régimen fueron lentos y parecieron acelerarse en los últimos años como consecuencia de los eventos de violencia y sucesión gubernamental. Tal parece que la variable política fue efecto de los de las otras dos principales: la económica y la social. Los problemas en el ingreso, su distribución y la ampliación de la desigualdad parecieron las causas que derivaron en la inestabilidad política o que provocaron gran parte de ella.

Los antecedentes de la reforma del Estado se aceleraron en el gobierno de De la Madrid (José López Portillo inició un proceso de reforma político-administrativa, que incluyó una reordenación de la administración pública más que su redimensionamiento) cuando rompió con el modelo económico

anterior y la forma de intervención y gestión estatal,<sup>73</sup> en donde el Estado permaneció ejerciendo la rectoría económica. Esta situación se manifestó en una precaria autoridad estatal en lo político y en una polarización de fuerzas en lo social.

Así la reforma del Estado implicó, en términos agregados, una ruptura con el estatismo nacionalista de la revolución mexicana iniciado en los últimos años del porfiriato; un cambio de los instrumentos de la intervención económica; una crisis política-intelectual en la conducción del Estado y en

---

<sup>73</sup> Como consecuencia de la forma en que terminó la revolución mexicana, se fue consolidando a lo largo de varias décadas estilos de gobierno y gestión pública, caracterizados por:

a) Predominio del gobierno federal sobre los otros ordenes de gobierno, pues todos los asuntos políticos y administrativos considerados de relevancia fueron identificados de naturaleza "nacional".

b) Estilo de decisiones con amplia autonomía y discrecionalidad, por lo que había una escasa participación, discusión y concertación ciudadana.

c) Quizás el aspecto más importante fue que la gestión pública derivó en la fuente primaria de legitimidad del gobierno. "En vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituyó el fundamento de legitimidad gubernamental".

d) La gestión directa de las políticas se favoreció por razones de superior control y también de más visibilidad gubernamental en busca de apoyo y consenso. Todavía más: se perdió la diferencia conceptual entre lo gubernamental y lo público.

e) Fuerte regulación de las conductas económicas.

f) Gestión pública jerarquizada que daba lugar a que los ciudadanos no se sometieran a un gobierno de leyes, sino a un gobierno de arreglos personales, lealtades personales, compadrazgos, etc.

g) Se descuidó la dimensión de los costos de las decisiones de gestión pública, lo que se reflejó en insuficiencia, dependencia y discontinuidad. Desde la década de los años 30, al ser distributivas las políticas públicas, el gobierno asignó recursos desplegando un masivo gasto público.

Con todo esto, no se podía esperar más que un sólo desenlace: la inevitable crisis financiera del Estado y, en consecuencia, la recesión económica nacional, producto del estilo de gobierno "revolucionario" apoyado en la ideología nacional popular de la revolución mexicana y la constitución del 17. Lo peor de estos *Big Governments* no fue sólo el déficit fiscal, sino también el déficit de consumo (legitimidad). Véase Luis Aguilar, "gestión gubernamental y reforma del Estado", en Mauricio Merino, *Cambio político y gobernabilidad*, CES, 1992.

especial de su vinculación con el desarrollo; el tránsito de un Estado interventor a uno regulador; sustitución de la inversión pública por la inversión privada como motor de las políticas de desarrollo; redimensionamiento del Estado; traslado de la legitimidad del Estado de la gestión pública a la democracia política; intentos para precisar la diferencia entre lo público y lo estatal; redefinición de varios artículos constitucionales, e inicio de cambios en el régimen político.

En 1988 el presidente entrante Carlos Salinas, definió el cambio estatal en tres áreas fundamentales: un acuerdo para modernizar la economía, otro para avanzar en el proceso democrático y uno más para enfrentar el problema de la pobreza.

Esta propuesta nació en un escenario de participación e irritación social creciente, incremento de la pluralidad y representatividad en el Congreso Federal y desajustes en el régimen político que provocaron modificaciones en el sistema político mexicano: *a*) una reorganización de las agrupaciones y movimientos sociales (muchos de ellos de izquierda) con un grupo político, segregado del PRI, autodenominado corriente democrática, que obtuvo el segundo lugar en los comicios federales de 1988 bajo la organización política llamada Frente Democrático Nacional; *b*) el triunfo cuestionado de Carlos Salinas, quien fue candidato del PRI a la presidencia de la república; *c*) el desplazamiento del PAN al tercer lugar como fuerza política; *d*) profundos conflictos al interior de la élite gobernante, que hizo opinar a la prensa acerca de dos facciones: una denominada "tecnocrática" y otra, formada por "dinosaurios" representados por políticos tradicionales.

Este escenario hizo al nuevo gobierno tratar de legitimar sus tareas mediante decisiones políticas espectaculares que afectaron a diversos grupos y sectores políticos --empresarios, sindicatos, caciques e iglesia, entre los

principales-- e iniciar una alianza estratégica entre PRI y PAN para concertar los conflictos políticos.

Los nuevos equilibrios políticos condicionaron al Estado a modificar varios artículos de la constitución, que se consideraban fundamentales por su contenido histórico y potencial político, tales como el 27 y el 130, así como las reformas al reglamento de inversiones extranjeras, desconcentración de los servicios educativos y, por tanto, de los problemas políticos conjuntados en el sindicato de profesores. Asimismo, PRI y PAN acordaron a lo largo de la administración tres reformas electorales (en 1990 hubo dos modificaciones importantes).

La primera produjo una regla de gobernabilidad en la que se aseguraba a un partido político obtener automáticamente la mayoría simple de la cámara de diputados con sólo alcanzar 35% de la votación. (Esta regla de gobernabilidad se eliminó en la segunda reforma política de la administración salinista en agosto de 1993).

La segunda reforma importante de 1990 fue el de otorgar un perfil más profesional al IFE para generar credibilidad de las elecciones. Es decir contar con un instituto de asuntos electorales que obedeciera a una racionalidad más administrativa que política y de esta manera asegurase imparcialidad.

Las otras dos reformas políticas de la administración pasada (una llevada en cabo en agosto de 1993 y otra en 1994) se concentraron en la calificación que otorga el IFE a los resultados electorales para elegir a los diputados y senadores (ya no hay autocalificación en el Congreso); asegurar mayor representatividad de los partidos diferentes del PRI en la cámara de senadores; una mejor regulación de los gastos de los partidos en las campañas y espacios más equitativos en los medios de comunicación (éste último fue el más cuestionado por los partidos en la contienda electoral de 1994).

El Estado tuvo que reconocer varios movimientos y organizaciones sociales, por lo que buscó regular y encausar su participación mediante las leyes y apertura política relativa: un sector importante de esta agregación social encontró gradualmente canales institucionales en el congreso, sindicatos, ligas de comunidades agrarias, agrupaciones religiosas y otros mecanismos de interlocución política. De esa manera, se modificaron varios artículos como el 27 (campesinos), 9 y 28 (organizaciones empresariales), 130 (iglesias), 4 (indígenas).

En el campo, el Estado decretó el fin del reparto de tierras pero mantuvo su relación clientelar con los campesinos; con las iglesias (principalmente la católica) estableció una nueva alianza al reconocerlas jurídicamente; con los empresarios y obreros, el Estado formuló una *politics* en donde buscó el apoyo y confianza de los primeros y el sometimiento de los segundos.

La modificación del Estado pareció ser clara: menos paternalista y más asistencial; menos interventor y más regulador y promotor (Programa de Pequeñas Empresas, 1992, Acuerdo Nacional de Productividad y Calidad, 1993, Servicio Nacional del Empleo, reforzado en 1994, creación del Sistema del Ahorro para el Retiro, 1992); menos patrimonialista y más institucional (por ejemplo, el establecimiento legal de las relaciones Estado/iglesia); y menos populistas y más solidario (por ejemplo, la atención a los problemas de pobreza con participación económica de los beneficiarios).

El diseño del nuevo Estado mexicano se completó con el redimensionamiento del aparato gubernamental que ayudó a reducir el déficit de las finanzas públicas, modificar la frontera público/privada en favor de la segunda e incrementar la confianza empresarial y de organismos internacionales en el Estado mexicano. Estos cambios permitieron al aparato

estatal preocuparse más por sus funciones fundamentales que por administrar sus bienes, permaneciendo la presencia del Estado en la economía, bajo nuevas reglas (más claras) y menos interventoras.

Sin embargo, si bien el escenario de cambio en las políticas públicas naturaleza del aparato gubernamental y la relación público/privado avanzó de manera notable y evidente; las reformas del régimen político como se observó en este balance fueron lentas, con poca direccionalidad y con efectos que solucionaban problemas coyunturales de corto plazo.

El régimen político representó relativamente pocos avances, sobre todo si se le compara con la dimensión económica, pues los cambios fueron más con la orientación de redistribuir el poder por la vía autoritaria (“concertaciones” le llamó la opinión pública mexicana) que por el respeto a la voluntad ciudadana. Los arreglos políticos se hicieron sin orden y con ofertas de soluciones de corto plazo para enfrentar conflictos coyunturales sin prever consecuencias de largo plazo.

Una vez que el proceso de reforma estatal pareció completarse en tres de sus cuatro aspectos principales, algunos sectores intelectuales del PRI propusieron, mediante el candidato de ese partido a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio, una reforma gubernamental haciendo énfasis en la gestión pública.

## EL BALANCE ECONOMICO

	1988	1993
Inflación (%)	51.7	8.0
Balance económico	-12.5	0.7
Impuesto sobre la renta (empresas %)	39.2	34.0
Impuesto sobre la renta (personas %)	50.0	35.0
Deuda pública neta/PIB	63.5	22.0
Intereses/gasto público	44.1	10.1
Gasto social/gasto programable	33.2	53.9
Financiamiento IP/PIB	14.0	35.0
Valor mercado de valores/PIB	8.0	56.0
Exportaciones petroleras/total	78.0	11.0
Exportaciones manufactureras/total	14.0	81.0
Remuneraciones manufactureras/total (1980=100)	66.5	92.5
Cotizantes permanentes IMSS (millones)	6.8	8.8

Fuente: El Financiero, 16 de julio de 1994, p. 5.

AÑO	CIFRAS ANUALIZADAS MILES DE NUEVOS PESOS	VARIACIONES PORCENTUALES RESPECTO AL MISMO AÑO ANTERIOR
1980	4 470 077	
1981	4 866 859	8.9
1982	4 836 204	-0.6
1983	4 634 089	-4.2
1984	4 796 669	3.5
1985	4 917 762	2.5
1986	4 738 640	-3.8
1987	4 825 445	1.8
1988	4 887 841	1.3
1989	5 048 950	3.3
1990	5 276 684	4.5
1991	5 468 560	3.6
1992	5 612 922	2.6
1993		0.4
1994(1)		3.0

(1) Cifra estimada.

Año	Clasificación por objeto del gasto									Por durabilidad de los bienes			
	Índice general	Alimento bebidas y tabaco	Ropa Calz y accesor	Vivienda	Muebles Aparatos y accesorios domést.	Salud y cuidado personal	Transportes	Educ. Y esparcimiento	Otros servicios	Mercancías			Servicios
										Índice general	Bienes no durables	Bienes durabl.	
1969	31.5	31.6	28.3	36.5	30.7	39.1	30.0	29.2	28.9	31.4	31.4	31.1	31.8
1970	33.0	32.9	29.4	38.5	32.9	41.1	30.4	31.4	30.8	32.6	32.6	32.3	33.7
1971	34.7	34.0	30.6	40.9	34.2	43.5	31.7	34.1	33.7	33.7	33.8	33.3	36.1
1972	36.6	35.8	34.3	42.0	35.6	47.0	33.3	36.2	35.6	35.6	35.7	35.1	38.1
1973	44.4	45.6	40.7	48.1	42.6	51.1	42.9	41.3	40.5	45.0	45.4	40.4	43.4
1974	53.6	56.2	47.3	52.7	50.8	59.8	54.8	51.5	47.7	55.3	55.6	50.0	50.8
1975	59.6	61.9	53.2	60.6	58.3	64.0	59.7	57.7	52.7	60.7	61.0	56.9	57.9
1976	75.8	75.5	72.9	72.7	77.1	80.7	82.6	75.6	74.1	77.0	77.0	76.9	74.0
1977	91.5	91.9	90.8	90.9	92.3	91.0	93.5	90.0	89.7	92.3	92.3	92.1	90.2
1978	106.3	106.1	111.1	104.7	106.3	103.7	103.3	107.9	104.5	106.4	106.3	107.5	106.0
1979	127.6	127.4	139.6	126.9	130.3	119.7	115.3	131.3	128.5	127.1	127.2	124.6	128.4
1980	165.6	164.9	187.9	159.8	169.6	160.3	141.3	168.4	179.9	164.2	164.6	158.6	168.0
1981	213.1	205.6	246.8	207.0	219.4	210.3	186.2	220.3	243.7	207.6	208.1	199.5	222.5
1982	423.8	390.3	489.8	378.7	431.7	416.7	498.0	397.7	482.6	427.7	427.4	422.3	412.5
1983	766.1	694.3	970.9	592.2	874.7	822.5	875.0	783.9	956.2	789.3	781.8	830.7	713.9
1984	1 219.4	1 184.5	1 485.9	866.4	1 354.5	1 350.0	1 288.7	1 175.8	1 619.5	1 285.8	1 275.4	1 320.2	1 077.3
1985	1 996.7	1 865.6	2 524.6	1 391.3	2 159.7	2 144.0	2 275.1	1 894.9	2 905.7	2 099.6	2 076.2	2 236.2	1 775.9
1986	4 108.2	3 892.9	4 952.7	2 650.6	4 520.9	4 581.1	4 946.1	3 915.4	5 812.9	4 404.3	4 341.5	4 795.1	3 486.1
1987	10 647.2	9 739.4	13 477.2	5 938.5	12 319.5	12 577.3	13 629.3	10 670.8	15 952.7	11 530.3	11 215.8	13 691.1	8 805.0
1988	16 147.3	15 367.3	18 784.6	10 937.9	17 185.5	17 202.9	17 801.5	16 938.4	23 317.8	16 671.5	16 688.5	16 989.5	14 794.7
1989	19 327.9	17 829.6	20 267.5	16 200.2	18 122.7	20 512.9	19 879.0	20 951.4	32 402.5	18 744.8	18 793.8	18 007.6	20 330.9
1990	25 112.7	22 974.6	23 903.1	22 686.0	21 192.1	26 240.7	26 954.0	27 079.8	42 104.1	23 388.1	23 697.3	20 584.3	28 339.3
1991	29 832.5	26 538.0	26 705.1	28 104.2	23 716.3	30 634.1	34 994.0	33 597.0	47 850.3	27 174.2	27 698.7	22 661.6	34 878.1
1992	33 393.9	28 814.3	30 220.1	31 911.6	26 310.2	35 786.6	38 524.4	40 904.4	54 633.1	29 697.4	30 311.9	24 452.5	40 475.5
1993	36 068.5	30 179.9	32 229.8	35 174.4	27 872.8	39 108.9	41 810.1	47 368.1	60 297.8	31 583.6	32 287.4	25 623.8	44 696.6
1994	37 606.4	31 277.5	33 194.2	37 109.6	28 930.0	41 718.6	43 737.3	49 188.2	62 391.1	32 866.2	33 653.5	26 247.3	46 729.8

1/ Para 1994 datos al mes de agosto.

FUENTE: V Informe de Gobierno

**INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL**  
(Millones de nuevos pesos)

AÑO	TOTAL 1/	GOBIERNO FEDERAL				ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL			
		TOTAL 1/	INGRESOS ORDINARIOS	INTERNOS	EXTERNOS	PRESUPUESTAL DIRECTO			
						TOTAL 2/	INGRESOS PROPIOS 2/	INTERNOS	EXTERNOS
1965	65.0	35.8	22.0	11.9	1.9	29.2	24.8		4.4
1966	63.9	33.3	24.5	2.4	6.4	30.6	25.6	5.0	
1967	74.9	40.5	27.4	6.5	6.6	34.4	28.3	2.0	4.1
1968	80.0	42.9	32.0	3.9	7.0	37.1	30.4	1.9	4.8
1969	91.9	48.8	36.1	9.2	3.5	43.1	34.6	3.2	5.3
1970	102.6	52.2	41.4	8.6	2.2	50.4	37.9	4.1	8.4
1971	113.7	54.9	44.6	8.5	1.8	58.8	41.5	9.3	8.0
1972	139.9	76.6	54.3	19.4	2.9	63.3	48.1	8.5	6.7
1973	195.9	102.9	69.2	28.8	4.9	93.0	63.7	8.9	20.4
1974	265.1	141.1	94.1	33.8	13.2	124.0	90.9	17.9	15.2
1975	379.5	202.9	132.4	53.6	16.9	176.6	110.0	33.2	33.4
1976	459.0	248.6	163.1	58.7	26.8	210.4	141.4	32.8	36.2
1977	675.7	359.3	231.8	71.7	55.8	316.4	193.9	41.4	80.7
1978	881.9	453.9	309.2	59.2	85.5	428.0	255.3	45.3	127.4
1979	1 193.2	669.8	418.7	191.1	60.0	523.4	350.5	38.4	134.5
1980	1 665.7	892.4	683.1	170.0	39.3	773.3	478.3	88.7	206.3
1981	2 547.8	1 427.7	930.6	349.3	147.8	1 120.1	607.6	85.8	426.7
1982	4 808.7	3 120.2	1 515.4	1 265.2	339.6	1 688.5	1 317.6	108.7	262.2
1983	8 280.3	5 152.2	3 396.5	1 051.5	704.2	3 128.1	2 530.6	424.0	173.5
1984	13 216.0	7 750.8	5 089	2 000.9	660.9	5 465.2	4 714.1	468.4	282.7
1985	20 423.8	13 105.0	8 218.3	4 356.6	530.1	7 318.8	6 281.5	628.9	408.4
1986	40 022.3	28 095.3	13 111.3	13 106.7	1 887.3	11 927.0	10 164.2	955.8	807.0
1987	109 951.9	80 226.1	34 681.8	39 030.1	6 514.2	29 725.8	23 968.4	3 739.2	1 958.2
1988	211 819.9	155 107.8	71 122.6	79 228.6	4 756.6	56 712.1	48 192.4	4 435.5	1 084.2
1989	271 813.6	208 906.5	96 273	108 714.4	3 919.1	62 907.1	51 542.5	5 781.1	5 583.5
1990	338 854.3	254 544.5	122 666.2	121 554.4	10 323.9	84 309.8	69 232.0	8 588.1	6 489.7
1991	417 316.9	327 584.9	177 286.8	143 376.2	6 921.9	89 732	75 866.0	8 224.4	5 641.6
1992	430 173.6	318 353.7	214 947.2	95 707.1	7 699.4	111 819.9	86 009.8	16 248.2	9 561.9
1993	421 956	311 643	203 417.2	102 790.7	5 435.1	110 313.0	9 590.6	2 680.2	11 722.2

1/ Excluye intereses compensados en 1991 y 1992 por 3 393.5 y 3 056.5 millones de nuevos pesos respectivamente.

