

REFORMAS Y RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA (1988-1994)

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

EN RESPUESTA A LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO y al colapso de la economía nacional al comienzo de los años ochenta, el gobierno de Miguel de la Madrid y después el de Carlos Salinas de Gortari emprendieron dos procesos que transformaron profundamente el campo de la administración pública: el redimensionamiento y la reforma del Estado. El primer proceso, de menor alcance, se sustentó principalmente en obligadas razones administrativas de saneamiento de las finanzas públicas y, parcialmente, en razones político ideológicas acerca de la necesidad de repensar el sentido y ámbito de la acción estatal. El segundo, además de los objetivos de salud hacendaría y estabilización económica, buscó explícitamente replantear la función del Estado y modificar su patrón de rectoría, con el propósito de poner fin al Estado interventor, propietario y empresario, con base en el argumento de que el crecimiento exagerado de sus empresas y ámbitos de acción había terminado por enclaustrar administrativa y financieramente al Estado llevándolo, en consecuencia, a incumplir funciones básicas, sobre todo las sociales, asignadas por la Constitución de 1917. En suma, el Estado "obeso", en expresión de Miguel de la Madrid, había sido un componente importante de la crisis fiscal, en la medida en que la magnitud de recursos absorbidos para su autoadministración sustraía recursos necesarios para resolver los problemas sociales crónicos del país, agudizados por la crisis.

En el fondo, la reforma salinista del Estado pretendió ser la respuesta a la crisis de todo un arreglo de la economía política del país, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas y administrativas que lo sustentaban. Su intención e intento de fondo fue armar una nueva economía política para México: un nuevo sistema económico, político y administrativo. La trascendencia del cambio y su multidimensionalidad ocasionó que el

proyecto salinista tuviera tantos aliados políticos e intelectuales como opositores; sin embargo, ha sido indudablemente un proyecto de reforma institucional y administrativa claro y de ambicioso alcance.

A la luz de los eventos ocurridos en 1994 se puede afirmar que el principal obstáculo que encontró el proyecto salinista fue la dificultad para construir el consenso político mayoritario requerido (y una sólida coalición de apoyo), al que se sumaron en los últimos meses de la gestión salinista los errores de gestión de la política económica, presionada por los brutales sucesos de rebelión y crimen. Los saldos negativos parecen, en este momento, afectar más la imagen personal del ex presidente Salinas y se concentran en las dimensiones incumplidas del proyecto (democratización, limitación presidencial, federalismo, crecimiento económico, procuración de justicia, empleo y mejores ingresos de la población). Pero no se ha extinguido el debate sobre la vigencia fundamental del proyecto, a saber, si puede haber crecimiento (empleo, ahorro, ingresos) sin mercados eficientes y competitivos (en el marco de una economía globalizada) y sin revisar la manera tradicional de llevar a cabo la función regulatoria, compensatoria y administrativa del Estado. En cambio, en el ánimo de los ciudadanos, está enteramente resuelta la cuestión de que no podrá haber estabilidad política y equidad social sin lograr la democracia cabal del régimen y sin políticas sociales activas por parte del Estado, aunque rebote implacable la pregunta de si toda la política de asistencia, desarrollo y seguridad social deba necesariamente seguir el patrón estatista omnicompreensivo, cargado de empresas, programas y burocracias.

Bajo la premisa de que “un Estado propietario no es el más justo”, el gobierno de Salinas llevó a cabo lo que se denominó la reforma del Estado, la que incluyó cinco dimensiones interdependientes que, para fines de análisis, pueden distinguirse en: a) reformas en la *organización del gobierno federal* y en el *patrón y ámbito de gobierno y administración*. Las reformas salinistas continuaron la reducción del tamaño del aparato estatal (organismos, programas, empresas), mediante su cancelación, fusión, liquidación y privatización, e indujeron cambios en la manera de realizar las funciones económicas y sociales del Estado, a través de desregulaciones, concesiones y contrataciones de servicios públicos, focalización de los subsidios, y medidas de cooperación entre el gobierno y la sociedad en el cumplimiento de la función pública; b) reformas del *régimen político* que se plasmaron en el cambio de las instituciones y procesos electorales, en una incipiente limitación del poder presidencial, un retorno al federalismo mediante algunas políticas de descentralización y una protección más activa de los derechos humanos;

