

EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN*

Francisco Javier Osorio Corres

SUMARIO

I. Introducción. El entorno, **a)** El entorno mundial, **b)** Entorno nacional. II. La organización de la administración pública mexicana. Organización y funcionamiento de la Administración Pública federal, **a)** Administración Centralizada, **b)** Administración Pública paraestatal. III. Recientes modificaciones a la estructura administrativa en México. Fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Creación de la Secretaría

de Desarrollo Social. Reforma del sector agrario. Modernización educativa. Intervención del Estado en la economía. Relaciones Estado-Iglesia. La Administración Pública mexicana frente a los retos del Estado moderno. Conclusiones, análisis y perspectivas. Bibliografía citada.

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual, una de las interrogantes que preocupan con más intensidad a juristas, sociólogos, politólogos, economistas y demás científicos sociales es el de descubrir el sentido y la dirección que habrá de observar la sociedad en su conjunto y, específicamente, el Estado en el mediano plazo.

* jornadas Hispanoamericanas del Derecho de la Integración, Universidad de Lácères, Cáceres, Extremadura, España, 13 a 16 de octubre de 1992.

" Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), y de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Somos testigos y actores de una profunda transformación de la sociedad en sus formas de producir y distribuir bienes y servicios, de consumir y de generar conocimientos y de transmitirlos.

Nos acercamos, cada vez más, al mundo tripartito que concibió Orwell en su profética obra **1984**: se perfila, con gran seguridad, el bloque europeo (ante la inminente firma del Tratado de Maas-trich); el norteamericano (con la formalización del tratado de libre comercio), y el bloque asiático, presentando, de esa manera, una amplia diversidad de realidades nacionales integradas en regiones definidas que tienden a borrar las fronteras geopolíticas del globo terráqueo

Más de un futurólogo, ha demostrado una limitada imaginación ante la fuerza y la intensidad de los acontecimientos que aparecen día a día en nuestros medios de información. Nos ha sorprendido el futuro.

Durante el presente documento se bosquejará el entorno mundial en el cual se inserta la problemática estatal mexicana, así como el marco referencial sobre la evolución de su economía.

Por otro lado, nos proponemos presentar el esquema de organización y funcionamiento de la Administración Pública mexicana, y de sus necesidades y perspectivas de evolución, en el contexto de los fenómenos de globalización y diversificación económica que dominan el panorama mundial de nuestros días.

En este ejercicio habremos de señalar, en términos generales, los aspectos determinantes de la evolución del Estado y de la economía confrontados con las líneas evolutivas del aparato administrativo mexicano.

Asimismo, trataremos de subrayar los grandes retos a los que, desde ahora, enfrenta el Estado moderno a la luz de los avances de la democracia; de las transformaciones de la economía y, en general, de la respuesta de la sociedad frente a estos retos, en aspectos tanto culturales e ideológicos, como políticos y económicos.

Sobre esta base, presentaremos una serie de comentarios críticos acerca de la idoneidad de la evolución que ha seguido la Administración Pública mexicana en los años recientes, permitiéndonos formular algunas recomendaciones relativas a sus próximas líneas deseables de transformación.

El entorno

Para tener elementos de juicio y comprender la realidad de un país, así como los factores que condicionan sus políticas y líneas de evolución, resulta indispensable analizar, entre otros aspectos, su entorno, tanto a nivel internacional, como a nivel nacional.

a) El entorno mundial

El final del siglo XX se caracteriza por una transformación acelerada de las estructuras económicas y políticas que han modificado, en última instancia, las expresiones de convivencia social en todos sus niveles.

En las últimas décadas, la humanidad ha sido sacudida con acontecimientos súbitos e imprevisibles como el impresionante desarrollo de la ciencia y la tecnología, especialmente en las áreas de la informática y las telecomunicaciones; en los ámbitos político y social, todavía no nos reponemos de la sorpresa causada por la disolución de la Unión Soviética y, con ello, el resquebrajamiento del sistema socialista; la crisis social y el declive financiero y comercial en los Estados Unidos; el ascenso de la economía japonesa y el resurgimiento de Alemania unida.

La emergencia de otros centros financieros, la globalización del capital y de los mercados de materias primas, así como la formación de bloques regionales económicos, están impulsando la competencia e incrementando la interdependencia entre las naciones y entre las empresas.

La desintegración del bloque socialista, más que una causa en sí misma, se presenta como el resultado de las transformaciones económicas y tecnológicas que han sido generadas en los años recientes. Sin embargo, la aportación teórica del pensamiento socialista sobre la libertad del hombre, será un elemento que deberá caracterizar los próximos intentos para construir ía tan anhelada Tercera Vía.

La revolución más importante que hemos vivido en los últimos años está en la ciencia y la tecnología, cuyos fascinantes avances nos han abierto las puertas a formas de producción y, sobre todo, de comunicación e información, impensables hasta hace algunos años.

En un estudio prospectivo hacia el siglo XXI, las autoridades e intelectuales franceses se plantean si....

los acontecimientos de 1989 ofrecen la oportunidad de un pronóstico global hacia el horizonte 2000. Se tratará de dejar de lado las especulaciones estimulantes, pero simplistas, léase provocativas, de Francis Fukuyama acerca del fin de la historia (!), el "happy end" del devenir humano con el triunfo del espíritu universal, de conformidad con un modelo a la vez hegeliano y liberal. Es más bien hacia un ensanchamiento o, según el caso, un advenimiento de la "sociedad abierta" hacia donde deberían dirigirse nuestras esperanzas o nuestras certidumbres.¹

1. *Entrer dans le XXI siècle. Essai sur l'avenir de l'identité française/Secrétariat d'Etat au plan. La Découverte/Le Documentation Française, París: 1990, p. 13.*



Sin duda, los avances en el procesamiento y automatización de la información constituyen el punto central de una nueva forma de producir bienes y servicios, así como el conocimiento y su difusión.

En este sentido, Mark Poster sostiene que:

el trabajo en la economía avanzada no consiste en trabajar en "cosas", sino en hombres y mujeres que actúan sobre otros hombres y mujeres o... personas que actúan sobre la información y la información que actúa sobre las personas.²

Hoy, la noticia política y la innovación científica que se produce en cualquier parte del mundo se puede conocer, de manera simultánea, en el resto del mismo. Sucede, con frecuencia, que un hecho noticioso es difundido y conocido en otros países antes que en el mismo país sede del suceso. Resulta prácticamente imposible impedir que los acontecimientos de un país o región "contagien" a otras naciones.

La vigorosa comunicación que se practica ya, de manera cotidiana, acerca a las personas de distintas latitudes, generando la difusión de patrones ideológicos de conducta, de consumo y de pensamiento similares.