2/ Excluye aportaciones al ISSSTE en 1991 y 1992 por 2 315.9 y 3264.5 millones de nuevos pesos respectivamente.

FUENTE: VI Informe de Gobierno

**INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL**  
(Millones de nuevos pesos)

AÑO	GOBIERNO FEDERAL				ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTAL DIRECTO		
	TOTAL	TOTAL 2/	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS 3/	TOTAL	PEMEX	DEMÁS ENTIDADES
1965	46.6	22.0	16.4	5.6	24.8	8.7	16.1
1966	50.1	24.5	20.2	4.3	25.6	9.4	16.2
1967	55.7	27.4	23.8	3.6	28.3	9.0	19.3
1968	62.4	32.0	27.4	4.6	30.4	9.9	20.5
1969	70.7	36.1	31.0	5.1	34.6	11.3	23.3
1970	79.3	41.4	34.9	6.5	37.9	12.5	25.4
1971	86.1	44.6	38.7	5.9	41.5	13.5	28.0
1972	102.4	54.3	46.4	7.9	48.1	14.8	33.3
1973	132.9	69.2	60.2	9.0	63.7	17.1	46.6
1974	185.0	94.1	84.6	9.5	90.9	27.2	63.7
1975	242.4	132.4	118.3	14.1	110.0	28.0	82.0
1976	304.5	163.1	146.4	16.7	141.4	38.6	102.8
1977	425.7	231.8	201.8	30.0	193.9	54.9	139.0
1978	564.5	309.2	265.6	43.6	255.3	78.6	176.7
1979	769.2	418.7	355.0	63.7	350.5	130.5	220.0
1980	1161.4	683.1	496.0	187.1	478.3	190.6	287.7
1981	1538.2	930.6	657.2	273.4	607.6	216.1	391.5
1982	2833.0	1515.4	969.1	546.3	1317.6	641.6	676.0
1983	5927.1	3396.5	1830.3	1566.2	2530.6	1291.5	1239.1
1984	9803.1	5089.0	2974.9	2114.1	4714.1	2223.4	2490.7
1985	14499.8	8218.3	4697.1	3521.2	6281.5	2598.6	3682.9
1986	23275.5	13111.3	8826.5	4284.8	10164.2	3758.1	6406.1
1987	58650.2	34681.8	21359.6	13322.2	23968.4	8651	15317.4
1988	119355.0	71122.6	48098.5	23024.1	48192.4	16603.4	31589.0
1989	147815.5	96273.0	64367.0	31906.0	51542.5	17114.4	34428.1
1990	191898.2	122666.2	83219.4	39446.8	69232.0	25500.5	43731.5
1991	253152.8	177286.8	104934.6	73352.2	75866.0	25063.2	50802.8
1992	300957	214947.2	132031.0	82915.9	86009.8	25597.9	60411.9
1993	299327.8	203417.2	152808.4	50608.4	95910.6	27930.2	67980.4

1/ Excluye aportaciones al ISSSTE, enteros de LOTENAL, derechos de ASA y CPFISC y transferencias del gobierno federal  
 2/ En 1987 y 1988 se excluyen 202.9 y 358.6 millones de nuevos pesos, respectivamente, de los derechos específicos de ASA y CAPUI  
 3/ En 1991 y 1992 se excluyen 3 393.5 y 3 056.5 millones de nuevos pesos, respectivamente, por concepto de Intereses compensados.

**FUENTE: VI Informe de Gobierno**

**GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO**  
(Millones de nuevos pesos)

AÑO	GASTO NETO TOTAL 1/	GASTO PRIMARIO TOTAL 2/	GASTO PROGRAMABLE							GASTO NO PROGRAMABLE			
			TOTAL	GOBIERNO FEDERAL 3/		ORGANISMOS Y EMPRESAS			TOTAL	PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPI 5/	ESTIMULOS FISCALES 6/	INTERESES 7/ COMISIONES Y GASTOS	
				TOTAL1	GASTO DE ADMON 4/	GASTO DE CAPITAL	TOTAL	GASTOS DE OPERAC.					GASTO DE CAPITAL
1965	51.4	48.7	471.0	22.6	14.4	8.2	24.5	21.5	3.0	4.3		1.6	2.7
1966	54.4	50.9	48.6	20.2	12.7	7.5	28.4	24.4	4.0	5.8		2.3	3.5
1967	61.9	57.9	55.3	21.8	13.4	8.4	33.5	25.8	7.7	6.6		2.6	4.0
1968	67.7	63.1	59.3	23.9	14.2	9.7	35.4	28.0	7.4	8.4	0.7	3.1	4.6
1969	79.0	73.5	69.2	28.7	16.7	12.0	40.5	31.9	8.6	9.8	1.0	3.3	5.5
1970	85.7	78.2	72.4	28.7	15.5	13.2	43.7	34.1	9.6	13.3	1.0	4.8	7.5
1971	95.9	88.4	82.4	30.6	18.1	12.5	51.8	39.3	12.6	13.5	1.6	4.4	7.5
1972	122.2	112.6	105.7	46.6	23.9	22.7	59.1	44.8	14.3	16.5	1.7	5.2	9.6
1973	168.5	157.4	145.0	58.8	34.4	24.4	86.2	64.5	21.7	23.5	7.3	5.1	11.1
1974	531.6	214.6	195.6	73.3	38.2	35.1	122.3	90.0	32.3	36.0	10.9	8.1	17.0
1975	336.2	313.9	290.1	110.0	58.8	51.2	180.2	110.8	69.4	46.1	16.2	7.6	22.3
1976	397.0	362.0	335.7	142.7	83.8	58.9	193.0	128.2	64.8	61.3	19.4	6.9	35.0
1977	510.4	459.1	430.2	178.9	106.1	72.8	251.3	177.4	73.9	80.2	21.0	7.9	51.3
1978	669.5	602.0	565.4	225.8	132.4	93.4	339.6	219.4	120.2	104.1	28.7	7.9	67.5
1979	923.2	829.6	767.5	316.6	165.9	150.7	450.9	273.7	177.2	155.7	50.9	11.2	93.6
1980	1412.9	1267.3	1159.8	503.3	297.4	205.9	656.4	389.2	267.2	253.1	97.0	10.5	145.6
1981	2274.6	1981.6	1803.4	788.3	455.2	333.1	1015.1	605.3	409.9	471.2	170.0	8.2	293.0
1982	4271.2	2894.5	2643.5	1160.4	768.0	392.4	1483.1	934.6	548.5	1627.7	226.3	24.7	1376.7
1983	7254.2	4831.9	4246.1	1673.6	1068.5	605.1	2572.5	1838.0	734.5	3008.1	561.9	23.9	2422.3
1984	11503.5	8064.1	7141.3	2727.4	1805.1	922.3	4414.0	3180.7	1233.2	4362.2	896.4	26.4	3439.4
1985	17719.1	11940.0	10572.5	4299.4	2997.1	1302.3	6273.1	4751.8	1521.4	7146.6	1336.3	31.2	5779.1
1986	33014.9	19276.6	17196.8	6420.0	4580.6	1839.4	10776.8	8191.1	2585.7	15818.1	2005.8	74.0	13783.3
1987	84459.1	44438.4	39222.7	14484.3	10463.7	4020.6	24738.4	18849.4	5889.0	45236.4	5018.9	194.8	40022.7
1988	157835.1	86379.5	74221.8	26765.5	20961.2	5804.3	47456.3	36445.5	11010.8	83613.3	12062.3	95.4	71455.6
1989	173148.7	102914.2	88273.2	34446.4	27152.2	7321.2	53826.8	42572.0	11254.8	84875.5	14553.0	88.0	70234.5
1990	207564.6	138279.6	117122.1	47058.7	35815.4	11243.3	70063.4	53502.7	16560.7	90442.5	20757.5	400.0	69285.0
1991	224112.8	175852.4	148879.1	67334.7	50937.0	16397.7	81544.4	60379.6	21164.8	75233.7	26651.3	322.0	48260.4
1992	254541.1	211437.8	178266.2	85218.1	65224.6	19993.5	93048.1	72103.6	20944.5	76274.9	33143.8	27.8	43103.3

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Corresponde al gasto neto total menos los intereses, comisiones y gastos de la deuda. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

3/ No incluye apoyos a organismos y empresas de control presupuestal directo a partir de 1986, tampoco incluye las cuotas al ISSSTE.

4/ Incluye apoyos a organismos y empresas de control presupuestal indirecto.

5/ Incluye erogaciones por cuenta de terceros.

6/ Se refiere sólo a los estímulos que tienen efecto presupuestal.

7/ En 1991 y 1992 excluye 3 393.5 y 3 056.5 millones de nuevos pesos, respectivamente por concepto de intereses compensados.

**FUENTE: V Informe de Gobierno**

## DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

DECILES DE LOS HOGARES	1989 INGRESO PROMEDIO DE LOS HOGARES	1989		1984	
		PORCENTAJE	PORCENTAJE ACUMULADO	PORCENTAJE	PORCENTAJE ACUMULADO
I	548	1.6	1.6	1.7	1.7
II	972	2.8	4.4	3.1	4.8
III	1 294	3.7	8.1	4.2	9.1
IV	1 636	4.7	12.9	5.3	14.4
V	2 043	5.9	18.8	6.4	20.8
VI	2 522	7.3	26.1	7.9	28.6
VII	3 108	9	35.0	9.7	38.3
VIII	3 952	11.4	46.5	12.2	50.5
IX	5 408	15.6	62.1	16.7	67.2
X	13 126	37.9	100.0	32.8	100.0
TOTAL	3 461	100.0		100.0	

FUENTE: OCDE, 1992, P. 110.

AÑO	ADMINISTRACION CENTRAL									ADMINISTRACION PARAESTATAL				
	SECRE- TARIAS	DEPTOS DE EDO.	PROC. DE JUST	SUBSE- CRETARIAS 2/	OFICIALIA MAYOR 3/	CONTRA- LORIAS 4/	COORD. GRALES. 5/	DIR. GRALES.	COMIS. CONSEJOS Y OTROS 5/	TOTAL	ORG. DESC.	EMPRESAS PUBLICAS 7/		FIDEICO MISOS
												MAJORIT	MINORIT	
1979	16	2	2	48	20		5	464		898	88	623		187
1980	16	2	2	47	20		6	447		903	87	630		186
1981	16	2	2	49	20		7	440		872	88	583		201
1982	17	1	2	61	20	7	21	544	101	1 155	103	754	75	223
1983	18	1	2	73	20	22	26	509	102	1 058	96	696	74	192
1984	18	1	2	74	20	22	26	515	73	1 037	94	699	74	170
1985	18	1	2	59	20	22	18	395	75	932	95	625	65	147
1986	18	1	2	59	20	22	18	395	75	732	93	524	7	108
1987	18	1	2	57	20	22	18	392	75	612	93	433	3	83
1988	18	1	2	57	20	22	19	379	75	449	93	279		77
1989	18	1	2	60	26	22	10	366	75	379	88	229		62
1990	18	1	2	68	31	2	10	376	93	280	82	147		51
1991	18	1	2	71	32	2	11	388	93	241	78	120		43
1992	17	1	2	73	33	2	11	384	93	217	82	100		35
1993	17	1	2	71	34	3	12	390	93	210	82	98		30
1994	17	1	2	70	37	4	12	386	93	216	81	106		29

1/ Hasta 1988 se refiere a los saldos vigentes al mes de junio de cada año.

2/ Son consideradas todas las áreas de nivel equivalente. En 1990 incluye: la creación de una subsecretaría adscrita a la SARH otra de la SS  
 3/ Incluye las oficialías de varias organizaciones adscritas a la SDN como por ejemplo la Inspección General de la Armada la Procuraduría de Justicia Militar así como la Inspección General de la Armada y la Contraloría General del Estado Mayor entre otras organizaciones de la PGR y la Fuerza aérea.

4/ A partir de 1988, las contralorías se incorporan a las oficialías mayores, excepto PGR y DDF.

5/ Considera las unidades con nivel equivalente.

6/ Para 1990 la información fue actualizada por las dependencias de la APF y presidencia.

7/ La desagregación de estas empresas en mayoritarias y minoritarias aparece en el DOF a partir de 1982

**EVOLUCION DEL SALARIO MEDIO DE COTIZACION AL IMSS  
(1977-1992)**

<b>AÑO</b>	<b>SALARIO GLOBAL MEDIO NOMINAL</b>	<b>INPC 1978 = 100</b>	<b>SALARIO GLOBAL MEDIO REAL PESOS DE 1978</b>	<b>INDICE DEL SALARIO GLOBAL MEDIO REAL 1975 = 100</b>	<b>VARIACION ANUAL %</b>
1977	165.0	85.1	193.8	102.0	15.2
1978	190.0	100.0	190.0	100.0	-2.0
1979	225.0	118.2	190.4	100.2	0.2
1980	275.0	149.3	184.1	96.9	-3.3
1981	362.0	191.1	189.5	99.7	2.9
1982	584.0	303.0	192.4	101.2	1.5
1983	523.0	612.9	85.3	44.9	-55.6
1984	1 233.0	1 013.9	121.6	64.0	42.5
1985	1 955.0	1 599.6	122.2	64.3	0.5
1986	3 365.0	2 079.0	113.0	59.5	-7.6
1987	7 029.0	6 906.3	101.8	53.6	-9.9
1988	14 179.0	14 790.7	95.90	50.5	-5.8
1989	18 144.0	17 750.0	102.2	53.8	6.6
1990	22 789.0	22 480.6	101.4	53.4	-0.8
1991	28 789.0	27 575.3	104.4	54.9	3.0
1992	34 742.0	31 852.8	109.1	57.4	4.5

Fuente: Ernesto Ayala, p. 121.

**EVOLUCION DEL SALARIO MINIMO REAL  
(1980-1992) PESOS DIARIOS**

ANO	SALARIOS MINIMOS	INDICE DE SALARIOS	INDICE DE PRECIOS	SALARIO MINIMO REAL
1980	140.69	100.00	110.94	90.14
1981	183.05	130.11	142.76	91.14
1982	318.28	226.23	283.86	79.70
1983	459.01	326.23	513.16	63.58
1984	719.02	511.07	816.73	62.57
1985	1,167.64	829.94	1,337.39	62.06
1986	2,244.00	1,595.00	2,751.66	57.96
1987	5,479.00	3,907.17	7,131.41	54.79
1988	7,253.00	5,155.31	10,815.34	47.67
1989	9,058.00	6,438.27	12,945.68	49.73
1990	10,787.00	7,667.21	16,820.29	45.58
1991	12,084.00	8,589.10	19,981.58	42.99
1992	12,929.00	9,190.33	22,359.00	41.10

Fuente: Ernesto Ayala, p. 122.

# GASTO SOCIAL

	1980	1981-82	1983-84	1988	1989	1990	1991	1992
Educación	3.1	3.7	2.9	2.6	2.7	2.7	3.2	3.7
Salud	3.5	3.7	2.9	2.8	3.0	3.2	3.7	3.8
Bienestar	0.6	1.0	0.6	0.2	0.3	0.4	0.5	0.7
Total	7.2	8.4	6.4	5.6	6.0	6.3	7.4	8.2

FUENTE: OCDE, 1992.