c) reformas de la *Constitución política* que rediseñaron el ámbito de lo público y lo privado del Estado y del mercado, con el objetivo de construir la nueva economía política nacional; d) reformas en el *modelo de desarrollo* que dieron paso a la liberalización, apertura y globalización económica y reubicaron el papel del Estado en el nuevo patrón productivo y distributivo; e) reformas en la *cultura política* o filosofía pública; en efecto, surgieron y se argumentaron nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y el criterio de legitimidad del gobierno. También empezaron a desarrollarse valores y actitudes democráticas en la sociedad y comenzó a otorgarse un creciente énfasis al valor político del derecho, al exigir la ciudadanía leyes generales y autoridades imparciales, en contraposición a una vieja tradición política de carácter patrimonialista y populista. Por su parte, el gobierno interpretó sus acciones de reformas como “liberalismo social”, en el sentido de un gobierno que hace suyas y promueve las libertades económicas y políticas, sin abandonar los compromisos sociales constitucionales.

En el marco de la reforma del Estado, expondré en este artículo un panorama general del primer inciso, relativo a las reformas de la administración pública, dejando a otros ensayos la exposición y el debate sobre diferentes dimensiones de la reforma salinista. Al finalizar, mostraré los que a mi juicio son los principales actos fallidos y pendientes de las muchas reformas realizadas y los más destacados retos de la administración pública mexicana en el futuro inmediato.

I. LO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la base de toda administración pública se encuentra una respuesta intelectual e institucional a la cuestión de cómo entender y realizar la naturaleza de lo público. Según la historia político cultural de cada país, diversas han sido las razones que han llevado a replantear y reconceptualizar la naturaleza de lo público en la administración pública. En México, el replanteamiento es efecto y también causa de los cambios ocurridos en las relaciones Estado-sociedad en los últimos años, con el impulso de los procesos de redimensionamiento y democratización del Estado. La nueva o renovada idea de lo público se configuró a partir de la revalorización mundial y nacional de las libertades privadas, económicas y políticas, que tuvo lugar en los años ochenta, en respuesta a la crisis de los estados interventores asistenciales o desarrollistas y a tono con el ocaso de las varias formas político-administrativas del socialismo y del populismo.

Por un lado, el redimensionamiento del Estado en México –en el sentido de extinción, fusión, liquidación y privatización de las empresas públicas, y también en el sentido de administración concesionada, compartida o contratada con las organizaciones privadas, civiles y comunitarias– ocasionó que se cuestionara y rediseñara el ámbito tradicional de la intervención del Estado y, por ende, de las formas, los instrumentos y los sujetos de la administración pública. Por otro lado, el creciente reclamo de democratización del régimen exigió que gobernantes y administradores fueran representativos, legalmente responsables, fiscalmente cuidadosos e imparciales en el cumplimiento de sus funciones. La democratización política ocasionó que el proceso decisorio administrativo de las políticas comenzara a perder (o, por lo menos, a cuestionarse) su proverbial autonomía y discrecionalidad gubernamental presidencial, a reducir sus amplios márgenes de maniobra y a ser crecientemente condicionado en su actuación por la opinión pública, los partidos políticos de oposición y los movimientos sociales.

Estos procesos de cambio y reforma provocaron que los estudiosos y profesionales de la administración pública revisaran, e incluso cuestionaran, su acentuada visión *internalista*, conforme a la cual la administración pública se entendía exclusivamente como el conjunto de las organizaciones y procesos (directivos y operativos) del “gobierno en acción”, sin espacio para la participación de la sociedad, la que supuestamente era rezagada, desorganizada, conflictiva e incapaz de estructurar sus intereses generales de carácter público. En la visión *internalista*, la ciudadanía era única o primordialmente objeto de administración pública, recipiendaria y beneficiaria de los bienes y servicios públicos, mientras el único y exclusivo sujeto de decisión y operación eran las autoridades y los funcionarios del gobierno. En mucho la “política de masas”, sustento de la legitimidad política del régimen, contribuyó a consolidar esta visión intelectual e institucional de la administración pública y a generar una actitud política pasiva en los ciudadanos respecto de la gestión pública.