2. Alain Toffler, *El cambio del poder*, Col. Hombre y Sociedad, Ed. Plaza y Janes: Barcelona, 1990, pp.31 y 32.

Cada vez más, los hombres comulgan con ideas y comportamientos comunes poniendo, incluso, en riesgo valores tradicionales como solidaridad, frontera, especificidad cultural, identidad individual y colectiva, forma de gobierno, hasta conceptos como soberanía, autonomía e independencia nacional.

En su pronóstico sobre el porvenir, el planteamiento francés que hemos citado, presume que:

Bajo la influencia del progreso técnico (la era de la informática) y de los imperativos de "rentabilidad, se ha impulsado a las empresas y a los mercados a organizarse en redes (sistemas) estrechamente imbricadas que se extienden sobre todo el planeta. Esta lógica de redes, transnacional por esencia, contradice la lógica territorial que anima la acción de los Estados.

La cuestión consiste en saber si "la mundialización de los mercados y de los medios de producción se va a traducir por una universalización similar del consumo material y espiritual".

Por lo que se refiere al consumo cultural, se han creado verdaderas multinacionales de la video comunicación cuyos sistemas cubren al conjunto del planeta creando, así, una verdadera sociedad mundial de la ubicuidad.³

Esta transformación contribuye a explicar el proceso de globalización que se expande ace-

3. *Supra*, nota 1, pp. 40 y 41.

leradamente en nuestros días por las distintas latitudes del planeta, y ha obligado a los países subdesarrollados a descartar sus tradicionales estrategias económicas.

En este contexto, resultará interesante observar cómo reacciona y se adecúa la Administración Pública mexicana, frente a retos como el desarrollo científico y tecnológico, y a la integración de grandes bloques comerciales que realizan intercambios tanto de mercancías, como de capitales y servicios e, incluso, de personas.

b) Entorno nacional

Durante la década de 1930, se discutió en México la viabilidad de establecer una apertura comercial hacia el exterior. Sin embargo, se decidió conservar un sistema proteccionista en aras de fortalecer el desarrollo industrial estimulado por los conflictos bélicos de la segunda Guerra Mundial.

En retrospectiva, esa decisión parece acertada ya que propició la conformación de una vigorosa clase media, permitió la nacionalización del petróleo como motor del despegue industrial y el diseño de una política comercial proteccionista. La crisis mundial ocasionada por la segunda Guerra Mundial, contribuyó a consolidar líneas de producción en operación, y a crear otras en diversas ramas industriales propiciando un notorio ascenso económico del país.

En las décadas de los 50 y 60, presenciamos el llamado "milagro mexicano", que terminó, en la siguiente década, con el desgaste del modelo económico, para abrir paso al periodo de la crisis iniciada en 1980, cuyos síntomas preocupantes exigieron la promoción de un cambio en lo económico, en lo político y en lo social. De igual forma, el entorno internacional obliga, particularmente a las naciones más desfavorecidas, al replanteamiento de sus modelos de desarrollo ante los cambios del moderno entorno. La estrategia para el cambio que decidió promover el gobierno de la República fue la modernización de la vida nacional.

En este contexto, y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se plantea la consecución de cuatro objetivos fundamentales: defender la soberanía y preservar nuestros intereses en el mundo; ampliar la vida democrática; recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

Para alcanzar dichos objetivos, el Plan destaca la modernización de la política internacional sustentándola, como tradicionalmente lo ha hecho, en los principios de autodeterminación de los pueblos, de no

intervención en los asuntos internos de los estados, de solución pacífica de las controversias y de igualdad jurídica de los estados. Asimismo, la cooperación internacional para el desarrollo, como instrumento para alcanzar estadios superiores de entendimiento, reafirmar la identidad y ampliar la presencia cultural del país en el mundo.

En materia económica internacional, la política económica busca, en relación a los cambios mundiales, ampliar su potencial de complementación económica con los países de América del Norte y Latinoamérica, así como la promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial: la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico.

Sin embargo, la todavía endeble situación financiera del país, la pobreza de la población, la falta de ventajas comparativas, la ineficiencia empresarial y la resistencia cultural al cambio, presentan obstáculos difíciles de sortear.

México, a partir del periodo presidencial que inició el 1º de diciembre de 1988, se ha propuesto iniciar un dinámico y vigoroso proceso de modernización, revisando esquemas y sistemas tan arraigados en la sociedad que parecían inmutables y que, sin embargo, han sido transformados, con relativa facilidad y con marcada firmeza.

Este cambio ha tocado aspectos como la organización de los procesos administrativos, el campo, la industria y los servicios. El perfil del aparato administrativo y la función misma del gobierno han cambiado significativamente, en apenas poco más de tres años.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

En la organización y funcionamiento de la Administración Pública mexicana, la figura del Presidente de la República presenta una destacada importancia, ya que a su alrededor gira la organización jurídica y política del Estado.

Se trata de una forma de organización de corte presidencialista, ya que, en el sistema de división de poderes, el Ejecutivo federal es el que detenta el mayor peso en el ejercicio del poder.

La fuerza excesiva del Ejecutivo es causa y efecto de la debilidad de los otros poderes (Legislativo y Judicial).

Por tratarse de una estructura federal, entre las autoridades de este nivel de gobierno y las de las entidades federativas y municipios se presenta, igualmente, una correlación desequilibrada de fuerza que favorece al Ejecutivo de la Unión.

Este exceso de poder también se presenta entre las relaciones que guarda el Estado con la sociedad civil. Aun en este terreno es evidente la fuerza exagerada del Presidente de la República.

Esta situación lleva a que una de las principales debilidades del Poder Ejecutivo sea, paradójicamente, su poder excesivo, ya que ello lo hace objeto de demasiadas presiones y demandas. Los aciertos, pero también los errores se atribuyen, con demasiada frecuencia, al Presidente de la República.

Sin embargo, el avance de la democracia permea al conjunto de la sociedad mexicana, por lo que cada vez se hace más necesario revertir este fenómeno, propiciando que, tanto los Poderes Legislativo y Judicial federales, como los Poderes de los estados y de municipios, así como la propia sociedad civil, avancen decididamente en la recuperación de sus esferas naturales de poder, contrarrestando la fuerza excesiva del Presidente de la República.

En este sentido, Manuel Bartlett explica que

en México existe una personalización del poder, que hace que el Presidente ejerza un liderazgo, con base en su doble jefatura (constitucional y político-partidista). Este es un liderazgo institucional ya que se despliega dentro de los marcos de la Constitución que regula tanto la función del Ejecutivo, como el sistema de partidos⁴

Dentro de las atribuciones constitucionales del Ejecutivo federal se encuentran las de operar como jefe de Estado, jefe de gobierno y como jefe de la Administración Pública, siendo este último ámbito el que centrará nuestras reflexiones. El artículo 80 constitucional determina que el Poder Ejecutivo de la nación se deposita en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Se trata de un órgano unipersonal, que cuenta con un amplio aparato administrativo que le auxilia en el ejercicio de sus atribuciones.