**RECURSOS EJERCIDOS POR PROGRAMA MEDIANTE EL RAMO XXVI:  
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL**

MILES DE NUEVOS PESOS											
AÑO	PROGRAMAS CONCERTADOS Y COORDINADOS MEDIANTE LOS CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL					SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL					
	TOTAL	SOLIDAR. PARA EL BIENEST. SOCIAL	SOLIDAR. PARA LA PRODUC.	INFRAST. BASICA DE APOYO	OTROS PROGRA- MAS	TOTAL	INFRAEST. EDUC. Y ESC. DIGNA	EDUCA. BASICA	CULTURA Y DEPORTE	SERV. SOC. NIÑOS DE SOLID.	INFRAEST SALUD Y HOSP. DIGNO
1984	145 630	79 499	15 398	26 707	24 026	79 499	15490	4 573	382	4 659	1 820
1985	177 090	93 696	30 065	38 699	14 630	93 696	20 989	11 726	355	3 946	7 605
1986	201 002	105140	28 074	45 660	22 128	105 140	20 567	22 201	635	3 873	8 075
1987	509 550	263 903	51 166	114 480	79 668	263 903	35 465	47 459	981	10 917	10 149
1988	860 550	469 346	77 919	185157	128 128	469 346	58 487	97 131	981	25 272	32 780
1989	1 640 041	968118	166 314	312 830	192 779	968118	122 661	124 483	5 873	39 461	106 276
1990	3 277409	1 869154	879 657	472 323	56 275	1 869154	278 585	24 994	45 608	67 778	190 751
1991	5185 082	3157 081	990 863	890 985	146 893	3157 081	429 609	55 747	106 485	269 670	190 845
1992	6 992 099	4 208 471	1 556 316	1 189 069	38 243	4 208 471	493 292	52 979	144 448	554 376	310 220
1993	8 258 971	5 215117	1 873 787	1 114 103	55 964	5 215117	468 661	13 003	198 572	861 310	298 149
1994 (1)	9 233189	6 311 130	1 647 933	1 217 756	56 370	6 311 130	524 011	3 830	195 314	1 007 597	391 102

1. Presupuesto autorizado.

FUENTE: VI Informe de Gobierno

# INDICADORES DE EMPLEO

AÑO	PERSONAL OCUPADO				TASA DE DESEMPLEO ABIERTO (%)	ASEGURADOS PERMANENTES DEL IMSS (MILES)	ASEGURADOS PERMANENTES DEL IMSS CON CATEGORIA DE ASALARIADOS (MILES)
	INDUSTRI MANUFACTURERA	INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	MAQUILADORAS DE EXPORTACION	COMERCIO			
1970	702 637					2 632	
1971	705162					2 731	
1972	726 164					3 013	
1973	760 780					3 273	
1974	816134		58 654		6.5	3 361	
1975	836 894		67 214		6.4	3 643	
1976	856 048		74 496		7.1	3 756	
1977	849 036		78 433		7.3	3 869	
1978	888 981		90 744		6.3	4 204	
1979	954 306		111 365		5.4	4 663	
1980	1 023 075		119 546		3.8	5166	
1981	1 079 080		130 973		3.8	5 825	
1982	1 054 282		127 048		4.3	5 794	5 090
1983	955 266	313 366	150 867		5.3	5 935	5150
1984	945 829	347 426	199 684		5.7	6 428	5 406
1985	965 764	348 840	211 968		4.4	6 700	5 850
1986	946 330	236 076	249 833	171 733	4.3	6 884	6 023
1987	948 080	287426	305 253	174 572	3.9	7 355	6 216
1988	945 622	230 341	369 489	180 620	3.6	7 765	6 794
1989	967 676	304 636	418 533	184 907	3.0	8 291	7 385
1990	969 037	391 535	447 606	191 869	2.8	8 900	8 029
1991	952 648	448135	467 352	197 041	2.6	9 337	8 550
1992	915 424	521 200	505 053	209 263	2.8	9 257	8 738
1993(1)	869 907	500109	535 410	195 649	3.4	9 266	8 759

1.Cifras hasta agosto de 1993.

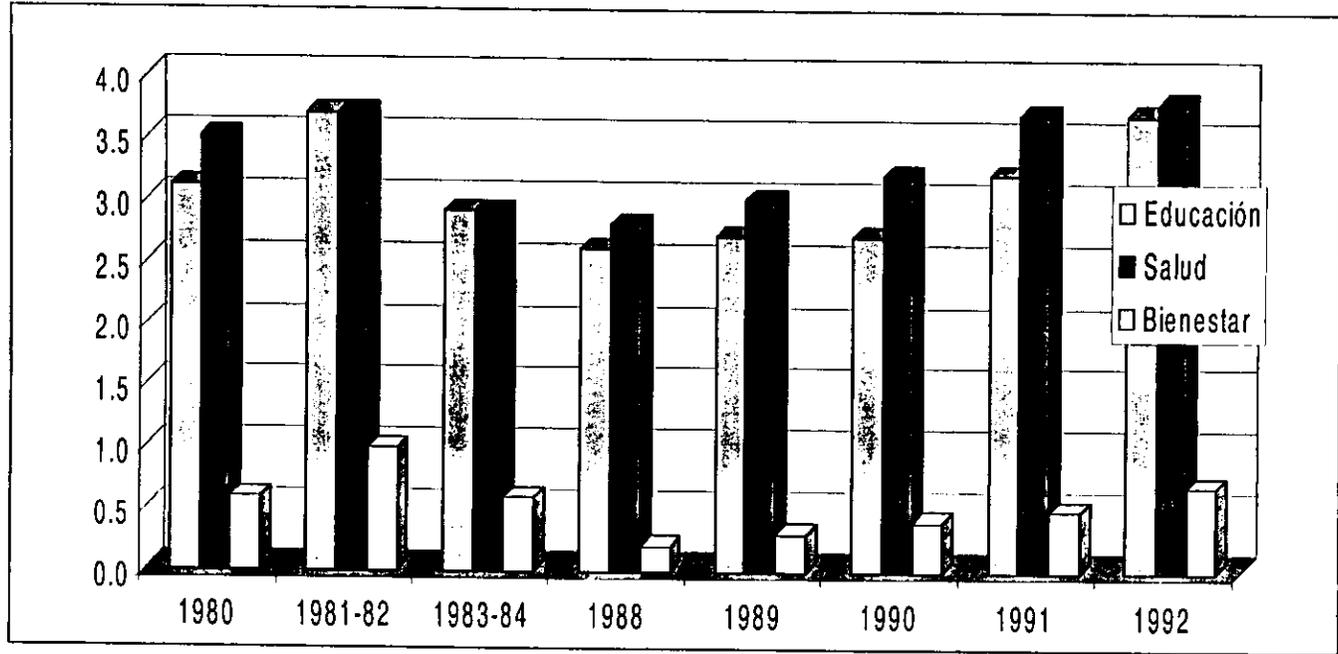
FUENTE: V Informe de Gobierno

AÑO	DEMANDAS REGISTRADAS			DEMANDAS RESUELTAS			EMPLAZAMIENTOS		HUELGAS ESTALLADAS REGISTRADAS	CONVENIOS		
	TOTAL	INDIVIDUALES	COLECTIVAS	TOTAL	INDIVIDUALES	COLECTIVAS	REGISTRADOS	TERMINADOS		TOTAL	INDIVIDUALES	COLECTIVOS
1980	4 875	4 674	201	5 330	5 183	147	5 757	5 309	93	6 533	9 586	6 947
1981	6 245	6 023	222	9 784	9 568	216	6 589	3 451	108	16 977	11 169	5 808
1982	19 271	18 909	362	18 450	18 450	335	16 095	8 924	675	38 930	32 263	6 567
1983	19 609	19 080	529	34 827	34 827	473	13 536	9 684	221	28 579	20 200	8 379
1984	19 645	18 625	1 010	21 213	20 041	1 172	9 052	5 029	221	11 926	10 200	1 906
1985	20 678	19 272	1 406	20 799	20 799	1 007	8 754	3 899	125	12 533	9 339	3 194
1986	23 057	22 468	589	19 635	19 636	822	11 579	7 149	312	16 144	10 572	5 572
1987	20 046	19 272	550	21 310	21 310	558	16 142	14 704	174	22 148	11 686	10 462
1988	21 425	20 736	689	22 834	22 834	673	7 730	7 434	132	18 387	12 833	5 554
1989	24 760	24 760	584	19 904	19 904	611	6 806	6 564	118	16 520	11 384	5 136
1990	27 772	27 224	548	24 444	24 444	523	6 395	6 597	150	18 542	13 435	5 107
1991	27 070	26 377	693	26 036	26 036	575	7 006	6 849	136	18 541	13 733	4 808
1992	31 033	30 278	455	26 867	26 867	773	6 814	6 784	156	18 314	13 295	5 019
1993	36 964	36 251	713	29 286	28 570	716	7 531	6 982	155	19 985	14 944	5 041
1994(1)	28 114	27 535	579	36 277	35 653	624	4 110	6 360	93	25 355	20 651	4 704

1.Cifras al mes de septiembre.

FUENTE: VI Informe de Gobierno

# GASTO SOCIAL



## LA REFORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO

### *Introducción*

En el primer capítulo de este trabajo intenté construir un modelo para analizar los cambios estatales y las políticas públicas; en el segundo capítulo me concentré en proponer una aproximación conceptual de la reforma de gobierno y de innovación gubernamental; y en el tercer capítulo me limité a exponer los principales cambios recientes del Estado mexicano.

A continuación me referiré a tres tareas de análisis: primero expondré las principales modificaciones organizacionales de la administración pública mexicana en el periodo que ocupa a este trabajo, es decir entre los años de 1982 a 1994; en segundo lugar expondré los principales cambios operados en la estructura de la administración pública mexicana, concentrándome en dos áreas fundamentales: la simplificación administrativa y la reestructuración del sistema burocrático; finalmente haré un análisis organizacional del PRONASOL, en donde destacaré el carácter innovador en la formulación y ejecución de las políticas sociales y trataré de señalar las principales características de organización y funcionamiento de la SEDESOL, así como su vinculación con el programa de Solidaridad.

La formulación y ejecución de las reformas se desarrollarían en un escenario caracterizado por la crisis, que el presidente Zedillo reconoció el 23 de diciembre de 1994. Esta coyuntura aunada a la legitimidad electoral con la que llegó el Presidente al poder ejecutivo, le permitió a éste contar con un mandato fuerte (un *landslide* electoral) que no aprovechó adecuadamente y le llevó a perder gran parte de su capital político. El uso efectivo del *landslide*

electoral con el que llegó Ernesto Zedillo a la presidencia de la república le hubiera permitido abrir una ventana de políticas lo suficientemente amplia como para convertirse en el empresario político que la coyuntura necesitaba (y sigue necesitando).

No obstante, la falta de proyecto para el cambio ha sido otro factor disfuncional para llevar a cabo las reformas. Varios analistas<sup>74</sup> coinciden en que mientras no haya una planeación de las políticas y estrategias para llevar a cabo los cambios institucionales en el país, estos no avanzarán o tenderán a ser erráticos en su desempeño.

Hoy el país está en un momento propicio para que el ejecutivo federal inicie reformas. Las formulaciones de las reformas judicial y política parecen ser las primeras; la de gobierno parece que empezó también con los cambios a la LOAPF y la inclusión de la reforma al servicio profesional de carrera de la administración pública. Sin embargo faltaría hacer más cambios de fondo, que hagan un gobierno eficiente y de respuestas rápidas. Un gobierno que trabaje mejor y que cueste menos.

### *Contexto de la reforma de gobierno*

La administración de De la Madrid reordenó recursos económicos y políticos mediante la agrupación en un sólo subcapítulo de la constitución de las leyes económicas con el fin de buscar cuatro objetivos: reafirmar la rectoría económica del Estado, establecer la planeación democrática de la economía nacional y el régimen de economía mixta, frenar el acaparamiento y

---

<sup>74</sup> Véase Isidro H. Cisneros, "los modelos de la transición política: México en la disyuntiva de innovación o la conservación", en Alberto Aziz Nasif, *México: una agenda para fin de siglo*, México, La Jornada/CIIH, 1996; Luis Rubio, "la reforma política sin proyecto", en *Nexos*, Vol. 19, Núm. 218.

la especulación fijando precios máximos a productos de consumo popular, y promover la defensa y organización de los consumidores; adicionalmente impulsó la simplificación administrativa y el fortalecimiento municipal. Estos elementos fueron básicos para hacer frente a la situación de emergencia y formular la política económica de la administración De la Madrid, que buscó dos metas principales: (re)ordenar la macroeconomía y hacer una reforma del mercado, es decir microeconómica. A la primera correspondió la renegociación de la deuda externa y el ajuste de las cuentas gubernamentales; a la segunda la apertura comercial y la privatización de las empresas públicas.

En el lado del Estado, la reforma abarcó un cambio importante: el traslado de la legitimidad estatal de la gestión pública a los procesos electorales y la democracia política en general.<sup>75</sup> El efecto gubernamental de estos cambios se presentó en dos áreas: en el ámbito público redefiniéndose la responsabilidad del gobierno; y en el ámbito privado, revalorando las organizaciones de la sociedad --filantrópicas, privadas y cívicas.

En este esfuerzo de rediseño de la naturaleza del gobierno se incluyó su tamaño pues el número de empresas públicas disminuyó y las formas de intervención estatal se modificaron.

---

<sup>75</sup> "El retiro administrativo ha liberado la política: centralidad de la democracia electoral, competencia partidaria, lucha de ideas, nuevos actores políticos;...se ha producido un pluralismo político. Lo que empezó como forzado saneamiento de finanzas públicas terminó como pluralismo, 'transición democrática', autonomía de la sociedad civil. Hoy estamos al final del 'proyecto nacional' como la estrategia discursiva única y unitaria del consenso político (... al arribar a la) democracia pluralista, habremos llegado a la 'individualización de la política'... Esta situación lleva lógicamente a dar prioridad a la constitución política y al acuerdo de las leyes restantes. Esto significaría el paso del Estado nación al Estado de derecho como el recurso discursivo y el criterio de legitimación política en México. Políticamente (como culturalmente) dice Aguilar "México es ya muchos, muchos Méxicos, pero legalmente, constitucionalmente México es y debe ser uno". Esta situación implica la transición de la "dominación tradicional" a la "dominación moderna" legal (Weber). En este sentido, la ideología e identidad nacional ya no debe reñir con la pluralidad política. Véase Luis Aguilar, *ibid.*, p. 14.

De esta forma, el redimensionamiento del Estado resultó en el descenso de 1 152 empresas públicas (incluyendo bancos) en 1982 a 646 en diciembre de 1988 y a 217 en diciembre de 1992, de las cuales 53 ya se habían reestructurado. El gobierno recortó 66.5% de las empresas públicas durante la administración salinista.<sup>76</sup>

La utilidad de la desincorporación entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, en donde 155 corporaciones se reestructuraron, fue de 1.5 billones de pesos. En el periodo de diciembre de 1988 a noviembre de 1992, la privatización abarcó 155 empresas y generó utilidades por 64 914 billones de pesos. En la última suma se incluyó la venta de corporaciones financieras particularmente bancos comerciales, totalizando 37 856 billones de pesos. Los restantes 27 058 billones provinieron de las empresas clasificadas como empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo 66 transacciones correspondientes a la venta de activos y unidades industriales y también a la venta de las empresas de participación minoritaria.

El producto de esas ventas se repartió de la siguiente manera: 172071.1 millones de pesos fueron integrados en el tesoro de la federación. "Esta cantidad fue el remanente del proceso de reestructuración. Aunque el déficit operacional final neto de estas compañías registraron 1 034 236.4 millones de pesos, esta suma no fue lo suficientemente pesada para el tesoro federal".<sup>77</sup> Asimismo, 26 792 241 millones de pesos, correspondientes a los activos restantes, se transfirieron al sector social y compañías semioficiales. De las

---

<sup>76</sup> Jacques Rogozinski, "The Restructuring Process in Mexico" en *Public Administration in Mexico*, 1993.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 47.

217 empresas existentes en diciembre de 1992, 53 estaban en proceso de reestructuración.<sup>78</sup>

### *Cambio organizacional*

En el lado organizacional de la administración pública, la tarea de modernización consistió en el sexenio de De la Madrid en reorganizar y reordenar al sector público.

De esa forma, en diciembre de 1982 la LOAPF se reformó y, entre sus principales iniciativas estuvo: regresar funciones a la Secretaría de Patrimonio, se creó la SEMIP, se le añadieron funciones a la SHCP relacionadas con la regulación de los bancos, se transformó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la SEDUE, se dio más facultades a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (que posteriormente se transformó en la SS), se creó la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, se reordenaron programas y políticas públicas encargadas de atender los problemas sociales, sobre todo, aquellos que afectaban a los grupos sociales más pobres del país.

Esta visión de los cambios del presidente De la Madrid fue menos ambiciosa que los proyectos de reforma administrativa de López Portillo. De hecho el concepto organizacional de administración pública, que heredó el gobierno de Carlos Salinas fue resultado de la gran reforma de 1977.

De esa manera, Salinas inició una reforma global en la que desapareció en 1992 la SPP, que fue creada precisamente durante la administración de

---

<sup>78</sup> De acuerdo con el Planade de Ernesto Zedillo, en diciembre de 1995 existían 204 empresas públicas, de las cuales 80 eran organismos descentralizados, 99 empresas de participación mayoritaria y 25 fideicomisos públicos. Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1996, p. 22.

López Portillo. Las funciones de egresos retornaron a la SHCP y el gasto volvió estar en función de los ingresos y no de la planeación del desarrollo como era la intención de los reformistas de 1977.

Otra parte de la SPP se unió a la SEDUE para conformar la SEDESOL, a la cual se le dio el control del PRONASOL y se volvió un contrapeso para la Secretaría de Hacienda, que ya había incrementado sus facultades.

Otros cambios organizacionales importantes durante la administración de Carlos Salinas fueron la creación del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el fortalecimiento del Secretariado Técnico de Gabinetes convertida en la Oficina de la Presidencia de la República y la creación de la CNDH.