Sin embargo, en la última década se comenzó a hablar con buenas razones de que “lo público no es sólo lo gubernamental”, en el sentido republicano y democrático de que los gobernantes son sin duda las autoridades públicas, pero sólo a condición de que sean elegidas legalmente por el público ciudadano, le rindieran cuentas, actuaran en el marco de sus competencias legales, y tomaran decisiones que favorecieran efectivamente el interés general y no presentaran como asuntos y decisiones de naturaleza pública regulaciones, programas y presupuestos que favorecían unilateral o principalmente a ciertos sectores

sociales o a determinados grupos de aliados políticos, excluyendo a los demás o transfiriéndoles los costos de las decisiones.

La revalorización política y cívica del ámbito público, a través de variados razonamientos, llevó a proponer y defender la idea de que el ámbito, materia y extensión del gobierno y de la administración pública debía ser algo constituido por el público ciudadano (*constituency*) y de que los mismos ciudadanos, mediante sus organizaciones privadas, civiles o no gubernamentales, también pudieran ser los sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de la gestión directa de ciertos asuntos públicos, en cooperación con el gobierno y/o bajo su supervisión, o cumpliendo funciones de promoción, supervisión y evaluación de la actuación del gobierno. La conclusión de este movimiento intelectual e institucional fue la tesis de que los gobiernos pueden cumplir sus funciones públicas (las sociales, principalmente) por dos vías: mediante sus organizaciones gubernamentales propias o por las organizaciones externas e independientes del gobierno, privadas, sociales o comunitarias, sean estas lucrativas o no lucrativas. No es intrínseco a la función pública del gobierno tener que operar directamente los programas de provisión de bienes y servicios públicos. Es suficiente para cumplir sus responsabilidades y mantener la rectoría que el gobierno regule, seleccione, supervise, audite y evalúe a las organizaciones no gubernamentales que pueden encargarse operativamente de llevar a cabo las funciones públicas. Fue así que, paralelo y complementariamente a las organizaciones propias del gobierno, se afirmó la tesis y la realidad de la “administración pública indirecta” o “mediante terceros”.

II. LAS REFORMAS DEL GOBIERNO SALINISTA

II.1 Desincorporación de las empresas públicas

El proceso de desincorporación¹ de empresas públicas tuvo sus primeras experiencias en el gobierno de Miguel de la Madrid. Ante la caída

¹ Desincorporación es la expresión que suele emplear el gobierno mexicano para incluir todos los procesos de redimensionamiento: liquidación o extinción (de las entidades sin viabilidad económica o con objetivos alcanzados), fusión (para mejorar el uso de los recursos), transferencia (a los gobiernos estatales de empresas prioritarias de importancia regional), venta (de empresas no estratégicas ni prioritarias que, por su viabilidad económica, pueden ser de interés para el sector social o privado). En el fondo, es una cuidadosa expresión elaborada para no denotar ni enfatizar la privatización, particu-

de los precios internacionales del petróleo, la imposibilidad de contratar nuevos empréstitos en el extranjero y la necesidad de hacer frente a la crisis económica, el gobierno delamadridista concibió la desincorporación como una política para sanear las finanzas públicas. En términos generales, esta política, que permitió reducir de forma permanente el gasto corriente del gobierno federal, formó parte del proyecto integral de ajuste y estabilización económica.

De las 1 155 entidades paraestatales que existían en 1982, al final del sexenio se había concluido la desincorporación de 595: 294 por liquidación o extinción, 72 por fusión, 25 por transferencia y 204 por venta. No obstante, aunque impresionante en términos relativos, la reducción en términos macroeconómicos no fue muy significativa. La participación de las entidades desincorporadas en el PIB no era relevante; su bajo impacto se debe principalmente a que las grandes empresas públicas (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Conasupo, Teléfonos de México, Ferrocarriles Nacionales, Fertilizantes Mexicanos) habían quedado fuera del proceso por imperativos constitucionales o por razones de conveniencia política o financiera.