La Administración Pública federal es la estructura en la que se respalda el Ejecutivo de la Unión, para el adecuado despacho de los asuntos a su cargo.

El régimen encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari ha introducido diversas

modificaciones a la estructura administrativa del gobierno federal.

Esta estructura actúa en dos grandes ramas: la centralizada y la paraestatal o descentralizada. En la primera de ellas se ubican las dependencias del Ejecutivo federal, que son autoridades que lo auxilian en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo federal. Nos referimos a las secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal.

En el ámbito paraestatal se encuentra el conjunto de empresas públicas, que bajo distintas formas de organización jurídica, cumple con la función económica y social del Estado. En este terreno se ubican los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

En el presente apartado nos ocuparemos de presentar, en una primera sección, el esquema general de la organización y funcionamiento del aparato administrativo, y, en una segunda, bosquejaremos las principales reformas que ha sufrido dicho aparato, para estar en posición de analizarlas a la luz de las condicionantes de los procesos de globalización e integración económicos.

Organización y funcionamiento de la Administración Pública federal

a) Administración centralizada

El artículo 90 de la Constitución Política, prescribe que:

Artículo 90. La Administración Pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.⁵

De conformidad con lo previsto por el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la administración centralizada está integrada por las unidades administrativas dependientes directamente del Presidente de la República, las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

4. "El sistema presidencialista mexicano", *Pensamiento político*, volumen II, núm. 5, septiembre de 1969.

5. Esta ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, el 29 de diciembre de 1976.

Andrés Serra Rojas sostiene que con la denominación de secretarías de Estado

se alude a cada una de las ramas de la administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades conferidas a las dependencias que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del Gobierno en la ejecución de la ley⁶

El artículo 2º de la referida ley establece que, en el ejercicio de sus atribuciones, y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación; —Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; —Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; —Secretaría de Comunicaciones y Transportes; —Secretaría de Educación Pública; —Secretaría de Salud; —Secretaría del Trabajo y Previsión Social; —Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo; —Secretaría de Pesca y, el —Departamento del Distrito Federal.

La ley distribuye los asuntos cuyo despacho corresponde a todas y a cada una de estas dependencias del Ejecutivo federal.

Estas dependencias están vinculadas, jurídicamente, con el titular del Poder Ejecutivo federal a través del principio de "relación jerárquica", mismo que implica el ejercicio de los poderes de nombramiento, mando, decisión, revisión, vigilancia, disciplinario y el de resolver conflictos de competencia.⁷

El poder jerárquico que ejerce el Presidente de la República sobre sus dependencias, asegura la

unidad de mando y de control del conjunto de la acción de la Administración Pública centralizada.

Por su parte, las entidades de la Administración Pública paraestatal tienen como rasgo distintivo el estar dotadas de personalidad jurídica y de patrimonio propios, ya que en virtud del carácter preponderantemente técnico de sus actividades, están dotadas de autonomía técnica y orgánica.

Entre el Ejecutivo de la Unión y las entidades paraestatales no opera el principio de relación jerárquica. Sin embargo, el hecho de que desarrollen actividades estratégicas o prioritarias⁸ obliga a que el Estado mantenga su responsabilidad en la vigilancia y seguimiento del desarrollo de sus actividades.

La relación que existe entre la administración central y la descentralizada está considerada, por los juristas franceses,⁹ no como una relación jerárquica, sino como una relación de "tutela". Es decir, el Presidente no puede actuar, en ningún caso, como superior jerárquico de algún funcionario de la administración paraestatal; pero sí debe "tutelar", es decir, vigilar, asegurarse de que la empresa está cumpliendo con los objetivos y propósitos que determinaron su creación.

La LO APF y la LFEP establecen un esquema de coordinación sectorial, de conformidad con el cual, cada dependencia del Ejecutivo federal actúa como autoridad coordinadora de un sector, relacionado con las materias a su cargo, y, en esta función, cada dependencia está encargada de dirigir la planeación, programación, presupuestación, financiamiento, control y evaluación de las entidades agrupadas, por disposición del propio Presidente de la República.

A través de la Administración Pública centralizada, el Ejecutivo de la Unión desarrolla sus principales funciones, fundamentalmente en su carácter de autoridad. Se trata, fundamentalmente, de funciones de carácter normativo, programático, presupuestal, financiero y de control y evaluación.

Las secretarías de Estado, más que instancias operativas, son autoridades que aplican y crean

6. *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1974, 6 ed., t. I, página 521.

7. En relación con este importante principio del derecho administrativo ver: "Relación jerárquica", *Diccionario jurídico mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa/UNAM, 1988, t. IV; Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 19ª ed. México: Porrúa, 1979.

8. El significado de lo que es una "actividad estratégica" y el de una "prioritaria", está consagrado en los artículos 25 y 28 de la Constitución. En el primer caso se trata de actividades que, en atención a su importancia, para salvaguardar la soberanía económica del país, quedan reservadas, en exclusiva para el Estado. Las "actividades prioritarias" son aquellas que revisten una gran importancia en el comportamiento de la economía nacional, pero que permiten la concurrencia de los particulares con el Estado. Las primeras están expresamente enumeradas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; las segundas las determina, casuísticamente, sea el legislador o el Ejecutivo, cuando deciden crear una entidad paraestatal para desarrollar una actividad que no es estratégica. Las actividades estratégicas pueden estar a cargo, sea de un organismo descentralizado, o bien de una empresa de participación estatal. Las otras pueden estar a cargo de cualquier tipo de entidad paraestatal, salvo de un organismo descentralizado.

9. Cfr. A. S. Mescheriakoff, "L'autonomie des entreprises publiques. Elements pour une théorie", *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, Paris, núm. 6, noviembre-diciembre de 1985, pp. 1575-1623.

normas jurídicas en sus respectivos ámbitos de competencia.

Resultaría incorrecto e injusto sostener que alguna secretaría es más importante que otras. En realidad todas actúan en un plano de igualdad jurídica, entre ellas no existe mayor distingo que las materias en las que ejercen su competencia. No obstante y, con el solo propósito de ejemplificar las materias que desahoga cada dependencia y la naturaleza de esta función, presentamos algunas de ellas, en los términos establecidos por la propia LOAPF:

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo;

III. Publicar el *Diario Oficial* de la Federación;

IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;

VII. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales (...);

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales (...);

IV. Dirigir la política monetaria y crediticia;

Artículo 32 bis. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal (...);

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad;

En realidad son pocos los servicios públicos — propiamente dichos— que presta la administración centralizada; salvo los casos de salud y educación, que no son por cierto marginales. La mayor parte de las dependencias cumplen con funciones de carácter normativo, dejando a las entidades paraestatales, la mayor parte de la prestación de estos servicios.