Asimismo, "... a partir de 1989 Salinas de Gortari inició un programa de simplificación administrativa y (tomó) medidas simplificadoras significativas en varias áreas (...). Salinas redujo 60 410 puestos en áreas no primarias (lo que representó un corte de 4.3% del empleo público federal), pero aumentó los puestos en 9.4%, 13.9% y 28.3% en el sector educativo, de justicia y seguridad, y de salud, respectivamente (...)" (Méndez, 1994: 11)

Por su parte, Ernesto Zedillo hizo una última reforma que contenían 60 modificaciones, las cuales afectaron la estructura de diez secretarías de Estado y generaron cambios en la orientación y facultades de todas las organizaciones del gabinete legal.

Con estas reformas a la LOAPF, se crearon las Secretarías del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Contraloría y Modernización Administrativa; y la Secretaría de Energía, en sustitución de SEPESCA, SARH, SECOGEF y SEMIP, respectivamente.

La Secretaría de Gobernación fortaleció sus atribuciones de protección civil y ciudadana, también adquirió la responsabilidad de llevar a cabo un programa de fortalecimiento de la participación de las mujeres en la vida nacional.

La Secretaría de Hacienda mantuvo su actividad reguladora en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la administración pública y sobre el control presupuestal de los servicios personales y la aprobación de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades.

La SEDESOL enfocó su atención en el combate a la pobreza, a comunidades indígenas, desarrollo urbano en un contexto de desarrollo regional, así como en promover la participación de los estados y municipios en la realización de obras públicas y ejercicio del gasto.

Entre las atribuciones de la Secretaría del Medio Ambiente, ésta se encarga del rescate, preservación del ecosistema, regulando el fomento y el desarrollo por medio de políticas específicas en materia de recursos hidráulicos, silvicultura, flora, fauna silvestre y pesca. Entre sus tareas, el documento de reforma administrativa le recomienda atender el aspecto del desarrollo sustentable. Esta secretaría comenzó a coordinar la Comisión Nacional del Agua.

La SECOFI adquirió facultades sobre la actividad minera, en tanto que la SEMIP mantuvo su capacidad normativa para regular la actividad de energéticos. Asimismo, la Secretaría de la Contraloría fortaleció sus facultades y asumió la responsabilidad del patrimonio inmobiliario excepto la de carácter histórico, que se trasladó a la SEP.

Estos fueron en gran medida los principales cambios de la reforma administrativa del presidente Zedillo. Reforma que se convirtió en la número 11 en los últimos 18 años.

### *La simplificación administrativa*

Es un proceso cuya meta principal consiste en hacer más eficiente y funcional los procesos administrativos y que esto se traduzca en disminución de trámites, tiempos y requisitos para obtener un servicio público.

Las políticas de simplificación se iniciaron en la administración de De la Madrid y continuaron en el gobierno de Carlos Salinas. Mientras que la primera hizo énfasis en simplificar para disminuir la corrupción y fortalecer la renovación moral de la vida nacional, el segundo favoreció la idea de eficiencia, que se tradujo en cinco grandes objetivos: fortalecer e impulsar la modernización económica del país, consolidar una cultura administrativa que propiciara la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales, promover la elevación de la calidad y transparencia en la prestación de los servicios públicos, apoyar las tareas de la administración para la prevención y combate a la corrupción y, finalmente, fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad como un medio de mejoramiento de la acción pública y del fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos.

Para lograr esto el gobierno de Salinas impulsó cinco estrategias fundamentales: la descentralización y la desconcentración, la desregulación administrativa, la agilización de trámites, mejoría integral de los sistemas de atención al público y la simplificación intergubernamental.

La primera estrategia consistió en fortalecer las oficinas regionales de las dependencias federales mediante la delegación de facultades y adecuación de estructuras y recursos en función al incremento de atribuciones, así como la continuación de políticas tendientes a consolidar la participación en la toma de decisiones de los gobiernos estatales y locales en las políticas públicas, tales como las referentes al ejercicio del gasto público.

La segunda vertiente consistió en revisar las normas y disposiciones vigentes para eliminar o disminuir requisitos y condiciones en el cumplimiento de obligaciones, bajo el principio de confianza en el público usuario.

La tercera estrategia consistió en complementar la transparencia que intentó conseguir la desregulación con la eficiencia en la tramitación de asuntos ante las oficinas públicas, suprimiendo instancias innecesarias y aumentando la eficacia interna con la autonomización y la mejora de los procesos.

La cuarta vertiente se concentró en dar mayor información a los usuarios acerca de los trámites que debían realizar, reducir instancias por medio de ventanillas únicas y otorgar facilidades al público para que pudiera denunciar irregularidades.

La última estrategia se basó en dos aspectos: por un lado fortaleció sus medidas de desconcentración y descentralización, y por otro, el gobierno federal promovió que las administraciones estatales y locales formularan y ejecutaran políticas y programas de simplificación administrativa.

Estas medidas condujeron a que durante la primera mitad de la administración de Carlos Salinas, el gobierno llevara a cabo 1 160 procesos de agilización de trámites, 141 desreglamentaciones, 239 procesos de mejoría

integral y 274 tareas de desconcentración, traduciéndose esto en 1 823 medidas de simplificación administrativa.

Los sectores más beneficiados por estas medidas fueron: el fomento económico e infraestructura con 629 procesos, el de administración con 423, salud y bienestar con 285, el DDF con 200, el referente a la política exterior, interior y procuración de justicia con 189, y el de desarrollo agropecuario y pesquero con 97.<sup>79</sup>

### *¿Disminución del tamaño del Estado?*

No obstante la reducción del tamaño del Estado y de la administración pública paraestatal, las dependencias del gobierno central han tendido a aumentar y, por consecuencia, el personal público ha observado la misma dirección. Con base en el cuadro 13 se puede observar que entre 1979 y 1994, las secretarías de Estado pasaron de 16 a 17, teniendo el siguiente comportamiento: durante la administración de López Portillo, el gobierno federal tenía 16 secretarías de Estado, 2 departamentos de Estado, mientras que Miguel de la Madrid creó 2 más: la SEDUE y la SECOGEF y redujo el número de departamentos de 2 a 1, situación que permaneció hasta 1992, cuando Carlos Salinas realizó modificaciones a la LOAPF en donde desapareció a la SPP y creó la SEDESOL, reduciendo el número de secretarías de 18 a 17 y mantuvo un departamento de Estado (DDF).

De la misma forma las subsecretarías de Estado alcanzaron su máximo número en 1984, cuando llegaron a ser 74, aunque al año siguiente experimentaron un descenso notable, pues sólo se registraron 59. En 1992, el

---

<sup>79</sup> Luis Ignacio Vázquez Cano, "Administrative Deregulating" en *Public Administration in Mexico*, pp. 215-217.

número de subsecretarías alcanzó la cifra de 73, llegando a un nivel semejante al de 1983.

Las oficialías mayores expresaron un comportamiento estable entre 1979 y 1988, pues no modificaron su número. Sin embargo, durante la administración del presidente Salinas, el número de estas agencias públicas aumentó de 26 a 37, concentrándose estos incrementos en las áreas de defensa y procuración de justicia.

Por su parte las contralorías aparecieron por primera vez en 1982 y triplicaron su número al año siguiente y así permanecieron durante la administración del presidente De la Madrid para reducirse de manera dramática durante el gobierno de Carlos Salinas, pues las contralorías se integraron a las oficialías mayores y se desvaneció en gran medida su funcionalidad, pues al volverse parte de una organización de mayor jerarquía burocrática, perdieron capacidad de fiscalización y autonomía para tomar decisiones.

Mientras que para las administraciones de José López Portillo y Carlos Salinas, las coordinaciones generales parecieron no serles de gran utilidad, para Miguel De la Madrid, este tipo de organizaciones burocráticas fue importante, pues usó entre 1983 y 1984 casi 4 veces más coordinaciones generales que su antecesor en promedio y más del doble que su sucesor.

Durante los años 1982-1984, el número de direcciones generales alcanza su máximo y se ubica en 515, después de que en los 3 últimos años del gobierno de José López Portillo, esas organizaciones públicas medias habían mantenido una tendencia descendente. Sin embargo, a partir de 1984 la administración pública federal reduce el número de direcciones generales de 515 a 395 en 1985 y a 379 en 1988; en tanto que Carlos Salinas las estabiliza en alrededor de 380.

Esto indica que el gobierno mexicano disminuyó su tamaño y su personal público gracias al redimensionamiento del Estado, pero su sector central no sufrió muchos cambios. De hecho, al analizar al aparato burocrático en la administración de De la Madrid (periodo de importantes ajustes y recortes presupuestales) se observa que no descendió el número de empleados públicos (medido por el número de afiliados al ISSSTE), sino que más bien disminuyó el ritmo de crecimiento del personal, asunto que explicaré a continuación.

El Estado mexicano en sus momentos más críticos no ha dejado de ser un empleador, lo mismo que muchos Estados nacionales en América Latina. El hecho de que durante las décadas de los años 50, 60 y 70 la mayoría de los países latinoamericanos experimentaran la expansión acelerada del empleo público respecto al crecimiento de otros sectores sólo refuerza esta idea. Por ejemplo, según el PREALC (Infante y Klein, 1991) para el conjunto de América Latina las tasas anuales de crecimiento del sector público muestran una expansión más acelerada que el sector privado, entre otros, ya que para el periodo 1950-1980 el primero creció 4.5% y el segundo 3.7%.

En cambio, en la década de los años 80 el ritmo acelerado del crecimiento del empleo público descendió en América Latina, sobre todo, si se le compara con otros mercados de trabajo --el empleo privado en particular-- que han experimentado importantes decrecimientos a raíz de la crisis (Echeverría, 1985). En México, las dimensiones de los ajustes en el crecimiento del personal público fue el siguiente: mientras en las administraciones de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, el crecimiento del empleo público fue de 8.26%, 16.15% y 4.15%, respectivamente, en la administración de De la Madrid, el personal público aumentó sólo 2.52%, es decir la mitad que en el sexenio anterior. Al

mismo tiempo, las proporciones principales por programas al interior de la administración pública permanecieron casi igual. Así, la mayoría de los empleados públicos pudieron evadir el recorte de personal.<sup>80</sup>

Por consecuencia, el redimensionamiento del Estado se ubicó fundamentalmente en el sector parastatal, que condujo a cambios estructurales importantes, pero no indujo a una reducción de los empleados gubernamentales, sobre todo, si se toma en cuenta que en América Latina 75% del empleo público total corresponde al sector central, provincial o estatal y al local y la parte restante (25%) pertenece al sector paraestatal.<sup>81</sup>

De la misma manera, el gobierno de Carlos Salinas reconoció que sus políticas del empleo público consistieron en reasignar los puestos públicos, por un lado y, por otro, en racionalizar el crecimiento del personal público, mas no en disminuirlo. Las pruebas de estas políticas se encuentran en la página 102 de este trabajo en donde se señala que si bien hubo un descenso del personal en los sectores no prioritarios hubo aumentos sustanciales en otras áreas, tales como las sociales.<sup>82</sup>

---

80 María de las Mercedes Blanco Sánchez, *empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias, 1920-1988*, (tesis), México, El Colegio de México, 1993, pp. 221-267.

81 Algunos ejemplos de esto podrían ser los casos de Argentina, en donde 81% del empleo público se concentraba en la administración central, provincial y municipal y el 19% en empresas y bancos (Orlansky, 1990); Colombia, entre 1984 y 1986, tenía 76.1% y 23.9% respectivamente (Corchuelo y Urrea, 1990) y México, en 1982, presentaba 68% y 32%, respectivamente (Pichardo Pagaza, 1984).

82 Sin embargo, el Planade de Ernesto Zedillo apunta en otra dirección, pues después de reconocer que hubo una reasignación de los empleados del sector gubernamental, señala que " el número de empleos en el sector central (sin tomar en cuenta las contrataciones de la SEP, que en 1992 descentralizó los servicios educativos) se mantuvo prácticamente estable, mientras que el sector paraestatal registró un crecimiento medio anual de 1.5%. En términos absolutos, su número para los dos sectores, incluyendo a la SEP, pasó de 2.0 millones en 1980 a 1.5 millones en 1994. No obstante, esta última cifra se debe más a la desconcentración de la SEP y la SS que a una disminución de la contratación del personal público. Véase Poder Ejecutivo Federal, *op cit.*, p. 30.

Así la conclusión que arroja los resultados de la desincorporación que ha vivido el país en los últimos 14 años apunta en favor de que el redimensionamiento del Estado ha modificado más la frontera público/privada que el tamaño de la estructura burocrática del gobierno. Los cambios han llevado a una transformación en las reglas de propiedad y modificaciones estructurales en la economía más que a reducir el tamaño del personal público.

Como se observa, las reformas gubernamentales tienen mucho camino por delante, pues varias de las estrategias empleadas hasta ahora han carecido de coherencia, seguimiento y, en ocasiones, hasta de coordinación. Por ello, no es casual que, por ejemplo, las políticas de simplificación administrativa tengan en ocasiones cuellos de botella, pues no es ajeno a la realidad mexicana que una organización pública --llámese secretaría de Estado-- realice un proceso de simplificación y otra de la cadena (involucrada en los trámites) no lo haga. De tal forma, que el resultado final para el ciudadano consistirá en pocos avances y trámites aún difíciles y largos.<sup>83</sup>

Si bien es cierto que no hay fórmulas únicas para realizar una reforma gubernamental, pues cada organización debe proponer sus propios diagnósticos, es posible encontrar ciertas características que influyen negativamente en toda la administración pública mexicana. Una de ellas es la actitud relajada de los funcionarios ante las normas; una segunda es la falta de coordinación y de información intergubernamental en las políticas de cambios

---

83 "No obstante los logros respecto a la instrumentación de ventanillas únicas (en la administración de Miguel De la Madrid)(...) las acciones tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades, y por la ausencia de una normatividad adecuada no se generalizaron, ni se desarrollaron los incentivos para que los objetivos del programa (de simplificación) se incorporaran en forma permanente a su quehacer cotidiano". *Ibid.*, p. 14.

administrativos; y una tercera consiste en la falta de un proyecto integral de reforma gubernamental por parte de los tomadores de decisiones.

La primera "deficiencia" para llevar a cabo las reformas gubernamentales consiste, como ya lo apuntaba líneas arriba, en que mientras las leyes continúen otorgando demasiadas capacidades discrecionales a los funcionarios por un lado y, por otro, no establezcan más sanciones de carácter penal a las desviaciones administrativas, gran parte de las burocracias públicas seguirán actuando de manera relajada en su desempeño, relacionado con la administración de los recursos públicos, ya sean materiales, humanos o financieros. En otras palabras, mientras los excesos no se castiguen seguirán existiendo, mientras los controles no se fortalezcan la corrupción seguirá aumentando.

En este sentido, la corrupción debe verse como un problema de carácter estructural y no solamente como un mero asunto de ética profesional. Por tanto, para empezar a remover inercias se necesita llevar a cabo políticas públicas activas que impongan premios y castigos a las burocracias públicas, así como iniciar un proceso de transformación de actitudes en los funcionarios mediante la aplicación de la ley y no de la creación de más normas y reglamentos.

La segunda deficiencia se concentra en la falta de estrategias de coordinación e información inter e intragubernamentales. El problema de superar esta deficiencia consiste en el carácter discrecional y, en ocasiones, "secreto" de las medidas que pone en marcha una agencia gubernamental. Esto se debe en parte a las pugnas políticas que se presentan entre los titulares de las secretarías, por un lado, y en la falta de una política de información integral dentro del gobierno federal, que ayude en la toma de decisiones. Gran parte de este problema se debe a que tradicionalmente el candidato del PRI a

la presidencia de la república ha emergido del gabinete federal, lo que ha ocasionado que las diferentes burocracias guarden la mayor información posible, pues su actitud es la de actuar como "grupo" o camarilla política. Aquí se presenta un problema de sobrepolitización de las burocracias.

La tercera deficiencia, la que considero es la principal, consiste en que no existe un proyecto integral de cambios de la administración pública. El gobierno mexicano no se ha preocupado por formular políticas de reformas gubernamentales que propongan estrategias de cómo administrar las reformas, de cómo enfrentar las inercias, de cuáles son los mejores métodos para llevar a cabo los cambios dependiendo del sector o área gubernamental de que se trate. La falta de políticas públicas y estrategias gubernamentales de reforma desde una visión integral ha sido muy probablemente la causa principal, pues dependiendo de las funciones de cada secretaría u organización será la estrategia de reformas, ya que habrá algunas que necesiten un cambio organizacional, o una mejor planeación estratégica o una mayor capacidad gerencial y a otras les será más útil reformarse para tener estructuras más flexibles que les permitan absorber la participación social y responder mejor a las demandas ciudadanas.

Por ejemplo, en los últimos años, varias secretarías de Estado han experimentado cambios administrativos: la SECOFI y la SHCP han desplegado políticas de desconcentración y han intentado llevar a cabo estrategias de gerencia pública; por su lado la SEDESOL, ha ensayado métodos ligados a la administración democrática y la eficacia por cooperación (sobre todo en el caso del PRONASOL) sin dejar de practicar el modelo tradicional usado por el gobierno mexicano, que privilegia la eficacia por autoridad, es decir el método que defiende la idea de lograr las metas y

objetivos administrativos por medio de estrategias verticales y procesos burocráticos rígidos. Esto último es el punto central del siguiente apartado.