Las primeras empresas vendidas al sector privado (1985-1988) eran en su mayoría empresas medianamente rentables y operaban en mercados relativamente competitivos. Su traslado no requería cambios en leyes o reglamentos, la valuación de sus activos era sencilla y la adquisición no necesitaba grandes capitales. Más aún, alrededor de la mitad de las empresas incorporaban ya un porcentaje significativo de capital privado.² Estas privatizaciones fueron un buen proceso de aprendizaje para la segunda etapa de desincorporación de las empresas públicas de gran tamaño, con mayor peso económico e importancia política y, por ende, con superior complejidad en su proceso de desincorporación.³

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se continuó con el proceso de desincorporación. La novedad residió en haber llevado de manera clara el proceso de redimensionamiento del Estado a su concepto político institucional. A diferencia de lo realizado en años

lamente si connota un compromiso ideológico o valorativo con tesis liberales duras (utilitaristas o no), del individualismo, la autorregulación de los mercados y, en consecuencia, el llamado "Estado mínimo".

² Se trataba de hoteles y restaurantes, fábricas de textiles, autopartes, alimentos, bebidas, tabaco y petroquímicas secundaria, principalmente.

³ Véase Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993, pp. 154-189.

anteriores, no sólo se buscó sanear las finanzas públicas, en el marco de un programa de ajuste. La cuestión de fondo era poner fin a un Estado innecesariamente propietario y empresario, cuyos límites habían sido exhibidos en el momento de su crisis fiscal y en su impotencia para dinamizar el crecimiento económico y resolver la inequidad social. La desincorporación de la empresa pública constituyó la nueva manera de concebir las funciones, ámbitos y modos de la intervención estatal. La privatización se concibió, además, como una manera de devolver el Estado a sus funciones públicas y sociales básicas.

En diciembre de 1988 existían 618 entidades paraestatales y al final de 1993 el gobierno ya sólo administraba 258, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación mientras que de las 210 entidades vigentes, 70 eran empresas públicas, 38 bancos de desarrollo y fideicomisos de fomento y 102 instituciones de servicio.⁴ Por la venta de empresas y activos del sector paraestatal el gobierno obtuvo 69 mil 360 millones de nuevos pesos. Así, de las 50 ramas de actividad económica en las que participaba el gobierno en 1988, a finales de 1992 se había retirado de 21.⁵

Una de las decisiones más importantes que tomó el gobierno en materia de desincorporación fue la relativa a los bancos. Mediante suabasta, el gobierno federal vendió su participación accionaria en 18 instituciones de banca múltiple que existían en 1990. La privatización bancaria concluyó a mediados de 1992 y como resultado del proceso el número de accionistas aumentó considerablemente. En 1982, los tenedores de acciones eran 8 mil, en tanto que en 1992 los inversionistas superaban los 130 mil, sin considerar los participantes en sociedades de inversión. Por la desincorporación de las instituciones bancarias, el gobierno obtuvo 37 mil 856 millones de nuevos pesos. El precio promedio ponderado de la enajenación de los 18 bancos resultó 3.09 veces su valor en libros.

Otra desincorporación relevante fue la de Teléfonos de México (Telmex), empresa en la que también se volvió a permitir, después de 20 años, la participación mayoritaria de capital privado. La decisión de privatizar Telmex obedeció a los cuantiosos recursos que eran necesarios

⁴ *Desincorporación de entidades paraestatales*, México, FCE-Secogef-SHCP, 1994, p. 57.