Incluso, no es excepcional que una dependencia descentralice servicios públicos que alguna vez prestó.

Existen dos ejemplos —ambos relativamente recientes— muy significativos. En un caso, la descentralización operó justamente en favor del sector paraestatal o descentralizado; mientras que en el otro, la descentralización operó en favor de los estados de la República. Nos referimos, en el primer caso, a los servicios públicos de correos y telégrafos, que originalmente prestaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "y, en el segundo caso, al servicio público educativo, en los niveles básico y normal, que operan directamente los estados, desde mayo de 1992, siendo que hasta esa fecha fueron competencia de la Secretaría de Educación Pública.

b) Administración pública paraestatal

La Administración Pública paraestatal es la estructura orgánica que apoya al Ejecutivo Federal en la realización de sus funciones, relacionadas con su intervención directa en la economía.

Estas actividades se refieren, principalmente, a la explotación de recursos naturales de dominio directo de la nación, así como a la producción de bienes o servicios, que el Estado realiza con el propósito de salvaguardar la soberanía nacional, favorecer una más justa distribución del ingreso y aumentar los niveles de empleo de la población.¹⁰

Las entidades de la Administración paraestatal se caracterizan por la autonomía técnica y orgánica de que gozan, y por el hecho de que todas ellas (salvo el caso de los fideicomisos) gozan de personalidad jurídica, distinta a la del Estado, así como de un patrimonio propio.

10. Para ubicar parte de la responsabilidad económica y social que la Constitución confía al Estado, conviene citar el segundo párrafo del artículo 27 constitucional:

Artículo 27

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conversión, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...

La existencia y operación de estas entidades está respaldada por distintos preceptos constitucionales, entre los que se encuentran los artículos 90,25 y 28.¹¹

De conformidad con estas disposiciones, la intervención estatal en las áreas estratégicas y en las prioritarias del desarrollo nacional, que prevén los artículos 25 y 28 constitucionales, se realiza, precisamente, a través de estas entidades paraestatales, cuya operación regula la LFEP¹²

La administración paraestatal está integrada, fundamentalmente, por, tres categorías de entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Organismos descentralizados. El artículo 45 de la LOAPF establece que los organismos descentralizados son las entidades creadas, con ese carácter, por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por su parte, la LFEP establece que es organismo descentralizado la persona jurídica creada conforme a lo dispuesto por la LOAPF, y cuyo objeto sea cualquiera de los siguientes:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El orden jurídico mexicano define al organismo descentralizado no solamente mediante un criterio formal (su acto de creación), sino también por un criterio material o funcional, que atiende al tipo de actividad que desarrolla el organismo.

En consecuencia, las actividades estratégicas sólo pueden estar a cargo de organismos descen-

11. En este sentido, conviene recoger el texto del párrafo quinto del artículo 28 constitucional:

Artículo 28...

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

12. En este respecto, resulta indispensable tener presente el texto de los párrafos cuarto y quinto del artículo 25 constitucional:

Artículo 25...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señala en el artículo 18, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

tralizados y nunca por ninguna otra clase de entidad paraestatal.¹³

El artículo 15 de la LFEP contiene otra importante innovación, al definir el tipo de requisitos que debe reunir la ley o decreto de creación de un organismo descentralizado. Entre éstos se encuentran los siguientes: denominación, domicilio, patrimonio, fuentes de financiamiento, composición de su órgano de gobierno y régimen laboral de sus trabajadores.

Empresas de participación estatal. En este rubro se agrupan las sociedades mercantiles del Estado, organizadas en los términos del artículo 46 de la LOAPF: sociedades de cualquier naturaleza, incluyendo las organizaciones nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y finanzas en las que:

I. El gobierno federal o alguna(s) entidad(es) paraestatales) aporte o sea el propietario de más del 50% del capital social;

II. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal, o

III. que el gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Fideicomisos públicos. El artículo 47 de la LOAPF determina que son fideicomisos públicos aquellos que el gobierno federal o alguna entidad paraestatal constituyan, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden.

Las disposiciones de la LFEP distinguen dos categorías distintas de fideicomisos:

I. Los que se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de actividades prioritarias, y

13. Al artículo 28 constitucional, párrafo cuarto, le corresponde definir el ámbito que comprenden las áreas estratégicas que constituyen un monopolio, en favor del Estado y al servicio de la sociedad:

Artículo 28...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía, y de la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

II. Aquellos que carecen de esta estructura y que, en consecuencia, funcionan estrictamente como un patrimonio de afectación.

La primera categoría está sujeta al control establecido por la LFEP (artículo 40), mientras que los segundos, por tratarse estrictamente de operaciones financieras, quedan exclusivamente bajo la vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

RECIENTES MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992 aparecieron publicados, en el *Diario Oficial* de la Federación, sendos decretos que disponían reformas a la estructura de la Administración Pública federal, que representan las principales modificaciones que ha sufrido la administración pública federal, durante el presente sexenio. Las de mayor importancia, son objeto de nuestro siguiente comentario.

Fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los principales cambios consistieron en fusionar a la Secretaría encargada, hasta entonces, de la elaboración de planes y programas de desarrollo,

de la administración del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la promoción del desarrollo regional del país, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con la dependencia encargada de la administración de los ingresos públicos, es decir, fundamentalmente, la dependencia responsable de la administración fiscal y del ejercicio del presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De esta manera, la Secretaría de Programación y Presupuesto que creó la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), desaparece para ver transferidas la mayor parte de sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dependencia esta última que ve recuperadas sus funciones globales de administración presupuestal, ya que desde entonces ella sola se encarga tanto de la recaudación de ingresos públicos, como de la programación y autorización de su ejercicio.

La parte que se refiere al desarrollo regional pasará más tarde a la nueva Secretaría de Desarrollo Social.

Quizá la pérdida más importante que implica la desaparición de la SPP consiste, justamente, en el ejercicio de la que era su principal función, en torno a la que fue creada y se organizó su funcionamiento: la planeación y programación del desarrollo nacional.

Si bien la SHCP recupera la atribución de: "**Artículo 31.** ... Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente."

El hecho de concentrar la función de planeación con la de administración presupuestal resta importancia, tanto política, como administrativa, a la primera de ellas que fue, sin duda, el eje central en torno a la cual fue creada la extinta SPP.

Es cierto que la operación del Sistema Nacional de Planeación —y la puesta en vigor del Plan Nacional de Desarrollo— es una obligación constitucional del Ejecutivo federal que no podrá ignorarse, pero también es cierto que el ejercicio y cumplimiento de esta función se ha visto minimizado, tanto en la práctica como en los instrumentos legales que la regulan, tal y como sucede en el caso de la LOAPF.