### *El estudio de un caso de innovación gubernamental*

La Secretaría de Desarrollo Social se convirtió en 1991 en la responsable de la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social. De manera particular la nueva secretaría tuvo la obligación de definir la política de asentamientos humanos, de desarrollo regional y urbano, la de vivienda y la ecología. Además la SEDESOL empezó a tener a su cargo, en estrecha colaboración con los gobiernos locales, la elaboración de los programas regionales que permitieran alcanzar un desarrollo integral de las diversas zonas del país. Lo más importante fue la responsabilidad que esta secretaría empezó a tener en la coordinación, concertación y ejecución de los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos.

Aparte de las responsabilidades mencionadas, la operación de la nueva entidad intentó aplicar novedosas fórmulas de comunicación entre una dependencia del Ejecutivo federal y la sociedad. La planeación de sus actividades, la ejecución de sus programas y la evaluación de su desempeño empezó a contar con la participación activa de los grupos sociales a los que orientaba y destinaba sus políticas. Para ello se aprovechó la experiencia participativa desplegada por el PRONASOL, evitando caer en el burocratismo, la falta de oportunidad en sus respuestas y la definición unilateral de sus programas. En este sentido, fue necesario "afiliar" las tareas de la citada dependencia a las demandas de la sociedad y no imponer a la sociedad esas tareas.

Una de las características de la nueva secretaría fue que su esfera de acción se ubicaba en diversos ámbitos del quehacer económico. Si bien su objetivo fundamental fue desarrollar una activa política de promoción del bienestar social, ello no sería posible si no se atendiera el desequilibrio regional y se crearan opciones productivas de desarrollo. Así, la atención al problema de la heterogeneidad regional y productiva también se convirtió en otro de los retos a enfrentar.

Un aspecto relevante fue que con la SEDESOL se abrió un espacio institucional y más formal para el desarrollo del planteamiento del PRONASOL en sus tres vertientes: bienestar social, apoyo productivo y desarrollo regional. Sin embargo no había que perder de vista dos cosas: una es que la apropiación consciente de la sociedad del planteamiento de Solidaridad iba más allá de la simple institucionalización de un programa. Para enraizar y complementar esta cooperación con las formas cotidianas de vida de las comunidades, hasta llegar a considerarla como una política del Estado mexicano, era necesario abrir más espacios y consolidar la gestión y la contraloría social de los programas. Mayor participación debería ir de la mano de una mayor organización y ambas deberían conducir al logro de los objetivos del PRONASOL.

## *I. Gasto Social y estructuras organizacionales públicas en México: el surgimiento de nuevos paradigmas organizacionales*

En un artículo de Manuel Villa,<sup>84</sup> se hizo una revisión de los elementos que han caracterizado la relación entre el Estado y la sociedad mexicanos y su relación con la política social. Lo interesante del ensayo se encuentra en que considera que la alternativa de política social para nuestro país en la década de los años 90, se debería basar en "el diseño de políticas menos dependientes de recursos administrativos, de (menos) personal estrictamente burocrático y de (menos) donaciones del sector público". En otras palabras se necesitaba "... encontrar un diseño innovador que se apoyara en la mayor organización de la sociedad para propiciar el buen uso de sus propios recursos, así como para elevar el potencial de los inevitablemente escasos medios del gobierno".

Estos comentarios me llevaron a reflexionar sobre la forma en que se había aplicado el gasto social en México, sobre las razones o formas de vinculación entre el Estado y la sociedad (que Villa define claramente), que condicionaron a que el gasto social se ejerciera de ese modo y, sobre todo, me estimuló a reflexionar sobre las estructuras organizacionales públicas que desde 1940 habían ejercido ese gasto público y que, parecía que ya no eran capaces, o al menos suficientemente capaces de adecuarse a los nuevos requerimientos sociales.

De este modo, decidí retomar los elementos más importantes que destaca este autor sobre la forma en que se ha caracterizado la política social en México, así como las razones de su existencia. Asimismo fue necesario

---

<sup>84</sup> "El Estado, el régimen político y la justicia social en México". *Examen*, Núm. 36, mayo 1992.

repensar estos factores en términos de la evolución de las estructuras organizacionales públicas en México, para así poder ubicar la naturaleza, la razón de ser y el tipo de estructuras organizacionales (según los enfoques de teoría de las organizaciones), que caracterizan al PRONASOL y a la SEDESOL.

En estos términos, y para repensar la evolución de la política social en función de la evolución de las estructuras organizacionales del sector público, decidí tomar como punto de partida los siguientes elementos que, según Villa, han caracterizado la relación entre el Estado y la sociedad en México: 1) la consolidación de la rectoría estatal, en la época de Calles, como forma concreta del intervencionismo del Estado mexicano, 2) el fomento económico, la justicia social y la defensa del interés nacional como los componentes esenciales del Estado; 3) la Constitución de 1917, como la recapitulación de los fines básicos que dan contenido a la doctrina del intervencionismo: nacionalismo, fomento al desarrollo económico, justicia social, participación popular en la política y defensa a la vez que promoción, de los intereses y derechos de los sectores populares; 4) superación del viejo liberalismo (que caracterizó al Estado mexicano en la reforma y el porfiriato), más no del capitalismo, así como la adquisición de capacidad de contemporaneidad en el sistema capitalista; 5) establecimiento de las bases para una tarea estatal más comprometida con lo que en la tradición política mexicana se ha reconocido como justicia social; 6) adquisición de solidez del Estado, gracias al fortalecimiento de los sectores medios y populares en el seno de sus aparatos, con lo cual se construyó el régimen de participación y contienda que permitió la necesaria unificación del poder que a su vez, y como unidad política explicó el tipo de diseño de política social, propia del Estado mexicano.

Con estos elementos como parámetro, para tener una referencia o noción de la forma en que se caracterizaron las relaciones entre el Estado y la sociedad, analizaré las características de la política social de 1940 a 1987, considerando que durante ese periodo se produjo la plena institucionalización y consolidación de las tareas gubernamentales a las que ha acompañado la capacidad de planeación (aquí, y en términos organizacionales, la entenderé como parte de un proceso de racionalización de las estructuras burocráticas que subrayan la jerarquía y por lo tanto la autoridad, como forma de lograr la eficacia). A partir de 1940 los planes y programas dejaron de producirse en el sentido tradicional para adaptarse a la idea de planificación. Paralela a esta situación, en el sector público se crearían un conjunto de organismos que desarrollaban su actividad en relación con la sociedad, atendiendo sus demandas sociales y políticas, y elaborando planes con esos propósitos. Estas organizaciones se agruparon, a partir de 1940, en cinco áreas que han constituido el ámbito de acción de la política social y que son: desarrollo rural integral, salud, educación, políticas urbanas y población.

Al parecer en México se había logrado conciliar centralización, planificación, representación de intereses y atención al desarrollo económico y social, para mitigar las desigualdades que resultaban de un largo rezago histórico. Sin embargo, si se observa desde la perspectiva de la forma en que se estructuraron esas organizaciones se puede ver que fueron creadas con los principios de la administración científica. En otras palabras, eran estructuras que buscaban la eficiencia a través de la jerarquía y por lo tanto, de la autoridad. La figura de autoridad, y de aquí proviene la imagen de la centralización, era el *chief manager* o ejecutivo en jefe (llámese director general, subsecretario, secretario o presidente) de cada organización. Esta imagen se fortaleció por la forma en que se ha estructurado el poder ejecutivo

en México, y con él las distintas organizaciones públicas que de él dependen. De este modo una estructura piramidal, jerárquica, de autoridad vertical, caracterizada por una división del trabajo de acuerdo a funciones, que en su normatividad general hace énfasis en las responsabilidades de los funcionarios en cada puesto, así como las tareas que debe cumplir la organización pública (llámense dependencia, organismo, entidad, etc.), así como el grado de especialización que deben de tener los funcionarios.

En estos términos, las organizaciones públicas mexicanas se han caracterizado por los elementos que Max Weber otorgaría a la burocracia en su "tipo ideal". Asimismo, se caracterizaría de una forma creciente por los elementos de la administración científica, definidos por Gulick y Urwick antes mencionados y por un proceso también creciente de racionalidad de su acción mediante los proverbios, como los llamaría Herbert Simon, del POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting y budgeting*), y del fortalecimiento de los mecanismos de planeación, control y evaluación de los procesos burocráticos.

En síntesis, y como se desprende de la lectura del texto de María del Carmen Pardo, se ha desarrollado en la administración pública mexicana, con especial énfasis en la década de los setenta, un proceso de racionalización de los procesos burocráticos, para con ello aumentar su eficacia. En otras palabras, y en términos de teoría de la organización, la alternativa que escogieron los tomadores de decisiones en México fue la de fortalecer las estructuras de jerarquía y de autoridad así como la división funcional del trabajo, como medios idóneos para lograr el funcionamiento eficiente de las organizaciones públicas mexicanas.

Sin embargo, y a partir de 1982, esta solución mostró claramente sus limitaciones, sobre todo para las organizaciones públicas encargadas de la

política social. A partir de esa fecha la capacidad de gestión se cuestionó aún más que la de planeación económica, que era en ese momento más crítica para el sistema político mexicano. A partir de esos años se planteó un reto fundamental para el Estado mexicano en términos de la política social: la exigencia de reformarse (en un ámbito de crisis de las finanzas públicas y de legitimidad del gobierno) sin sacrificar la política social, ya que sin ella se iría a la ruptura con las bases sociales que le dan fundamento y legitimidad al Estado mexicano. A su vez, la exigencia se planteaba como la necesidad de buscar nuevas vías para la reducción de las desigualdades, que se agudizaron después de la crisis de 1982, pero evitando el incremento de costos que, dada la crisis financiera del país, ya no era posible sufragar. Asimismo, se deseaba propiciar la inversión y el uso de recursos que aumentaran la capacidad productiva del país.

Asimismo, los procesos de racionalización del trabajo burocrático emprendidos desde la década de los años 40, pero sistematizados hasta el decenio de los 70, han producido serias deformaciones en la tarea gubernamental. Estas deformaciones se han caracterizado por la creciente incapacidad de una gran parte de las organizaciones públicas de cumplir con las funciones que les han sido encomendadas, y por su incapacidad de amoldarse a las nuevas necesidades que surgen de una sociedad más compleja.

No obstante, es necesario distinguir entre los cambios que se requieren para superar las deformaciones del sector público, y los que atentan contra los fundamentos históricos y sociales del Estado. En estos términos, no existen pruebas claras de que lo mejor sería el regreso al Estado liberal tradicional; por el contrario lo recomendable es ahondar en el sentido histórico de la definición de las relaciones Estado-sociedad actuales y, con base en ello,

diseñar nuevas alternativas organizacionales para las dependencias del sector público.

En otras palabras, el PRONASOL, que se estableció como la respuesta a las enormes y crecientes demandas sociales durante la administración de Carlos Salinas (Ernesto Zedillo no propuso algo diferente o nuevo), lo concibo aquí como una alternativa organizacional para la forma en que se estructuran las organizaciones del sector público que, por primera vez en la historia reciente de México, hace énfasis en el cumplimiento de las tareas públicas a organizaciones que buscan lograr la eficiencia por la cooperación y no como tradicionalmente se había hecho en México, por la autoridad. Es desde esta perspectiva, que analizaré el PRONASOL.

## II.- El PRONASOL, o la alternativa de eficacia por la cooperación para las organizaciones públicas mexicanas

Dice Carlos Rojas Gutiérrez:

*"... en el pasado, se instrumentaban programas con una mayor dirección gubernamental, a partir de los diagnósticos de problemas y estudios de factibilidad productiva, que se traducían en proyectos impuestos a las comunidades. Actualmente solidaridad deposita en las comunidades la responsabilidad de decidir el destino de los recursos y la iniciativa de proponer los proyectos por realizar. Es entonces cuando se proporciona asistencia técnica para asegurar el éxito de los proyectos productivos y la realización de obras de infraestructura y bienestar social."*<sup>85</sup>

De esta forma es como, en mi opinión, se describía en términos ideales la alternativa organizacional que representaba Solidaridad, con respecto a la forma tradicional de cumplir esas tareas. En otras palabras, "la nueva relación entre grupos sociales e institucionales que genera Solidaridad constituye la diferencia esencial con otros programas similares ejecutados en el pasado". Este punto es sumamente importante, ya que se está destacando que fue la nueva alternativa organizacional del ejercicio de la función pública, lo que permitió hacer frente a las demandas sociales y, sobre todo, como señala Rojas Gutiérrez "permitió dar respuesta a demandas añejas que no se habían atendido por los mecanismos tradicionales de realización de la obra pública".

De este modo, lo que se está aquí señalando es, precisamente, los límites de la capacidad de las estructuras organizacionales públicas mexicanas (creadas como ya se indicó, con los principios del *scientific management* y

---

<sup>85</sup> Carlos Rojas "Solidaridad suma de voluntades", *Examen*, Núm. 36, 1992.

fortalecidas por fuertes políticas de racionalización de la acción burocrática) para hacerle frente a las necesidades de la sociedad en el decenio de los 90.

Asimismo lo que solidaridad ha demostrado como alternativa organizacional es que pueden existir formas mucho más eficaces de acción gubernamental sin la necesidad de recurrir a las jerarquías de autoridad, a la especialización de funciones, ni a la gerencia centralizada de los proyectos ya que, como dice Carlos Rojas (en el caso de Solidaridad) "no se imponen centralmente las obras o proyectos a realizar, porque son los interesados, a través de sus organizaciones y en coordinación con el ayuntamiento y el gobierno estatal los que acuerdan y concertan lo que mejor responde a sus necesidades prioritarias". Aún más, lo que mostró en parte Solidaridad como alternativa organizacional de acción gubernamental fue que era más eficaz en el logro de objetivos que lo que eran las instancias organizacionales pasadas, y esto se observa en los logros del programa durante seis años: cerca de 25 millones de programas públicos, de los cuales más de 90% se dedicaban al bienestar social y proyectos productivos, asimismo entre 1990 y 1994, los fondos municipales de Solidaridad incrementaron su alcance de 19 a 31 estados de la república y de 1 439 a 2 318 municipios atendidos y de 19 444 proyectos a 24 839, entre otros aspectos importantes.

Con lo anterior, lo que quiero subrayar, fue la enorme capacidad de realización de tareas (que antes estaban encomendadas a las estructuras tradicionales de la administración pública) con el nuevo mecanismo de organización de las obligaciones gubernamentales. Es importante señalar que muchas de las obras públicas se efectuaron, quizás, con más eficacia y mejor calidad que si las hubieran hecho las organizaciones públicas tradicionales (ya que los mecanismos de supervisión, control y evaluación son las llamadas contralorías sociales, en las que participa directamente la comunidad); esto se

debe, básicamente a que las comunidades participan desde la planeación de obras y proyectos, hasta su ejecución, control y evaluación y conducen el proceso coordinadamente con las instancias gubernamentales. Asimismo, y esta es otra ventaja, Solidaridad parece no estar desvinculado de la política fiscal, de los estímulos a la micro, pequeña y mediana industria, del fomento de la productividad en el campo y a la orientación racional del gasto público para cumplir sus funciones sociales.

Esta nueva forma de gestión pública, por llamarle de otro modo, ha ilustrado, con la síntesis del artículo de Carlos Rojas que cité líneas arriba, que se convirtió en un mecanismo más eficaz para hacerle frente a las necesidades sociales que reclamaban respuestas prontas y adecuadas y que requerían de nuevos mecanismos por la escala en la que se presentaba, al margen de la perversión política y electoral que sufrió en varias ocasiones.

Con todo lo anterior, lo que he intentado hacer es introducir la reflexión hacia un punto que, en mi opinión, parece mucho más relevante: ¿ha llegado el momento, después de ver el ejemplo de Solidaridad, de volver a cuestionarse la vigencia o utilidades de las estructuras organizacionales públicas mexicanas, y de los principios en que están fundadas?

En otros términos, como señalé anteriormente, las organizaciones públicas en México estaban estructuradas por los principios del *scientific management* y del POSDCORB que subrayaban el papel de la jerarquía y de la autoridad para lograr la eficiencia, que es en síntesis, el modelo más adecuado de vincular medios y fines para, dado un nivel de recursos, obtener la mayor cantidad de producto, que es el objetivo de la organización. En la década de los años 70 se hizo el mayor esfuerzo de racionalización para lograr la máxima coordinación de la acción burocrática, fortalecer sus estructuras y, con ello, lograr la eficiencia. Sin embargo, y a menos de tres lustros de haber

sido diseñado este proyecto y todavía sin haberse ejecutado totalmente, se percibe la necesidad, como lo decía Villa, de buscar otras alternativas de estructuración de las organizaciones que lleven a cabo la acción gubernamental para hacerle frente a las apremiantes demandas de la sociedad.

De este modo considero que es necesario revisar las formas en que están estructuradas las organizaciones públicas, es decir, llevar a cabo una nueva revisión de la administración pública y de la forma y principios en los que está basada.

Al parecer se presenta un gran desafío para las organizaciones públicas mexicanas, que consiste en que la eficiencia o eficacia de la acción gubernamental no parece lograrse *per se* y más y mejor, como lo demostró Solidaridad, por la estructuración jerárquica y de autoridad en que está fundamentada la administración pública mexicana actualmente. El PRONASOL mostró que se podía lograr la eficacia por cooperación.