⁵ Entre las ramas más importantes están: extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores, refacciones y accesorios para automóviles.

para modernizar la empresa, pero que el Estado no podía aportar sin descuidar sus tareas prioritarias. Como paso previo a la venta se establecieron con los futuros dueños compromisos específicos de cobertura y calidad del servicio, así como de innovación tecnológica. También se adoptaron modalidades que garantizaron el derecho de los trabajadores de Telmex a participar en el capital de la empresa, así como la adquisición por parte de inversionistas mexicanos de aquellas acciones que daban el control efectivo sobre la compañía. Como complemento se recurrió a la venta de acciones en mercados internacionales, lo que convirtió a Telmex en la primera empresa mexicana que colocó un porcentaje elevado de acciones fuera del país. Es importante mencionar además los procesos de venta de Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Compañía Minera de Cananea, Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Fertilizantes Mexicanos, Imevisión y Aseguradora Mexicana.

Los recursos obtenidos por la desincorporación de empresas públicas se depositaron en el Fondo de Contingencia Económica.⁶ Desde la creación de este fondo, sus ingresos hasta 1993 ascendieron a 70 mil 852.1 millones de nuevos pesos, de los cuales 55% correspondían a la desincorporación de los bancos, 25% a la privatización de Telmex, 10% provenían de la liquidación del Ficorca, 7% a la venta de otras empresas, y el 3% restante a los intereses generados por estos recursos. Hasta la misma fecha, los ingresos del fondo se aplicaron en un 81% para pagar la deuda pública; 3% sirvió para la compra de coberturas financieras contra posibles caídas en el precio internacional del petróleo y eventuales aumentos en la tasa de interés externa; 4% se invirtió en la banca de desarrollo y fondos de fomento, y 12% constituyó el remanente.

Debido a esta política, al final de 1993 el saldo de la deuda total del sector público con el Banco de México representó un 21.6% del PIB, cifra considerablemente inferior al 68.3% registrado en 1988. El pago por concepto de servicio de la deuda externa e interna también

⁶ Este fondo fue creado en diciembre de 1990 con el objeto de acumular recursos para hacer frente a la inestabilidad del mercado petrolero internacional. Al decidir sobre el destino que se daría a estos ingresos de carácter extraordinario, el gobierno reconoció que no debían emplearse para financiar el gasto corriente, creando así una sensación ficticia de bienestar que no se podría mantener por mucho tiempo. Por ello se prefirió utilizar estos recursos en la amortización de la deuda pública interna y externa, con el objetivo de sanear las finanzas y vigorizar la acción promotora y social del Estado, mediante la disminución del servicio de la deuda. Los hechos de diciembre de 1994 y enero de 1995 contradijeron los propósitos y expectativas.

disminuyó su participación con respecto al PIB, pues pasó de 16.3 a 3.1% en el mismo periodo.

II.2 Simplificación administrativa y desregulación

El programa de simplificación

La relación entre el ciudadano y la administración pública es constante; ocurre de muchas maneras y por variados motivos, ya sea para solicitar una licencia de conducir, un pasaporte, un permiso o para desarrollar alguna actividad comercial o empresarial o al efectuar el pago de impuestos, derechos, tarifas y multas. En este sentido, la simplificación administrativa tiene como propósito inmediato agilizar los procedimientos para mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos y en la atención a los ciudadanos, y como propósito último crear las condiciones para la eficiencia de los actores económicos públicos, sociales y privados. En mucho, la imagen de buen gobierno depende de su calidad administrativa: trato imparcial, ágil, efectivo, sin trabas regulatorias inútiles y el consecuente exceso de trámites. En contraste, zozobra la imagen pública del gobierno cuando el trato es "burocrático", es decir, barroco, segmentado, redundante, consumidor del tiempo de los ciudadanos, ineficiente y lleno de pequeños poderes fastidiosos. El renacimiento de las tendencias eficientistas y racionalizadoras en la administración pública, con técnicas administrativas provenientes de la iniciativa privada, a la manera de la reciente escuela de "Gerencia pública", se debe en mucho a la pesadez y mala calidad de los servicios que el gobierno ofrece a su público.