Desde el punto de vista administrativo, se le resta atención a una actividad que está claramente relegada, en el terreno de los hechos, a un segundo plano, aunque para su eliminación total habría que borrar la reforma constitucional que apenas se aprobó en 1983 y que no alcanzó a regir,



efectivamente, sino durante el sexenio 1982-1988; así como abrogar la Ley de Planeación, del mismo año, justificando, ante el Congreso de la Unión y ante la opinión pública, el olvido del sistema de planeación, en aras de la libertad de empresa y de la libre regulación del mercado

Creación de la Secretaría de Desarrollo Social

Asimismo, se dispuso la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, medida con la que se disuelve la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

A la SEDUE correspondían, entre otras atribuciones, las de formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud; establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente; determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad; vigilar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país, principalmente.

Como en el caso anterior, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) recibe, en términos generales, las principales atribuciones que ejercía la extinta SEDUE, sumándolas a funciones de promoción del desarrollo social y regional que estaban a cargo de la ya desaparecida SPP.

Al igual que en el caso anterior, se relega una actividad pública, relativamente reciente, pero de importancia creciente, para dar paso a una nueva dependencia del Ejecutivo Federal.

En este caso, la dependencia de reciente creación resulta totalmente nueva en sus enfoques generales, aunque ejerce acciones ya conocidas para la administración centralizada. Sus principales atribuciones son.

Artículo 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;

II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

III. Coordinar las acciones que el Ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

IV. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que anteceden, en coordinación con la SHCP;

V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

VI. Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población...

Esta reforma tiene un conjunto importante de implicaciones jurídicas y políticas, así como de significados y alcances.

La primera de ellas implica elevar a rango de Secretaría de Estado la administración del programa más exitoso de la presente administración: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Este programa tiene un doble origen: por una parte, la creciente de pauperización de la población, en un proceso que se agudiza con la crisis del pago de la deuda externa (1982-1989) y el fenómeno social que se produce en ocasión del terremoto de 1985, durante el cual la acción espontánea de la ciudadanía demostró capacidades de respuesta inimaginadas.

En esencia, el PRONASOL es un fondo de recursos destinados a apoyar proyectos de desarrollo económico, social y cultural de grupos marginados o débiles, promoviendo la creación de infraestructura urbana, así como de la apertura de nuevas fuentes de trabajo, que beneficien directamente a los grupos marginados, con la finalidad de propiciar mejores condiciones de vida.

Las realizaciones que ha alcanzado el PRONASOL en sólo tres años resultan verdaderamente impresionantes aunque insuficientes frente a la magnitud de necesidades de las que adolece la sociedad mexicana.

A pesar de que en muchos casos se requieren estudios de factibilidad económica, y de que el apoyo a los programas tengan que demostrar



una vocación de rentabilidad, en realidad se trata de recursos destinados a un fondo perdido. Es decir, recursos que prácticamente no será posible recuperar.

Desde el punto de vista social, se busca liberar y respaldar la energía social, la iniciativa comunitaria, para el apoyo de proyectos que generan beneficios directos para los propios interesados.

De igual manera, el PRONASOL se presenta como una importante contrapartida al intenso proceso de liberalización de empresas y sectores económicos que estaban a cargo del Estado, y que al privatizarse y dejarse al libre juego del mercado pierden, con frecuencia, el sentido de servicio social, o claramente de subsidio, que tenían cuando las operaban el propio Estado.

En el ámbito administrativo se observa una atomización del esfuerzo gubernamental de planeación, pues las actividades que en esta materia están ahora a cargo de la SEDESOL, antes se encontraban concentradas por la SPP, dependencia que estaba encargada tanto de la planeación nacional, como de la regional.

Por otra parte, es importante señalar que con la definición del ámbito competencial de esta nueva dependencia del Ejecutivo federal, se avanza hacia la delimitación de lo que es la acción social del gobierno: asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano; vivienda; ecología; atención a los sectores de la población desprotegidos, grupos indígenas, pobladores de zonas áridas, colonos de zonas suburbanas, entre otros.

Reforma del sector agrario

Otra reforma que reviste una importancia trascendental para el pueblo de México, es la que sufrió el artículo 27 constitucional, encargado de regular el régimen de la propiedad inmobiliaria.

Este precepto constitucional representaba una de las más importantes conquistas del movimiento armado de 1910.

Su antecedente inmediato, la Ley del 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, y el propio dispositivo constitucional, establecían un régimen social de propiedad raíz en el ámbito rural, a través del ejido y estructuraban tres importantes procedimientos agrarios que daban contenido y alcance a la Reforma Agraria: restitución, dotación y ampliación de tierras ejidales en favor de ejidatarios y núcleos de población, que demostraban haber sido legítimos propietarios de esas tierras o necesitar nuevas para asegurar su subsistencia.

El 7 de noviembre de 1991, el titular del Ejecutivo entregó a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión una Iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, fundamentado en las nuevas condiciones económicas, sociales y demográficas del pueblo de México, que imposibilitan continuar con el reparto de tierras.

Asimismo, la atomización que sufrió el campo, a lo largo de más de 70 años de vigencia de la reforma agraria, hacía imposible que un campesino medio pudiera contar con una extensión de tierra

suficiente para satisfacer sus necesidades de vida, con la sola explotación de su predio.

Es importante subrayar que el ejido es un régimen de tenencia de la tierra distante del régimen mercantil. Es decir, las tierras ejidales no están sujetas a los movimientos mercantiles de transmisión de la propiedad.

Es un régimen social de tenencia y explotación individual y colectiva de la tierra que tutela el Estado.

Sin embargo, con estas reformas,

el Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente las acciones de protección y promoción que sí asume de aquellas que no debe de realizar porque suplantán la iniciativa campesino y anulan sus responsabilidades.¹⁴

Las nuevas disposiciones del artículo 27 constitucional establecen un régimen mixto de la propiedad rural, no desaparece plenamente el ejido pero se abre la posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones sean propietarias de predios rurales y que puedan, tanto explotar comercialmente las tierras, como realizar operaciones mercantiles sobre las mismas.

Subsiste la prohibición del latifundio,; por lo que se mantienen las restricciones a la extensión de tierra que puede poseer un solo propietario o una sola persona moral (subsiste la pequeña propiedad agraria).

Modernización educativa

Otro cambio fundamental que vale la pena relacionar, en el funcionamiento de la administración pública centralizada, está representado por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el secretario de Educación Pública, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación y los gobiernos de los 31 estados de la Federación.

Este Acuerdo dispone la reorganización del sistema educativo nacional con el propósito de consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

Para cumplir con tal propósito se dispone la transferencia de la Dirección de los Establecimientos Educativos, con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada

estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la indígena y la especial. En consecuencia,

el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo Gobierno Estatal recibe los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en el Estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su atención.

De esta forma se instrumenta el llamado "federalismo educativo", consistente en la transferencia de la responsabilidad de operar el sistema educativo básico de los estados, pero conservando la responsabilidad, del gobierno federal, de elaborar los planes y programas de estudios, para todo el país.