De esta forma, y a la luz de las referencias que expuse previamente, el análisis se concentrará en la secretaría de Desarrollo Social y de la forma en que se va a vincular al PRONASOL con ella. Para llevar a cabo lo anterior, presentaré, a manera de referente teórico, dos enfoques de la Teoría de Organizaciones con los que voy a realizar el análisis. El primero es el enfoque llamado de teoría y análisis organizacional, y el ya conocido enfoque del *scientific management* y del POSDCORB, ya comentado en este trabajo, pero en el cual se fundan casi todas las estructuras burocráticas del mundo. El segundo enfoque representa la alternativa novedosa en el estudio de las organizaciones, que está relacionado con el enfoque de desarrollo organizacional y de administración democrática. Esta tesis, que ha cobrado gran auge en Estados Unidos a partir de la década de los años 70, hace énfasis en la creciente necesidad de lograr la eficacia por la cooperación y la

participación de todos los miembros de la organización. Critica, a su vez, a los enfoques tradicionales de teoría y análisis organizacional, y plantea una alternativa (que ha sido aplicada en algunas organizaciones públicas norteamericanas con más o menos éxito) que conduce a la llamada administración o gerencia democrática de las organizaciones que según algunos autores como Bennis, se plantea como la única salida que tienen las organizaciones para hacer frente a una situación de cambio de gran dinamismo.

### *III.- Enfoques de análisis para las organizaciones públicas: eficacia por autoridad Vs eficacia por cooperación, administración científica Vs desarrollo organizacional y administración democrática*

Este enfoque ve a la organización como una máquina que está construida para manipular, alterar o controlar el ambiente externo e interno. Según Weber la burocracia moderna, igual que la mexicana, se caracteriza por los siguientes elementos: las actividades regulares de los agentes de la organización se definen como deberes oficiales. Estas labores son relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas está claramente establecida por reglas, así como la autoridad coercitiva disponible para llevarlas a cabo. Existen, a su vez, modos establecidos y regulares que aseguran la continuidad de estas tareas por, y solamente por, aquellos individuos que tienen que ver con las reglas o con las calificaciones generales que se establecen. La organización opera basándose en principios de jerarquía, en los cuales existen claras líneas de súper y subordinación. El manejo de la oficina, (que surge de la separación de la casa y de la oficina, de la vida privada y de la vida pública del funcionario) opera con base en reglas generales, las cuales son más o menos estables, más o menos exhaustivas, que se pueden aprender. El conocimiento de estas reglas representa una especialización técnica que los funcionarios poseen. El funcionario actúa por una autoridad que está legalmente establecida, ejerce en la oficina pero no es de su propiedad y está dedicado, a su vez, a propósitos funcionales e impersonales. La noción de burocratización ofrece, sobre todo, la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de funciones administrativas especializadas acordes con consideraciones puramente objetivas. Idea de dominación como elemento útil para entender el modo en que el poder se

legítima y se estructura en el tiempo y en las relaciones sociales. Existen diferentes tipos de dominación para Weber, la que aquí me interesa es la dominación racional-legal que tiene como característica, que es 1) continua y regulada, 2) sistemáticamente dividida por medio de la especialización e implica la noción del orden jerárquico, 3) tiene reglas escritas, 4) determina racionalmente los medios-fines como forma que los individuos tienen para adaptarse a las condiciones creadas por los instrumentos técnicos en las organizaciones, 5) la burocracia se convierte así en el medio más eficiente para el desempeño de los fines asignados.

Junto con Weber, Frederick Taylor introduciría la visión positivista de la ciencia a la administración y definiría al *scientific management*, que tendrá como papel la racionalización del proceso de trabajo con el cual se logrará que el trabajo y la gerencia sean más productivos. El esfuerzo racionalizador se mueve en dos sentidos: 1) determinar el camino más apropiado para alcanzar el objetivo; 2) selección de la gente más adecuada para realizarlo. Se busca la cooperación como el medio más adecuado para lograr el conocimiento y la eficiencia. Plantea dos clases de cooperación; una es la manipulación y control del ambiente del trabajador y de la gerencia para permitir que el trabajo se haga más eficiente.

En síntesis, las nociones de sistema, jerarquía y estructura son los puntos nodales que definirán las discusiones de Weber y Taylor, y ambos, a su vez, tendrán como premisa básica de racionalidad, la racionalidad instrumental.

Por otra parte, la visión que tuvo el mayor impacto en la forma en que se estructuraron las organizaciones públicas desde el decenio de los 40 y que, en muchos casos y en México básicamente, persiste hasta la fecha es la del POSDCORB, creado por Luther Gullick y L. Urwick.

Para estos autores, como para los anteriores, la autoridad es el principio determinante de la organización; la autoridad representa el liderazgo y opera a través de la delegación de tareas y tiene un sólo objetivo y propósito dentro de la organización, llamado coordinación de funciones. Asimismo, para Gullick la división del trabajo es un principio operativo y se inicia, (este funcionalismo) desde la primera línea central de autoridad, en la cual se empieza a subdividir en funciones y subfunciones y, al final, siempre se encontrará que se tienen distinciones funcionales. Esta necesidad de dividir el trabajo funcionalmente, señala el autor, es la herramienta básica para lograr los objetivos organizacionales.

A su vez, Gullick confía en la jerarquía burocrática, con el ejecutivo en jefe como el centro del interés administrativo, como forma de establecer las líneas de autoridad y responsabilidad. De este modo, el POSDCORB se convierte en una definición de los asuntos de trabajo (o deberes) del ejecutivo.

En síntesis, el POSDCORB de Gullick describe una filosofía operacional para la administración pública que tiene dos consecuencias importantes para la administración pública mexicana: 1) la división del trabajo, funcional y jerárquica, es el modo básico de organizar las actividades de las organizaciones públicas; 2) la eficiencia, entendida como el más adecuado uso de los recursos de acuerdo a las opciones disponibles, se convierte en el valor último para la administración pública (aquí la entiendo como eficacia).

La organización funcional de la administración pública seguirá el principio de departamentalización, en el cual, el principio organizacional más importante será el de la coordinación. (En el caso de la administración pública mexicana, el proceso de racionalización se define como los crecientes intentos

de coordinar las tareas de las distintas organizaciones gubernamentales con referencia a un proyecto común que era, en general, un plan de desarrollo).

Por otro lado, la autoridad coordinadora suprema deberá descansar en algún lugar y en alguna forma dentro de la organización. Es igualmente importante para la idea y concepto de organización que exista un proceso formal de carácter, a través del cual esta autoridad coordinadora opere de la punta hacia la estructura entera del cuerpo organizativo.

Al anterior, se suman dos principios subordinados que son los de especialización y de ámbito de control. El primero es la división del trabajo y el otro es el que dice que una sola persona no debe de tratar de supervisar a más de cinco trabajadores cuyos empleos estén interrelacionados.

Por último, para Henry Fayol, se pueden señalar catorce principios básicos de administración que, no son los únicos, pero que son los que regularmente contiene toda organización: división del trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de gerencia, subordinación de interés individual al bien común, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del equipo (staff), iniciativa y espíritu de cuerpo. Estos principios serán entendidos como guías generales de acción administrativa más que recetas ambiguas para ayudar a los administradores individuales a entender sus ámbitos organizacionales. Sin embargo, estos también serían los famosos "proverbios" que Simon criticaría por ser poco claros, ambiguos y de términos pobremente definidos.

Con los elementos que enumeré intentaré construir una herramienta analítica que abarque el mayor número de características de las organizaciones burocráticas modernas para que, con ello, pudiera tener un referente teórico, analíticamente sintetizado, que sirviera para estudiar la

estructura de la secretaría de Desarrollo Social y entender cuál es su razón de ser.

El segundo enfoque que utilizo será el propuesto por las teorías de desarrollo organizacional y administración democrática para entender las organizaciones públicas y que, a diferencia del enfoque antes presentado, plantea alternativas completamente distintas a las antes mencionadas y que son, a mi parecer, las que caracterizan a la estructura de la administración pública mexicana. De este modo, las tesis de desarrollo organizacional plantearán el logro del objetivo de la eficiencia-eficacia haciendo énfasis en la cooperación-participación, y no en la autoridad como lo hacía el otro enfoque, y propondrá, a su vez, formas completamente novedosas de organización para las agencias públicas.

El desarrollo organizacional es un esfuerzo planeado que abarca toda la organización, que es administrado desde los altos mandos para incrementar la efectividad de la organización y la salud de la misma, a través de intervenciones planificadas en los distintos procesos. Está diseñada para mejorar la salud, eficiencia, efectividad, el cambio efectivo, la ejecución de las decisiones en la organización, tomando como punto de partida el recurso más valioso de la organización, que son los individuos.

El desarrollo organizacional involucra la aplicación del conocimiento, de la ciencia del comportamiento para facilitar el cambio, para desarrollar las habilidades de los individuos, para resolver problemas, y estos pueden ser personales, impersonales, de grupos pequeños, entre grupos y en todos los niveles de la organización. El desarrollo organizacional tiene, en sus acciones sobre la organización, ocho características inherentes: una atención no exclusiva en el grupo y sí en los procesos organizacionales; énfasis en el trabajo de equipo como la unidad clave para aprender maneras más efectivas

de comportamiento organizacional; atención en la gerencia de colaboración y en la cultura de trabajo en equipo; destaca la gerencia de una cultura del sistema en su conjunto; la atención de la gerencia a las ramificaciones del sistema; uso del modelo acción-investigación; el uso del agente científico de cambio del comportamiento, llamado catalizador o facilitador; y una perspectiva del esfuerzo del cambio como un proceso que se lleva a cabo.

El desarrollo organizacional como un proceso planeado y consciente para dirigir el cambio en la organización se basa en un conjunto claro de premisas. Definir el conjunto de estas premisas es el punto básico para comprender la teoría y la práctica del desarrollo organizacional. Existe una clara y precisa definición de las premisas, las cuales hacen referencia a la gente como individuos, en grupos y en un contexto organizacional. Esas premisas consisten en que: las necesidades de la gente por crecimiento y desarrollo personal se pueden satisfacer mejor en un ambiente que apoye y que presente retos; la mayoría de los trabajadores son capaces de adquirir mayor responsabilidad por sus propias acciones y de hacer una mayor contribución al logro de los objetivos organizacionales, de lo que realmente se les permite en la mayoría de los ambientes organizacionales. Asimismo, hay otras premisas que se refieren a los grupos y argumentan que: los grupos son importantes para las personas, y la mayoría de las personas satisfacen sus necesidades dentro de grupos, especialmente en el grupo de trabajo, que incluye semejantes y supervisores; los grupos de trabajo pueden ser útiles o peligrosos para la organización; los grupos de trabajo pueden incrementar su efectividad para satisfacer las necesidades individuales y las organizacionales a través de trabajar juntos en colaboración.

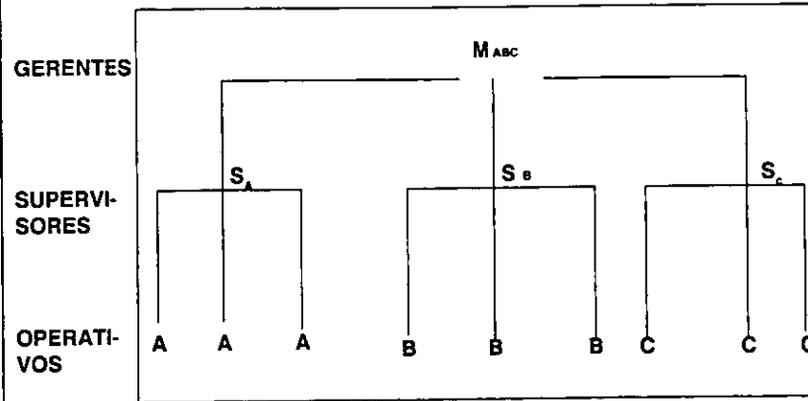
El desarrollo organizacional no ha tenido una gran participación dentro del sector público, más bien llegó a convertirse en un término despectivo dentro de algunas esferas de gobierno en Estados Unidos.

Para Golembiewski existe una fuerte contradicción entre el propósito democrático y la administración dentro del gobierno. Siguiendo los principios burocráticos, se tiene que la administración pública viene a ser una autocracia al servicio de la república democrática. De esta manera, existen costos tanto para individuos como para las organizaciones dentro de la burocracia. En respuesta a esto, el desarrollo organizacional promueve la formación de valores más democráticos que autoritarios, lo que repercute con efectos positivos sobre los grados de efectividad y eficiencia.

Dentro del contexto del modelo de democracia en oposición a la administración, se pueden notar dos enfoques: uno de estructura formal (gráfica 7) y un enfoque de estructura de flujo de trabajo (gráfica 8). La siguiente discusión se concentra en las implicaciones que cada modelo tiene sobre los individuos y sobre las organizaciones dentro del ambiente existente en el sector público.

La gráfica 7 representa una estructura tradicional. Este modelo es de una estructura consistente con los valores burocráticos: énfasis en la diferenciación, represión, estabilidad y función. Propiedades subyacentes: la autoridad es una relación vertical o jerárquica. Los departamentos se organizan alrededor de una misma actividad o similares, llamadas funciones en los niveles superiores de la organización y procesos en los niveles inferiores. Esto es, que las actividades son agrupadas. Sólo un pequeño número de personas debe reportarse directamente a su superior.

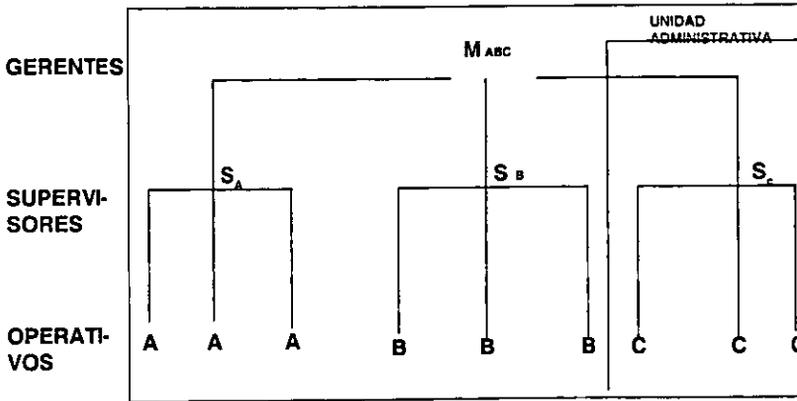
## Gráfica 7 UNIDAD ADMINISTRATIVA



La gráfica 8 representa una estructura por flujo de trabajo. Esta es una estructura alternativa con énfasis en: integración, autocontrol, cambio y flujo de trabajo. Propiedades subyacentes: las relaciones de autoridad ocurren arriba, abajo y a lo ancho de la organización, y todos estos vectores deben apoyar los objetivos compartidos. La departamentalización refleja el flujo de trabajo, esto es, las actividades relacionadas se reúnen sin importar que sean parecidas o no. Un número relativamente grande de personas puede reportar a un superior, siempre y cuando se tenga una estructura que facilite medir el desempeño.

Gráfica 8

## UNIDAD ADMINISTRATIVA



Se pueden elegir muchas maneras para desarrollar las implicaciones de los dos modelos alternativos sobre el comportamiento de individuos y sus actitudes. El modelo 1 pone en peligro la identificación del empleado con su trabajo. Más recientemente, se han visto sus influencias en referencia a la gente en los niveles inferiores de la organización, donde hay más incidencia de este malestar. En los niveles superiores de la organización los efectos negativos de la estructura del modelo 1 fueron resaltados hace más de medio siglo en gigantescas empresas industriales y comerciales.

El contraste entre los modelos 1 y 2 pueden implicar una visión de contingencia la cual sugiere que la clase de estructura organizacional efectiva variará con las condiciones, internas y externas, a las que se enfrenta la organización.

#### *IV. Análisis organizacional, a partir de los enfoques expuestos, de la Secretaría de Desarrollo Social y del PRONASOL*

Como se puede percibir en la descripción de la estructura organizacional de la SEDESOL, que acabo de presentar, parece que su diseño se inspira claramente, como el resto de las dependencias del sector público mexicano, en los principios de administración científica y del POSDCORB (que expuse en el apartado III).

Indudablemente, la Secretaría de Desarrollo Social es una estructura jerárquica, piramidal, que tiene fuertes líneas de autoridad verticales (sobre todo en los mandos superiores), se mantiene la división funcional del trabajo, así como la subdivisión funcional. En otras palabras, la estructura de la Secretaría se dividió en tres funciones básicas que fueron el desarrollo regional, el desarrollo urbano e infraestructura y la función de la vivienda y de bienes inmuebles.

La característica de esta división funcional, como decía Gullick, es el principio de homogeneidad, con el cual uno puede caracterizar "racionalmente cada trabajador por el propósito mayor al que sirve, por los procesos que usa y por las personas o cosas con las que trata".

En esta división funcional, la autoridad (en este caso el Secretario de Desarrollo Social) representa el liderazgo, y opera a través de la delegación de tareas, además que tiene un sólo objetivo y propósito dentro de la organización que se llama coordinación de funciones.

Esta división del trabajo tiene otra orientación aparte de la funcional, es decir, la división del trabajo es también un principio operativo en el cual se establece la confianza en la jerarquía burocrática (por lo tanto en la autoridad)

para lograr la eficiencia, a su vez, se percibe al ejecutivo en jefe (secretario, subsecretario, directores generales) como el centro de interés administrativo.

En estos términos, se puede observar que otro de los principios de administración que, junto a los antes señalados, ha servido de inspiración para crear la estructura básica de la Secretaría es la distinción entre línea y *staff*, que sólo puede tomar significado claro en una estructura burocrática ya que, en la medida en que el trabajo se divide funcionalmente y, por lo tanto, lateralmente; está también dividido verticalmente.