En 1984, el presidente Miguel de la Madrid lanzó el Programa de Simplificación Administrativa a través de la entonces recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). Para el presidente De la Madrid la simplificación del proceso administrativo público contribuiría a elevar la productividad y eficiencia del aparato productivo, así como a disminuir el desperdicio de recursos que aumentaba innecesariamente el gasto corriente del sector público. En el fondo, era un instrumento complementario para superar los obstáculos de la primera gran crisis económica, que buscaba simultáneamente reactivar la economía y reducir el gasto público. En 1985 se llevó a cabo la primera reunión de evaluación del programa de simplificación administrativa, en la que se hizo un recuento de los trámites que se habían logrado reducir y agilizar. Aunque no se efectuaron reuniones de evaluación poste-

riores y es difícil apreciar si el programa alcanzó sus objetivos, se mantuvo la demanda ciudadana por mayor eficiencia de las oficinas gubernamentales, y se mantuvo la presión del gobierno sobre sus organizaciones al exigirles economizar recursos.

El presidente Salinas continuó en la misma dirección y con los mismos propósitos, aunque acentuó con mayor énfasis la necesidad de una tramitación y regulación simplificada como condición necesaria para incrementar la productividad y la competitividad nacional. Se sentaron así las bases para la ejecución, seguimiento, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (PGSAPF). La Secogef también se encargó de elaborar y coordinar este programa con la participación de dependencias y entidades federales, partiendo de la idea correcta de que la simplificación incentivaba la participación de los particulares en la actividad productiva nacional acelerando la economía al reducir el "costo país" o, dicho técnicamente, los costos de transacción que implican los intercambios económicos. El programa también pretendía consolidar una nueva cultura administrativa entre los servidores públicos, comprometida con la eficiencia, honestidad y agilidad en la actuación de las instituciones y del personal del gobierno y, con ello, fortalecer la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno. El PGSAPF se desplegó en cuatro vertientes: *a)* agilización de trámites, *b)* desconcentración y descentralización, *c)* modernización integral de los sistemas de atención al público y *d)* desregulación administrativa (cuadro 1).⁷

CUADRO 1
PGSAPF: acciones por vertiente (1989-1994)

<i>Vertientes</i>	<i>Número de acciones</i>
Agilización de trámites	1 725
Modernización de sistemas de atención al público	579
Desconcentración de decisiones y recursos	412
Desreglamentación administrativa	203

Fuente: *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994. Evaluación gráfica*, citado en *Simplificación y cambio estructural de los servicios públicos*, México, Secogef, 1994, p. 69.

⁷ Luis Ignacio Vázquez Cano, "La simplificación administrativa", en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, FCE, 1993, pp. 209-232.

La Secogef actualizaba el programa anualmente, indicando el calendario de las acciones por desarrollar y definiendo los parámetros de evaluación que servirían para comparar las situaciones antes y después de efectuarse el programa. La vigilancia en el cumplimiento del PGSAPF correspondía, en primera instancia, al responsable del mismo en cada dependencia y entidad, que solía tener la categoría de oficial mayor, con el apoyo del auditor general o el contralor interno, quienes colaboraban en el seguimiento de las acciones programadas y verificaban sus avances y resultados. Cada tres meses el secretario de la SECOGEF efectuaba reuniones con los responsables con el propósito de analizar y evaluar estos avances e introducir las posibles medidas de corrección para aquellos casos donde se presentaban desviaciones o retrasos en el programa de simplificación. Al final del año se realizaba una evaluación en la que se señalaban las medidas que mayor impacto habían tenido en cada dependencia y entidad (disminución de trámites, requisitos y tiempo de espera) y se indicaban los incumplimientos y tareas pendientes.

La novedad del gobierno salmista tal vez fue extender el programa de simplificación administrativa a los gobiernos estatales, a los que se solicitaba que diseñaran sus propios programas en vinculación con el gobierno federal a través de los Acuerdos para la Simplificación Administrativa, que quedaban incorporados como condicionantes en los Convenios de Desarrollo Social y en los Acuerdos de Coordinación Federación-Estado. En el caso de los gobiernos municipales, los programas de simplificación, cuando se llevaron a cabo, se definían a partir de los Acuerdos de Coordinación Estado-municipio.