Asimismo, se asume el compromiso de reformular los contenidos y materiales educativos, entre otras importantes medidas tendientes al mejoramiento de la operación del sistema educativo nacional.

Es decir, se trata de un vigoroso programa de descentralización educativa, mediante el cual se transfiere la operación de los establecimientos educativos de los estados de la República, con los recursos físicos, financieros y humanos necesarios para su adecuado funcionamiento.

Intervención del Estado en la economía

Otro aspecto importante de la reestructuración administrativa está representado por un vigoroso programa de privatización de empresas públicas.

A finales de 1982, el Estado mexicano contaba con aproximadamente 1155 empresas públicas encargadas de la explotación de los recursos naturales de dominio nacional, así como de la prestación de servicios públicos y de la producción de una importante variedad de bienes y mercancías.

Al 30 septiembre de 1992, la Administración Pública paraestatal estaba integrada por un total de apenas 221 empresas. Durante los últimos años hemos atestiguado la privatización de empresas, que bien pudieran calificarse, en los términos de los artículos 25 y 28 de la Constitución, como estratégicas o prioritarias. En estos casos se encuentran empresas como Teléfonos de México, Aeroméxico, Diesel Nacional, Vehículos Automotores Mexicanos; así como todos los

14. Exposición de motivos de la Iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional, *El nuevo artículo 27. Cuestiones agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas*, compilación y coordinación por Eduardo Valle Espinosa, Editorial Nuestra México, 1992, p. 88.

bancos comerciales que fueron nacionalizados apenas en 1982, y que en su momento la Constitución definió como empresas estratégicas del desarrollo nacional y, por lo mismo, monopolio exclusivo del Estado.

Relaciones Estado - Iglesia

Otra importante reforma que vale la pena referir es la relativa a las relaciones del Estado con la Iglesia, de suyo muy impotentes, pero que en el caso mexicano revisten un significado especial, en función de su larga y espinosa historia.

La Iglesia llega a México con la Conquista, y desde entonces empieza a echar raíces en la cultura, la economía y la política. Los historiadores sostienen que el conquistador consumó su obra con la espada en una mano y la cruz en la otra. A partir de ahí, el papel de la Iglesia en México comienza a ser hegemónico.

No olvidemos que el título que legitima la Conquista es una Bula papal. La Iglesia llevó a México una nueva religión, una nueva lengua, pero también nuevas formas de dominación, de explotación y de represión.

La escuela, la hacienda, el templo, pero también el calabozo y la hoguera fueron importantes y reiterados escenarios en los que actuó esta institución y que le merecieron acrecentar sistemáticamente su poder.

La Iglesia fue un actor central en la Conquista y durante la Colonia. También lo fue en la Independencia, durante los imperios y en la dictadura porfirista, así como en la última guerra fratricida de los mexicanos: la Cristiada.

La Revolución Mexicana tuvo como una de sus importantes causas de rebelión a la propia Iglesia, ya que a mediados del siglo XIX llegó a ser la principal propietaria de tierras, que además estaban, la mayor parte de ellas, en "manos muertas", en virtud de la incapacidad y falta de interés del clero por explotarlas en su totalidad.

Una de las causas y efectos más importantes de la Reforma de la segunda mitad del siglo XIX, que encontró en Juárez a su más digno actor, fue justamente la lucha por lograr la separación de la Iglesia en los asuntos del Estado.

Se liberaron las tierras en manos muertas, se creó el registro civil, desconociendo efectos jurídicos a los registros del clero, y se trató de recluir a la Iglesia a sus templos.

La Revolución Mexicana y su Constitución, la de 1917, reiteraron el espíritu anticlerical de la sociedad política. Se le negó personalidad jurídica a las iglesias, se les impidió participar

en política, se les prohibió adquirir predios, y los templos se consideraron como bienes nacionales afectos al culto; se excluyó a la Iglesia del sistema educativo y se prohibió la realización de actos públicos de culto.

La modernización del Estado mexicano implicó la revisión de la situación jurídica de las iglesias, para otorgarles personalidad jurídica, reconocerles capacidad para adquirir bienes inmuebles y se les permitió participar en los procesos educativos (reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de enero de 1992).

En lo personal, me parece una reforma antihistórica, injustificada e innecesaria; misma que además nunca demandó la población. La mayoría de los mexicanos son católicos, pero no nos gusta ver al clero inmiscuido en asuntos que no sean estrictamente de carácter espiritual. Sin embargo, a nivel político se planteó como un paso importante para el acercamiento del Estado mexicano con el del Vaticano, que es, sin duda, un centro internacional de poder muy importante.

La Administración Pública mexicana frente a los retos del Estado moderno

El gobierno mexicano ha aceptado el reto de participar activamente en el proceso de globalización de la economía y de participación del mercado nacional en grandes bloques económicos.

México forma parte del proyecto del tratado de libre comercio (**TLC**), que busca integrar los mercados de Canadá, Estados Unidos y México.

De igual manera, México ha promovido acuerdos comerciales con países de América Latina como Chile, Brasil, Venezuela y otros de la región centroamericana.

Existe un importante programa de vinculación de la economía nacional con los países de la Cuenca del Pacífico, así como intensas actividades para vincular la actividad comercial del país con la Comunidad Económica Europea y, de manera muy especial con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El Presidente de la República ofreció, desde el principio de su mandato, promover un vigoroso proceso de modernización nacional.

Las acciones que ha promovido, en materia económica, demuestran que se trata de un propósito serio que ha transformado aceleradamente la realidad del país.

La modernización del Estado mexicano lo incorpora a la competencia de los mercados y de las economías más desarrolladas.

El Estado mexicano ha dejado de ser el principal agente económico del país, liberando empresas y sectores económicos de fundamental importancia, en favor de la iniciativa privada.

En este sentido, parece cuestionable que la Reforma Administrativa del presidente Carlos Salinas de Gortari hubiera comprendido la desaparición de dos dependencias del Ejecutivo federal encargadas, una de la planeación nacional del desarrollo, así como de la promoción de la concertación con los distintos agentes económicos, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el plan y en los programas de desarrollo.

Igualmente peligrosa parece la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ya que es cada vez más evidente la necesidad de impulsar acciones firmes y decididas en favor de la protección, preservación y restauración de los ecosistemas.

Un aspecto importante que no puede dejarse de lado es el político, ya que las exigencias de nuevos ámbitos de libertad suponen, desde luego, y en posición preponderante, la libertad política de partidos y ciudadanos, la transparencia y legitimidad de las acciones gubernamentales, mismas que se asocian generalmente a procesos de alternancia en el ejercicio del poder.

Sin embargo, este agudo proceso de transformación no ha permitido encontrar el marco ideológico que defina el nuevo papel del Estado mexicano.