Como Gullick señala "cuando el trabajo de gobierno está sujeto a la dicotomía de "línea" y de "staff", están incluidas todas aquellas personas que dedican su tiempo exclusivamente a conocer, pensar y planear funciones". Por otra parte, en la línea se encuentran todos aquellos que se encargan, básicamente, de llevar a cabo las funciones. Obviamente los que están en línea están pensando y planeando, haciendo sugerencias a sus superiores. Asimismo, los del *staff* están realizando labores pero, la diferencia es que ellos no organizan a otros, ellos dividen o seleccionan al personal, no emiten órdenes, no toman responsabilidad del trabajo. Todo lo que sugieren se retiene o se envía hacia arriba, no hacia abajo, y se lleva a cabo por la responsabilidad y la dirección de un funcionario de línea.

Esta división entre línea y *staff* de Gullick, me parece un referente muy útil para entender el papel de las unidades de análisis y de coordinación de la Secretaría. De algún modo, se trata de evitar que los equipos de *staff* intervinieran en el trabajo de los funcionarios de línea y, al parecer, se decidió que todo el equipo de *staff* (asesores, jefes de unidad, analistas, etc.) estuviera vinculado directamente con el secretario (como se puede ver en el organograma y como lo describe el DOF) y no participara de la "línea"

jerárquica de autoridad dividida por funciones, tal como se puede percibir en el organograma de la dependencia.

Por otra parte, es claro que en la división por funciones antes descrita se pueden percibir las subdivisiones funcionales y subdivisiones de las mismas hasta constituir, de este modo, una estructura jerárquica piramidal, la cual ha caracterizado, como se expuso en la sección I, a la administración pública mexicana.

Otro aspecto que cabría resaltar como característica de la estructura básica de SEDESOL, sería el papel de la responsabilidad de los funcionarios de cada uno de los organismos, es decir, de las subsecretarías, direcciones y subdirecciones. En las estructuras burocráticas, que se basan en los principios de la administración científica, la responsabilidad está claramente determinada mediante reglas para cada uno de los puestos y organismos que componen la estructura burocrática. En otras palabras, las responsabilidades que tienen que cumplir por ley el subsecretario de desarrollo regional o los directores generales que están bajo su mando, no pueden ser atribuidas a otro subsecretario o a otros directores generales, pues son responsabilidades que deben cumplir y hacer frente los funcionarios que se encargan de esa subsecretaría y de esas direcciones. Asimismo, estos funcionarios no son responsables de las tareas y obligaciones que tiene que cumplir otro subsecretario y los directores generales que están a su cargo, etc. En el caso de estas estructuras burocráticas, la responsabilidad es personal y está claramente determinada para cada funcionario por el puesto y la función que ocupa.

Sin embargo, si la secretaría de Desarrollo Social tiene, en términos generales de su estructura básica, las mismas características de los organismos jerárquicamente estructurados, que ya han demostrado sus limitaciones, que

caracterizan a la administración pública mexicana ¿cómo va a vincularse con el Programa de Solidaridad? ¿Cómo va a integrarse una estructura burocrática, piramidal, ordenada por divisiones funcionales del trabajo, y por divisiones entre línea y *staff* claramente determinadas y la responsabilidad de cada organismo, cada subsecretaría, cada dirección general, subdirección, etc. (y por tanto responsabilidad de sus titulares) claramente determinadas por ley, con una estructura moderna, que hace énfasis en el logro de la eficacia por la cooperación, que tiene estructuras jerárquicas muy distintas a las burocráticas, mecanismos de control y evaluación que están integrados por personas completamente ajenas a cualquier estructura gubernamental que, además trabajan por mecanismos de responsabilidad compartida en vez de individual que no pertenecen directamente a la pirámide de autoridad de la jerarquía y que, gracias a esto último, ha tenido logros espectaculares en los últimos tres años?.

En síntesis, la creación de la SEDESOL, y la integración del PRONASOL a ésta última plantea una paradoja: al parecer, se trató de vincular dos alternativas organizacionales públicas (la vieja que subraya los mecanismos de jerarquía y autoridad para lograr la eficiencia y la nueva que hace énfasis en la cooperación para lograr también la eficiencia) que se contraponen fuertemente, que funcionan bajo supuestos distintos y que buscan obtener resultados por mecanismos completamente distintos.

Por tanto, si el PRONASOL ha logrado la eficiencia, de la que tanto presumió la administración de Carlos Salinas, éste parece vincularlo con una estructura burocrática que, en la forma en que existe ya ha demostrado sus limitaciones.

Al parecer, en el momento en que concibió la estructura de la SEDESOL, se tenía esta paradoja en mente y se concibió la creación de

organismos desconcentrados (que estaban relacionadas con la ecología, empresas de Solidaridad, protección del ambiente, etc.) que tendrían, entre sus facultades genéricas, el establecer conforme a "los lineamientos que dicte el Secretario, las políticas, normas, sistemas y procesamientos tanto de carácter técnico-normativo, como para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del órgano desconcentrado de acuerdo con sus programas y objetivos... (así como) el planear, programar, organizar, controlar y evaluar el funcionamiento del órgano desconcentrado".<sup>86</sup> De este modo, la alternativa que se planteó fue la de organizaciones semiburocráticas o que pueden estar estructuradas de otra forma, para cumplir sus funciones. En otras palabras, la idea que se planteó fue la de crear órganos que tuvieran un cierto grado de independencia respecto a la estructura jerárquica de la secretaría, y que tuvieran que informar al secretario de sus actividades. Asimismo, y como lo señalé anteriormente, tenían facultades mucho más amplias que las organizaciones de línea y *staff* de la dependencia en cuanto a su constitución interna, su estructura administrativa y el control y evaluación de los recursos.

De esta forma, la alternativa que se planteó para mantener la autonomía del PRONASOL fue la creación del Instituto Nacional de Solidaridad, que como órgano desconcentrado, llevaría a cabo la mayor parte de las funciones que realizaba antes el PRONASOL, tratando, al parecer de mantener la autonomía orgánica y de organización de funciones que antes tenía Solidaridad.

De este modo y, a mi parecer, la disyuntiva que se planteó para el gobierno con el fin de reformar la política social fue la de reforzar las estructuras burocráticas y jerárquicas, que habían demostrado claramente sus

---

<sup>86</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 1992, pp. 69-70.

limitaciones, para obtener la eficiencia por medio de la autoridad, con la alternativa nueva de permitir formas de organización distintas que destacaban la eficiencia por la cooperación que, con el PRONASOL, demostraron su capacidad de ser formas más eficientes de lograr los objetivos que les habían asignado en lapsos breves de tiempo.

Sin embargo, aunque parecía claro que los mecanismos de eficiencia por la cooperación eran más eficaces que los mecanismos tradicionales, quedaba un grave problema por resolver ¿cómo determinar la responsabilidad (que por la tradición jurídica existente es personal e intransferible) en las nuevas formas de organización que se caracterizan por funcionar mediante equipos de trabajo de responsabilidad compartida? ¿cómo determinar en esa situación, los grados de responsabilidad de cada uno de los participantes?

La alternativa de desarrollo organizacional y administración democrática (que presenté líneas arriba) sería la que describe mejor, en términos de teoría de organizaciones, la alternativa de participación por cooperación para lograr la eficiencia. Sin embargo, en el momento actual de la administración pública mexicana, se antojaría difícil comprender toda una reforma de la administración pública con base en esos supuestos (además, no se olvide que la última gran reorganización administrativa del sector público fue a fines del decenio de los 70) ya que el problema de la determinación de la responsabilidad sería, en última instancia, un problema muy difícil de resolver y, quizás hasta un obstáculo insalvable.

En síntesis, del análisis organizacional que aquí he presentado, se puede señalar que la alternativa que se percibió, desde el gobierno mexicano, para institucionalizar el PRONASOL, por un lado, y la nueva política social por el otro, fue la de vincular dos alternativas organizacionales mediante mecanismos que garantizan, al menos en el papel, la autonomía del

PRONASOL y que, por el otro, institucionalizaba en la forma tradicional, un nuevo enfoque de política social mediante la constitución de un nuevo organismo burocrático que garantizaba, por su misma naturaleza, el establecimiento de responsabilidades claras, y precisas por reglamento, a los encargados de cumplir las funciones atribuidas a la nueva dependencia.

En este apartado expuse una reforma concreta de gobierno. La importancia de este cambio radica en la ejecución de un nuevo enfoque burocrático que permitió una relativa flexibilidad de la administración pública para absorber las demandas sociales combinándola con formas tradicionales del ejercicio administrativo. Es importante señalar que el punto central de este capítulo se encuentra en el ámbito específico del cambio organizacional, tomando en cuenta los cambios de la administración pública en los últimos años y en particular del PRONASOL, que fue una política social innovadora en la administración de Carlos Salinas pero cuestionada en lo político, pues en varias ocasiones derivó en apoyos inadecuados en favor del PRI.

### *Comentarios finales*

Estos son cambios fundamentales en la práctica de la administración pública mexicana, pero se han llevado a cabo sin tomar en consideración el todo, que es el gobierno. Parecen cambios que se han realizado más por las necesidades coyunturales y restricciones económicas que por un proceso planeado de cambio. Las reformas y las innovaciones han respondido más a las crisis que a una voluntad de cambio.

Tal parece que ante la incertidumbre, el gobierno ha optado por la política pública de no actuar, que se expresa en una posición pasiva por parte de aquél ante los problemas. Durante cierta etapa de las crisis es posible que

sea una estrategia válida, pero cuando se prolonga podría tomarse peligrosa, pues en los asuntos públicos (economía, política o sociedad) no hay espacios vacíos. Las arenas en las que deja de intervenir el Estado son ocupadas por otros grupos, que pueden ser institucionales o no. Este factor representa el principal riesgo del cambio, pues nadie garantiza que las fuerzas políticas que ocupen los espacios abandonados por el Estado sean favorecedoras de las reformas.

El problema de continuar con los cambios institucionales del Estado mexicano, especialmente los referentes a la administración pública, consisten en que el régimen revolucionario se preocupó más por formar un sistema político basado en gran medida en reglas no escritas que por establecer un sistema jurídico. De ahí que las reformas no enfrenten sólo problemas estructurales, sino también de inercias (prácticas, costumbres, amiguismos, compadrazgos, etc.) que se erigen en factores importantes de no cambio.

Es necesario que los tomadores de decisiones en México asuman sus responsabilidades, generen proyectos que permitan mayor certidumbre a la sociedad y, sobre todo, formulen planes de innovación en donde al mismo tiempo haya más eficiencia gubernamental y mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Los ejemplos de SECOFI y SHCP por un lado, y el de la SEDESOL y el PRONASOL, por otro, manifiestan claramente que *la* reforma de gobierno está compuesta por varias reformas, por varias políticas públicas y por varias estrategias. Por consecuencia, el aparato gubernamental debe formular un proyecto integral de cambio teniendo en cuenta que cada organización hará modificaciones en función de sus necesidades, unas se reinventarán, otras se innovarán o bien se refundarán y tal vez otras buscarán convertirse en instituciones más flexibles que les permitan absorber la participación de la

sociedad. Otras necesitarán de más de una estrategia para reformarse. El fin, independientemente de las medidas, será el mismo: el bienestar público.

## CONCLUSIONES

Las reformas del gobierno son en el presente retos y necesidades de las sociedades y los Estados modernos; el consenso converge en la coordenada del cambio, aunque las diferencias se presentan en las estrategias. En otras palabras, parece haber acuerdos en función de *qué* cambios se deben hacer, pero no en *cómo* llevarlos a cabo.

De ahí que el lector podría haber encontrado en este trabajo una visión con la que podría estar o no de acuerdo, pero ésta resulta útil para la discusión de ideas, estrategias y políticas para reformar al gobierno y que, como fin último, beneficie a la sociedad.

El objetivo de las reformas de las organizaciones estatales no consiste sólo en que los productos y bienes públicos tengan más eficiencia o calidad, sino que estos se expresen en mayor bienestar para la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, “la eficiencia de un gobierno se califica desde dos tribunales: la constitución y la democracia. La constitución habla de derechos y libertades, por lo que la eficiencia solo es tal si es compatible con ellos. La democracia evalúa logros a partir de las percepciones de cada ciudadano”.<sup>87</sup>

Por consecuencia, mayor eficiencia gubernamental no significa formular y ejecutar cambios para que la situación social permanezca igual, sino que se traduzca en nuevas formas de ejercer el poder por medio de una legitimidad basada en reglas escritas y principios de igualdad y equidad,

---

<sup>87</sup> Cesáreo Morales, “la justicia en las sociedades complejas”, en *Examen*, Núm. 65, 1994, p. 19.

respetando y respondiendo con soluciones originales a las demandas de una sociedad compleja, diversa y plural.

En este trabajo intenté destacar que la eficiencia gubernamental se ha convertido en un elemento importante para la legitimidad estatal, pues los ciudadanos han empezado a percatarse de los costos que los errores y deficiencias gubernamentales producen. La corrupción, los múltiples y tardados trámites o la ingente burocracia son solamente algunos ejemplos de ello.

La legitimidad parte de un hecho irracional, pues consiste en la creencia o no del individuo en sus instituciones públicas y sistema de organización política. Por consecuencia, si el ciudadano observa un aparato gubernamental que le implica costos enormes, que es inoperante y que además no informa adecuadamente de la forma en que administra las finanzas públicas (los ingresos y el gasto) la creencia en su gobierno tenderá a ser reducida o escasa. De aquí parte una de las hipótesis centrales de este trabajo, pues a los mexicanos no sólo les interesa *quién* gobierna, sino también *cómo* se gobierna, es decir lo importante no es sólo la democracia sino también la gestión pública.

Un ejemplo de la importancia de la eficiencia en la gestión gubernamental como agente legitimador del Estado lo aporta el gobierno de Augusto Pinochet en Chile, quien obtuvo gran parte de su legitimidad gracias a la eficiencia de la economía y de la administración pública. El hecho de que haya perdido por escaso margen el plebiscito (52 a 48%) que le obligó a abandonar el poder es un ejemplo de que la eficiencia del gobierno y de la racionalidad administrativa son pilares fundamentales de la credibilidad y confianza que un régimen, Estado o gobierno puede alcanzar.

Asimismo, intenté establecer en el primer capítulo tres modelos de cambio estatal que toman en consideración cuatro variables con el fin de identificar qué aspectos del Estado mexicano se han modificado. Al mismo tiempo propuse una discusión conceptual de las políticas públicas con el fin de establecer la importancia de éstas para iniciar cualquier esfuerzo de reforma gubernamental, por un lado, y por otro analizarlas también como una variable de cambio estatal.

Una vez que identifiqué al gobierno como una variable de la reforma del Estado intenté hacer una aproximación conceptual de la reforma del gobierno así como de la innovación en el segundo capítulo.

Ese capítulo tuvo dos fines principales: por un lado, establecer que más que una gran reforma de gobierno hay que pensar en reformas de gobierno, pues las estrategias pueden ser diversas: desde la innovación hasta la reorganización o la reinversión de una organización pública; es decir argumenté que las reformas gubernamentales deberían realizarse por medio de políticas públicas, entendidas como un conjunto de decisiones con objetivos y diagnósticos claros que intenten resolver problemas específicos. No se trata de abordar los problemas con un carácter general, sino con un conocimiento específico, sin perder de vista el todo, que es el Estado.

Las reformas pueden iniciar, como se observó en este trabajo, por medio de un proceso planeado en donde los tomadores de decisiones formulan iniciativas de cambio administrativas, que pueden controlar. Sin embargo, en otras ocasiones las crisis o una gran cantidad de problemas pueden obligar al gobierno a llevar a cabo reformas, aunque no tenga control total sobre los cambios.

Por otro lado, intenté señalar por medio de algunas referencias internacionales la posibilidad de que México esté en un momento propicio

para iniciar reformas gubernamentales. Muchos mexicanos votaron por Ernesto Zedillo, pero también lo hicieron por el cambio. En realidad esto no parece tan contradictorio, pues el mensaje de la sociedad al Estado pareció basarse en la idea de que la ciudadanía deseaba el cambio con estabilidad. El que haya alcanzado el segundo lugar el PAN en las elecciones federales de 1994, identificado por gran parte de la opinión pública como un partido conservador, refuerza esta idea.

El tercer capítulo consistió en describir una de las razones principales que propició la reforma del Estado mexicano y que consistió en una crisis económica que modificó la matriz sociopolítica de México. Esta situación se expresó en la necesidad de equilibrar las finanzas públicas y hacer un gasto más eficiente de los cada vez más escasos recursos públicos. Sin embargo, el gobierno mexicano modificó varios arreglos políticos y sociales al reordenar la economía. Esto se expresó en que el Estado ya no podía seguir asumiendo los costos sociales de la estabilidad vía los servicios y obras públicas, de tal forma que varios grupos sociales y políticos empezaron a liberarse y oponerse a la estrategia gubernamental, que se manifestó en la ampliación de opciones políticas, en la diversidad de opiniones y en una mayor competencia política, así como en el reconocimiento de un México plural y complejo. La relación Estado / sociedad se modificó y se aceleraron los cambios, muchos de ellos en forma abrupta y errática.