El Estado moderno, tal y como lo considera Christian Saint-Etienne, "está comprometido en la regulación macroeconómica tanto como en la protección social y en la educación".¹⁵

El propio autor sostiene que:

el Estado no tiene solamente una responsabilidad pública, él debe acompañar el desarrollo de las empresas privadas o el Estado es un actor de la regulación macroeconómica con los agentes privados... se puede percibir que la eficacia de la política económica depende no solamente de la capacidad de anticipación (en el sentido más amplio) de los agentes privados sino también de la fuerza de anticipación y convicción de los poderes públicos. De ahí el acento sobre los efectos de anuncio generados por la difusión de una u otra decisión pública y sobre la importancia de la credibilidad y de la reputación como condiciones de la eficacia de la acción pública.

El Estado debe no solamente ser ligero, coordinador y promotor, para alcanzar el éxito él debe también ser creíble.¹⁶

En conclusión, el autor que citamos sostiene que:

para conducir el cambio y alcanzar la operación eficaz de las orientaciones estratégicas de las empresas públicas y privadas, de las administraciones técnicas y financieras "no sería necesario concebir un Ministerio de la Coordinación estratégica", tal y como lo propone Christian Stoffaes.¹⁷

Es claro que el rol del Estado moderno debe cambiar. Pierre RoSanvallon hablaba, a mediados de la década de los 80, de "la crisis del Estado Providencia"; más recientemente Michel Crozier postulaba que el Estado moderno debería ser un Estado modesto.

Presenciamos efectivamente la muerte del Estado providencia y nos enfrentamos al nacimiento de un Estado moderno, adelgazado, que repliega al máximo su actividad económica, que vuelva a abrazar la teoría liberal revisada y que deja en la iniciativa privada la mayor responsabilidad en la producción de los principales satisfactores sociales. "El Estado unitario, burocrático y jerarquizado, necesariamente dirigista, ya no está adaptado a su entorno y no puede más actuar contra los deseos de la sociedad civil. El Estado no puede más forzar su legitimidad"¹⁸

Sin embargo, desde el punto de vista cualitativo, la responsabilidad económica del Estado no ha menguado. "El Estado está comprometido en la regulación macroeconómica".¹⁹

En efecto, el Estado moderno no está en vías de desaparición: "el Estado no está condenado a desaparecer, él debe, cambiar rápidamente mientras que las exigencias concurrenciales se multiplican y fortalecen"²⁰

El nuevo rol del Estado moderno consiste en promover la acción privada y conducir al conjunto de la sociedad a la conquista de nuevos mercados.

Ello exige, entre otros factores, un impulso significativo al desarrollo de nuevas tecnologías y, en general, a la creatividad; exige la apertura de nuevos y más amplios espacios, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional, para asegurar que una mayor productividad puede encontrar nuevos y mejores centros de realización de un número cada vez mayor de mercancías.

16. *Ibid.*, pp. 26 y 27.

17. *Ibid.*, p. 27.

18. *Ibid.*, p. 29. / /

19. *Ibid.*, p. 25.

20. *Ibid.*, *op. cit.*, p. 29.

15. Oú va l'Etat, *op. cit.*, p. 25.

En este mundo moderno, sostiene Alvin Toffler, el valor fundamental ya no lo es la industria ni el campo, sino la capacidad de acumular conocimientos y poder transformarlos en servicios. En este sentido, las diferencias entre los llamados Primer y Tercer Mundo se reducen, puesto que el conocimiento es algo más difícil de monopolizar que la propiedad de bienes materiales, toda vez que la posesión del conocimiento no excluye a otros de su acceso.

Hemos pasado de una economía respaldada fundamentalmente por la producción del sector primario, a otra industrializada, y nos encontramos inmersos en un mundo postindustrial dominado por el sector terciario.

La economía mundial se encuentra dominada por un proceso creciente de integración de diversas economías nacionales a un fenómeno de formación de bloques comerciales. El primer gran ejemplo de este proceso lo constituye la Comunidad Económica Europea, que —a partir del fin de la segunda Guerra Mundial— empezó a integrar, gradual y paulatinamente, las economías de la Europa Occidental.



De igual forma, han surgido otros intentos menos agresivos como lo son los acuerdos binacionales, o bien acuerdos y organismos multilaterales que buscan incentivar el intercambio de bienes y servicios entre las economías de diversos países: el GATT, el SELA, la OCDE, son sólo algunos casos que ejemplifican estos procesos.

Bajo estas perspectivas, hay quienes pronostican el siguiente panorama:

El incremento del empleo femenino, así como de los empleos asociados a los servicios deberá continuar, acompañado de una baja del empleo industrial. Esta perspectiva no amenaza, de ninguna manera, la afortunada relegitimación de la empresa y de la economía de mercado. Esta relegitimación se ha acelerado en virtud del fracaso de las ideologías colectivistas, en Europa del Este; sin embargo, está afectada, al mismo tiempo, de manera positiva, por el auge, que deberá continuar, de la informática, de la robótica, de las telecomunicaciones y de la biotecnología (...) Por lo que se refiere a las actitudes globales, sin embargo, no es arriesgado proveer que la integración consensual, en torno de la empresa y, en la propia empresa, será menos intensa en Francia que en Japón, o bien, en los Estados Unidos.

En el ámbito social, se dará o se debería de dar una persistencia y consolidación de una amplia clase media (...) Por lo que se refiere a las diversas categorías desfavorizadas —marginados, pobres y excluidos del sistema— se impone un cierto pesimismo.²¹

Desde el punto de vista de la organización estatal transitamos del Estado providencial al Estado moderno, de corte neoliberal. Sin embargo, las estructuras estatales no siempre se ajustan, con la eficacia y rapidez requerida, a los cambios que se producen cotidianamente.

El movimiento de mundialización que parecía durante mucho tiempo limitar a las transacciones comerciales y financieras, engloba ahora muchas otras dimensiones de la acción humana: la población, el medio ambiente, incluso, la vida política, por conducto a la mundialidad democrática naciente, que tiene por consecuencia un cierto debilitamiento de las particularidades nacionales.²²

Es imperativo que el Estado se ajuste a estas vigorosas transformaciones. "El Estado debe ejercer con firmeza sus funciones tradicionales de defensa, de justicia y de seguridad."²³

21. *Entrer dans le XXI siècle. Essai sur l'avenir de l'identité française*, Paris: Secretariat d'Etat au Plan. La Découverte/La Documentation Française, 1990, pp. 18 y 19.

22. *Entrer dans le XXI siècle...*, op. cit., p. 146.

23. Edith Cresson, *Où va l'Etat?*, op. cit., p. 7.

En este contexto se trata de detectar a qué tipo de transformaciones debe responder la estructura y la organización del Estado.

En este sentido, se detectan cambios importantes en sectores como el productivo, el fiscal y el financiero, el comercial y el industrial.

En el ámbito de los servicios sociales el Estado debe responder con eficacia a las nuevas condiciones del desarrollo global, en los ámbitos educativo y de salud. No puede dejar de mencionarse la importancia del sector ecológico, así como de otras áreas colaterales que por ello se ven menos afectadas: relaciones exteriores, política interna y trabajo.

Al respecto, sostiene Christian Saint-Etienne que

el futuro Estado debe ser ligero, coordinador y promotor más que dirigista, capaz de valorar sus políticas y servicios. Debe estar listo para aceptar las relaciones contractuales y estables con sus iguales. Debe ser creíble y coherente para servir de punto de referencia a empresas y ciudadanos que luchan en una terrible guerra económica (...) En el futuro el Estado deberá tener también un complemento de alma para producir identidad nacional frente a las diferencias²⁴

Nos encontramos frente a la exigencia de un Estado que debe multiplicar sus exigencias de eficacia en el conjunto de sus acciones: en lo político, en lo económico y en lo social.

El aligeramiento de la estructura estatal no puede llevar a la idea de un Estado en vías de extinción.

El Estado moderno se transforma no se extingue. El Estado moderno debe reforzar, revisando las áreas en las que actúa: regularización, promoción y atención de las necesidades colectivas (salud, educación y trabajo).

El desarrollo industrial ha generado una profunda devastación ecológica en el conjunto del planeta. Lejos de profesar una visión romántica de la ecología, creemos que debe tomarse conciencia de que el entorno natural es el único medio que permite el desarrollo de la existencia humana. La ecología es una forma de vida tan importante como lo es el medio social, el político o el económico.

La sociedad de fines del siglo XX se enfrenta a una competencia desmedida, a una terrible lucha por conseguir nuevos mercados, y por impedir que los mercados tradicionales cautivos no se pierdan irremisiblemente.

Vivimos un periodo de reivindicación radical de la libertad individual: de empresa, de trabajo, de comercio, de pensamiento y de expresión.

A diferencia del pensamiento liberal clásico del siglo XIX, la libertad que se reivindica hoy es también una libertad colectiva: las grandes clases sociales, tanto como la sociedad en su conjunto, exigen nuevos y más amplios márgenes de acción, lo que exige, al mismo tiempo, el reforzamiento de lazos de solidaridad e identidad cultural.

Hoy más que nunca se presenta la necesidad de resolver los tradicionales problemas del desequilibrio económico y social que generan pro-brecha e inseguridad, que se traducen en la marginación de amplios sectores de población y que desquebrajan el conjunto social.

El Estado debe prepararse para afrontar esta nueva realidad, y sólo cuenta para ello con la energía, la creatividad y la necesidad de la sociedad que dirige.

CONCLUSIONES, ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

México se plantea el reto de su modernización como un requisito indispensable para estar preparado en el cambio de centuria. México aspira, en el corto plazo, a un rol principal en la escena de las naciones.

Para ello decidió modernizar estructuras y procedimientos, aceptando las condiciones que dominan el panorama mundial: liberalización de las economías, libertad al flujo de mercancías, servicios y capitales y libre competencia entre los distintos mercados internacionales.

La terrible y peligrosa crisis del pago de la deuda externa que vivió el país durante la década de los ochenta, le obligó a aceptar las reglas de juego del mercado internacional, dominado por una ideología neoliberal y prodemocrática. Entendida esta última como una expresión de libre juego de las fuerzas políticas del país.

Democracia que se entiende como una formalidad del juego político y que aparece como una concepción limitada, frente al concepto constitucional de nuestro orden jurídico, que entiende, "a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el

24. *Op. cit.*, p. 29 y 30.



constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (artículo 3° de la Constitución Política).

Con la modernización del país, México deja de lado su concepción providencialista, intervencionista y proteccionista (hay quienes lo llaman "paternalista") del Estado. De un Estado que fue calificado como Estado social de Derecho (Héctor Fix Zamudio), por la vocación social que lo caracterizaba, derivado de un serio compromiso de la sociedad política con las clases populares del país.

Se pretende superar la imagen de un Estado que incorporó a los derechos sociales a la Constitución, antes que ningún otro.

Las necesidades, las carencias, la ignorancia, el hambre de amplios sectores de la población se liberan y se enfrentan, súbitamente, a las libres fuerzas del mercado.

Se expone al país a las exigencias de la competencia internacional, cuando el sector productivo y el de servicios nunca se enfrentaron a la necesidad de promover el desarrollo científico, ni el tecnológico, cuando las condiciones de un mercado cautivo les permitía obtener a las empresas nacionales jugosas ganancias, a partir de la comercialización de mercancías producidas con tecnología obsoleta y de importación.

Se libera la economía y se privatiza la política, observándose todavía importantes cerrazones, principalmente frente a partidos calificados como de izquierda pero con importantes alianzas con el partido de derecha.

El sector educativo presenta importantes rezagos en todos los niveles, observándose un auge de las universidades privadas, en detrimento de las públicas, que además cumplieron una función de escala social, durante largos años, mientras que ahora la educación en general se elitiza, cada vez más, acrecentando la distancia entre las distintas clases sociales.

El Estado abandona la función social de redistribución de la riqueza que venía cumpliendo, aunque hubiera servido sólo de paliativo. Los bienes y servicios subsidiados son cada vez más raros.

Ante este panorama, la modernización del país no permite fracasos, el éxito es la única posibilidad de desarrollo. Éxito que es posible, aunque con estrechos márgenes de error, condicionados por importantes situaciones tanto del orden interno, como del extremo.

El gobierno de México ha optado por impulsar la modernización del país, cerrando la etapa del Estado providencial, de marcado compromiso social, en favor de un esquema de corte neoliberal impuesto, en buena medida, por los centros financieros internacionales de mayor importancia.

Se abandona un esquema de Estado social de derecho, para incorporarse al régimen de competencia mercantil internacional, con una población que todavía es mayoritariamente pobre, con muy bajos índices educativos, con importantes niveles de analfabetismo con pobreza científica y tecnológica, con una producción industrial de baja calidad y desarrollo tecnológico y carente de la definición de ramas o sectores, en los que el país pudiera ser competitivo.

México está apostando a su integración a los grandes bloques económicos internacionales, buscando su mejor acomodo en los más diversos foros: Norteamérica, América Latina, Comunidad Económica Europea y Cuenca del Pacífico.

El modelo económico seleccionado está claro y se puede luchar por lograr su viabilidad; sin embargo, el aspecto social continúa en una situación de gran fragilidad e incluso de descomposición acelerada (el incremento del desempleo y de la tasa de criminalidad son algunos índices preocupantes); la viabilidad del nuevo esquema de desarrollo agropecuario está a prueba y la sola contrapartida que se ha puesto en práctica está representada por el PRONASOL, cuyo futuro a partir de 1995 es incierto.