El cuarto capítulo pretendió establecer tres aspectos fundamentales para este trabajo: el primero de ellos fue describir la evolución reciente de los cambios organizacionales de la administración pública mexicana; el segundo consistió en observar la evolución de la burocracia pública en México y con ello señalar que si bien hubo un cambio estructural en la economía, que modificó la frontera público / privada, esto no se reflejó en el descenso del

personal gubernamental, pues el Estado mexicano --al igual que la mayor parte de los aparatos estatales latinoamericanos-- no dejó de ser un empleador y, de esa forma, contenedor de la crisis económica creciente; y, finalmente, el tercer aspecto se centró en analizar una de las políticas públicas más importantes de la administración de Carlos Salinas, como lo fue el PRONASOL, como una alternativa organizacional a la forma tradicional de ejecutar las políticas públicas en México. Es decir, intenté analizar el PRONASOL como una alternativa organizacional que puede lograr la eficacia por cooperación y que, por consecuencia, puede absorber la participación de la sociedad para formular y aplicar sus decisiones. Esto, por supuesto, al margen de las críticas que señalan la perversión política con que fue usado dicho programa.

En la medida en que el Estado, por medio del gobierno y la administración pública, haga más eficiente su funcionamiento, empiece a tratar al ciudadano como un cliente y la burocracia sea mas organizada o de menor tamaño, el ciudadano comenzará a tener menos recelo del gobierno en general y de los servicios públicos en particular.

Las reformas de la gestión pública podrían en la actualidad ser un factor de apoyo para que el Estado mexicano comience a superar el déficit de legitimidad que sufre, pues en la medida que el gobierno cumpla eficientemente con sus tareas, la sociedad podrá empezar a creer más en él. El *landslide* electoral que le otorgó la sociedad a Ernesto Zedillo es un mandato por el cambio que el Presidente no ha sabido aprovechar, pues el momento actual, tomando en consideración experiencias de otros países, se caracteriza por tener condiciones propicias para iniciar una reforma gubernamental de gran alcance.

El PRONASOL, que analicé en este trabajo como una reforma de gobierno, es (fue) una política pública que manifiesta que la sociedad puede participar en la toma de decisiones gubernamentales, aunque también muestra que las políticas gubernamentales pueden tener varias desviaciones por motivos políticos. No obstante, al margen de ese tipo de "deficiencias", el PRONASOL muestra que la racionalidad administrativa que privilegia la autoridad y la verticalidad de las decisiones puede ser superada por una nueva racionalidad administrativa más democrática y más flexible ante las demandas sociales, que no solo piden obras y servicios, sino que exigen participar en el diseño de soluciones a sus problemas.

Espero que este trabajo contribuya en la discusión de los viejos temas de la administración pública con enfoques más novedosos. Lo importante es que no se pierda el orden medios-fines: el medio es *la* reforma gubernamental, el fin es el bienestar de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis, *el estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- , *la hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992.
- , "gestión gubernamental y reforma del Estado" en *cambio político y gobernabilidad*, México, CES, 1992.
- Ames, B., *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley University of California Press, 1987.
- Allison, G. T., *The Essence of Decision: Explaining the Missile Cuban Crises*, Boston, Little Brown, 1971.
- Ames, B., *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley University of California Press, 1987.
- Anderson, J. E., *Public Policy-Making*, Nueva York, Holt, 1984
- Anderson, Charles, *cambio político y económico en América Latina*, sección de obras de economía, México, FCE, 1974.
- Ashford, Douglas Elliot, *History and Context in Comparative Public Policy*, Pitt Series in Policy and Institutional Studies, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1992.
- Bennis, Warren, *American Bureaucracy*, New Brunswick, Aldine, 1970.
- Blanco Sánchez, María de las Mercedes, *empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias, 1920-1988*, (tesis), México, El Colegio de México, 1993
- Brown, L., *New Policies, New Politics*, Washington, Brookings Institutions, 1983.

- Calder, Kent, *Crisis and Compensation; Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*, Princeton Princeton University, 1988.
- Camp, R., *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.
- Cardoso, Fernando, "sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina", en D. Collier, (ed.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE, 1985.
- Carpizo, Jorge, *el presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI, 1988.
- Cisneros, Isidro H., "los modelos de transición política: México en la disyuntiva de la innovación o la conservación", en Alberto Aziz Nasif, *México: una agenda para fin de siglo*, México, La Jornada/CIH, 1996.
- Crozier, Michel, y Friedberg Erhard, *el actor y el sistema; las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990.
- Chalmers, D. A., "The Politicized State in Latin America" en J. Malloy, (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1977.
- , *Latin American Politics; A Functional Approach*, San Francisco, Chandler, 1972.
- Dahl, Robert, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Di Tella, Torcuato, *Latin American Politics; A Theoretical Framework*, Austin, University of Texas Press, 1989.
- Duncan, Raymond, *Latin American Politics; A Developmental Approach*, San Francisco, Holt, Reinhartand Winston, 1976.
- Echeverría, R., *empleo público en América Latina*, México, OIT/PREALC, 1985.
- Evans, P., D. Rueschemeyer, y Theda Skocpol, (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

- Fayol, Henry, y Taylor Frederick, *principios de la administración científica y de la administración industrial y general*, México, Herrero, 1961.
- Graham, Lawrence, *Democracy and the Bureaucratic State in Latin America*, Off Print, series 225, Austin, University of Texas, Institute of Latin American Studies, 1980.
- Gramsci, Antonio, *cuadernos de la cárcel*, México, Era, 1971.
- Golembiewski, Robert, *Practical Public Management*, Public Administration and Public Policy, 57, New York, M. Dekker. 1995.
- Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times*, Nueva York, Cornell University Press, 1986.
- Gullick, Luther, y L. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Clifton, Augustos Kelly, 1973.
- Ham, Christopher, "The Policy Process in the Modern Capitalist State" en Grindle, *et al*, *Politics and Policy Implementation*, Pittsburg, Pittsburg University Press, 1980.
- Hampson, F., *Forming economic Policy; the Case of Energy in Canada and Mexico*, New York, St. Martin Press, 1986
- Haggard, S. y R. Kauffman, *The Politics of Economic Adjustment; International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University, 1989.
- Hanf, K., y Sahrf, *Inteorganizational Policymaking: Limits to Coordination and Central Control*, Beverly Hills, Sage, 1978.
- Heidenheimer, A., H. Hecló, y C.T. Adams, *Comparative Public Policy*, Nueva York, St. Martin Press.
- Henry, Nicholas, *Public Administration & Public Affairs*, Emglewoods Cliffs, Prentice-Hall, 1990.

- Huelshoff, M., "Corporatist Bargaining and International Politics" en *American Political Science Review*, (91) 1992.
- Hughes, S., y K. Mijeski, (eds.), *Politics and Public Policy in Latin America*, Boulder, West view Press, 1984
- INEGI, *sistema de cuentas nacionales de México, 1988-1991*, México, INEGI, 1993.
- Kauffman P., Susan, *Decision Making in Authoritarian Regime: The Mexican Proffit-Sharing Decision* (tesis). Universidad de California.
- King, Roger y James Simmie, *The State in Action; Public Policy and Politics*, London, Pinter, 1990.
- Kingdon, J., *Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- Kelley, E. W., *Policy and Politics in the United States: Limits of the Localism*, Philadelphia, Temple University, 1987.
- Kligtsberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?*, México, FCE, 1989.
- Krasner, Stephen, *Defending the National Interest: Raw Material Investments and US Foreign Policy*, Princeton, University of Princeton Press, 1978.
- Lehner, Norbert, (comp.) *Estado y política en América Latina*, México, siglo XXI.
- Lewin, Kurt, *la teoría del campo en la ciencia social*, Buenos Aires, biblioteca psicologías del siglo XX, serie mayor, (35), 1978.
- Lindblom, Ch., *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.
- Lynn, Naomy, y Aaron Wildavsky, *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatman, Chatman House, 1990.
- Malloy, J., y M. Seligson, (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1987.

- March, J. G., y J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions; The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.
- Meyer, Lorenzo, *la segunda muerte de la revolución mexicana*, México, cal y arena, 1992.
- Nagel, E., *Public Policy; Goals, Means, and Methods*, Greenwich, Jai, 1984.
- Nelson, Joan M., *Economic Adjustment and Policy Choice; the Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- Nordlinger, E., *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
- Orlansky, D., "empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986", en Marchall, (comp.), *el empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina*, Ginebra, OIT, 1990.
- Page, E. C., *Political Authority and Bureaucratic Power*, Brighton, Sussex, Wheatsheaf, 1985.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *introducción a la administración pública de México*, (1 y 2), México, INAP/CONACYT, 1984.
- Plant, Robert, *Industries Trouble*, Geneve, International Labour Office, 1987.
- Presidencia de la República, *las razones y las obras: crónica de un sexenio 1982-1988*, México, presidencia de la República, 1984.
- Pressman, J. L., y A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- Przeworski, A., y H. Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, Wiley Interscience, 1970.
- , *capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza Universidad, 1988.

Rhodes, R., *Control and Power in Central-Local Relations*. Westmead, Gower Publishing Co., Ltd., 1991.

Rogers, E. y J. D. Eveland, "Diffusion of Innovations Perspectives on National R & D Assessment: Communications and Innovation in Organizations", pp. 275-297, en P. Kelly, y M. Y. Kransberg, (eds.), *Technological Innovation: A Critical Review of Current Knowledge*, San Francisco, San Francisco Press, 1978.

Salinas de Gortari, Carlos, *V Informe de gobierno, anexo estadístico*, México, presidencia de la república, 1993.

-----, *VI Informe de gobierno, anexo estadístico*, México, presidencia de la república, 1993.

Schattschneider, E., *The Semisovereign People*, Nueva York, Holt, Reinhardt y Winston, 1960

Serra Puche, Jaime José, *el pacto de solidaridad económica*, México, Nacional Financiera, 1987.

Simon, Herbert, *Administrative Behavior*, Nueva York, The Free Press, 1957.

Schmitter, Phillipe, *neocorporativismo*, México, alianza. política, vol. 1-2, 1992.

Scokpol, Theda, *State and Social Revolutions: A Comparative Perspective Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1979.

Sloan, J. W., *Public Policy in Latin America: A comparative Survey*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1984.

Stepan, A., *The State and Society; Peru in comparative Perspective*, Princeton, Paperbacks, political science, núm. 445, 1978.

Truman, D., *The Governmental Process*, Nueva York, Alfred A. y Knopf, 1971.

Vargas Paredes, Martín Saúl, *políticas de estabilización y reforma del Estado*, (tesis), México, FCPyS/UNAM, 1994.

Ward, Peter, *Welfare Politics in Mexico*, Papering Over the Cracks, London, Allen & Unwin, 1986.

Wiarda, H., (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, West View Press, 1985.

Wildavsky, A., *The State of the Discipline*, Berkeley, University of California, 1989.

Weber, Max, *economía y sociedad*, México, FCE, 1978.

Wilson, *American Government*, Institutions and Policies, Lexington, DC Heath and Co., 1983.

Wilson, David, *A Strategy of Change*, London, Routledge, 1992.

Wolfe, Alan, *The Limits of Legitimicy*, New York, Free Press, 1977.

## HEMEROGRAFÍA

- Aboites, J., "México: la flexibilidad salarial y pobreza extrema" en *El Cotidiano*, Núm. 38, 1990.
- Ahumada Pacheco, Jaime, "elaboración de programas de gobierno, gestión política y estabilidad institucional en América Latina" en *Gestión política*, núm. 1, 1987.
- Arancibia, Armando, "la polémica en torno a las empresas públicas en América Latina" en *Economía de América Latina*, Núm. 3, 1979.
- Arbezú Verduzco, Luis, "política gubernamental y planeación en México" en *la revista del Colegio*, octubre, 1990.
- Arellano, David, y Enrique Cabrero, "análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en *Gestión y Política pública*, Núm. 1, 1993.
- Ayala Pérez, Ernesto, "evolución de los salarios en México", en *El Cotidiano*, Num. 61, 1994.
- Banamex, *examen de la situación económica financiera de México*, México, Banamex, 1986, 1991.
- Banco de México, *Informe económico, 1990*, México, Banco de México, 1991.
- Basáñez, Miguel, "¿Quinta crisis?", en folios de *Este País*, mayo de 1992.
- Bendor, J., y T. Hammond, "Rethinking Allison's Models", en *American Political Science Review*, (91), 1992.
- Berry, Stokes, "Innovations and Public Management: The Adoption of Strategic Planning" en *PAR*, 54, Núm. 4, 1994.

- Camp, Roederic A., "Camarillas in Mexico Politics: The Case of the Salinas Cabinet" en *Mexican Studies*, núm. 1, vol. 6, (1990).
- CIDE, *economía mexicana*, nueva época, Vol. 1 Núm. 1, México. CIDE, 1992.
- Cordera, Rolando, "Estado y economía en México, la perspectiva histórica" en *Revista Economía de América Latina*, CIDE.
- Crozier, Michel, "el cambio en las organizaciones públicas" en *Gestión y Política Pública*, Vol. 1, Núm. 1, 1992.
- Downs, A., "Up and Down With Ecology-The Issue Attention Cycle", en *The Public Interest*, núm. 28, 1972.
- Edelman, M., "Constructing the Political Spectacle", reseñado por Ronald D. Brunner, en *The Policy Science*, (22), 1988
- Freeman, G., "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", en *Journal of Public Policy*, (4), 1986.
- Foweraker, J., "Transforming Transformed: The Nature of Mexico's Political Crises", La Jolla, University of California, (mimeo), 1987.
- González Tiburcio, Enrique, "la política económica y el proceso inflacionario: 1982-1987" en *Investigación Económica*, (187), 1987.
- Hecló, Hugh, "Review Article: Policy analysis" en *British Journal of Political Science*, (2), 1972.
- Ibarra, David, "política económica en América Latina, el transfundo de los problemas heterodoxos de estabilización", número extraordinario, en *Estudios Económicos*, octubre, 1989.
- Kligberg, Bernardo, ¿Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza? en *Gestión y política pública*, núm. 1, 1992.
- Linder, S., y B. G. Peters, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", en *Journal of Public Policy*, enero-marzo 1989.

- Lowi, Theodore, "Four Systems of Policy, Politics and Choice" en *Public Administration Review*, (32), 1972.
- Madrid, Miguel de la, "la reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica" en *Gestión y Política Pública*, Núm. 2 (1995).
- Malloy, J., "Policy Analysts, Public and Regime Structure in Latin America" en *Governance*, julio 1989.
- March, J. G., y J. P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Science" en *American Political Science Review*, núm. 78, 1984.
- Márquez, Viviane, y Rainer Godau, "burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina" en *estudios sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. 1 núm. 2, mayo-agosto, 1983.
- Méndez, José Luis, "la política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro Internacional*, (131), 1993.
- , "el proceso de descentralización en el Perú, 1978-1989" en *Foro Internacional*, (117), 1990.
- , "la reforma del Estado en México: alcances y límites", en *Gestión y política pública*, núm. 1, 1994.
- Moe, Ronald C., "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences" en *Public Administration Review*, Núm. 2, 1994.
- Cesáreo Morales, "la justicia en las sociedades complejas", en *Examen*, Núm. 65, 1994
- Moreno, P.H., "diagnóstico y perspectiva de la descentralización en México", en *la Revista del Colegio*, octubre de 1990.
- Nordlinger, Eric, "Taking the State Seriously" en *Understanding Political Development*, (61), 1987.

-----, "The Return to the State Critics", en *American Political Science Review*, (82), 1988.

O'Donnell, Guillermo, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State" en *Latin American Review*, núm. 13, 1978.

Oszlak, Oscar, "políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol. 3 núm. 2, Buenos Aires, 1980.

-----, "notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en *revista mexicana de sociología*, México, ISSUNAM, vol. XL núm. 3, 1978.

-----, y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, *Documento CEDES/ G. E. CLACSO*, Buenos Aires, 1976.

Paz, Octavio, "las elecciones de 1994: doble mandato", en *Vuelta*, Núm. 215, 1994.

Peters B. G., y B. Hoogwood, "In Search of Issue-Attention Cycle" en *The Journal of Politics*, (47), 1985.

Peters, B.G., et al, "Types of Democratic System of Public Policy" en *Comparative Politics*, abril de 1977.

Rogers, E., y J. D., Eveland, "Diffusion of Innovations Perspectives on National R&D Assesment Communication and Innovation in Organizations" pp. 275-297, en P. Kelly, y M. Y. Kranzberg, (eds.), *Technological Innovation: A Critical Review of Current Knowledge*. San Francisco, San Francisco Press, 1978.

Rogozinski, Jaques. "The Reestructuring Process in Mexico" en Vázquez, María Elena, *Public Administration Review in Mexico*, FCE, 1993.

Rubio, Luis, "la reforma política sin proyecto" en *Nexos*, Vol. 19, Núm. 218.

Sabatier, P., "An Advocay Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein" en *Policy Science*, núm. 21, 1988.

Skokpol, Theda, "Political Response to Capitalist Crises: Neo Marxist Theories of the State and the Case of New Deal" en *Politics and Society*, (10) 1981.

Valenzuela, A., "Political Science and the study of Latin America" en C. Mitchel, *Changing Perspectives in Latin American Studies*, Stanford, Stanford University Press, 1988.

Villa, Manuel, el Estado, el régimen político y la justicia social en México, *Revista Examen* núm. 36, mayo, 19992.

Ugalde Valdés, Francisco, "concepto y estrategias de la 'reforma del Estado'", en *Revista Mexicana de Sociología*, (55), 1993.

Zedillo, Ernesto, "reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del Estado" en el *mercado de valores*, Núm. 16, 1991.