CUADRO 2

PGSAPF: Acciones por sector gubernamental (1989-1993)

<i>Sector beneficiado</i>	<i>Núm. de acciones (porcentaje del total)</i>
Administración	660 (22.1)
Departamento del Distrito Federal	297 (10.1)
Desarrollo agropecuario y pesquero	190 (6.5)
Fomento económico e infraestructura	966 (33.1)
Política interior exterior y procuración de justicia	301 (10.3)
Salud y bienestar social	505 (17.3)

Fuente: *Simplificación y cambio estructural...*, op. cit., p. 63.

De 1989 a 1993 se realizaron 2 mil 919 acciones de simplificación administrativa que permitieron la agilización de trámites, así como el mejoramiento de los servicios públicos por parte de entidades y de-

pendencias de la administración pública federal (cuadro 2).⁸ De las acciones realizadas, 961 tuvieron alto impacto en la ciudadanía (cuadro 3), mil 44 se centraron en el mejoramiento de funciones sustantivas, y 914 se orientaron a la optimización de la administración interna de las dependencias de la administración pública federal.

CUADRO 3
PGSAPF: población beneficiada en ocho acciones (1989-1993)

<i>Acción realizada</i>	<i>Población beneficiada (millones de personas)</i>
Simplificación administrativa tributaria	17.0
Semáforo fiscal en aeropuertos y fronteras	5.8
Modernización de trámites migratorios en aeropuertos	11.9
Modernización en la expedición de pasaportes	1.2
Computarización de actas del Registro Civil del Distrito Federal	1.0
Automatización del Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Distrito Federal	0.7
Ventanilla única de la Comisión Federal de Electricidad	11.0
Programa de Modernización D+24 en el Servicio Postal Mexicano	83.2

Fuente: *Simplificación y cambio estructural...*, op. cit., p. 65.

La des/re-regulación económica

El proceso de liberalización económica y apertura comercial obligó a replantear la estrategia de crecimiento y tuvo importante involucramiento en el concepto y funcionamiento de la rectoría económica del Estado (art. 26). Se atenuó la equivalencia necesaria entre rectoría del Estado y propiedad (empresa) pública y se puso el acento en la regulación y promoción estatal de la economía nacional. Regulación, fomento y estabilidad macroeconómica eran condiciones necesarias y suficientes para ejercer cabalmente la rectoría económica estatal. En este sentido, dos son las políticas en las que cristalizó la nueva concepción de la rectoría económica: la privatización y la des/re-regulación. La primera consiste, en sentido estricto, en la transferencia de la propiedad de los activos públicos no estratégicos a los privados, mientras la segunda pretende liberar la iniciativa de las fuerzas productivas y competitivas del mercado.

⁸ *Simplificación y cambio estructural de los servicios públicos 1989-1994*, México, Secogef, 1994, p. 63.

El exceso de regulación no sólo tiene implicancias administrativas que afectan las acciones de los distintos órdenes de gobierno, propiciando también la burocratización y, ocasionalmente, la corrupción. La experiencia también ha demostrado, desde el punto de vista económico, que la dispersión y complejidad de la regulación permite la aparición de prácticas oligopólicas en algunos sectores productivos. Esto dificulta que nuevos agentes económicos tengan la posibilidad de incursionar en esos sectores y dinamizarlos, de ahí que la supresión de la regulación excesiva busque eliminar las llamadas barreras de entrada y salida de los mercados al liberar la competencia potencial y permitir mayor eficiencia en el manejo de los factores productivos.

Sin embargo, esta vertiente de la rectoría económica del Estado no concluye en la eliminación de normas excesivas y contradictorias, pues se hace a la vez necesaria una re-regulación económica para crear la estructura de incentivos adecuada, facilitando que los agentes tomen decisiones de manera óptima. El gobierno, entonces, debe actuar para resolver el problema de la asimetría de información de los productores y los consumidores. Con ello, la regulación pretende otorgar seguridad jurídica económica, lograr que la norma sea clara y permanente con el fin de minimizar los costos de información y transacción en el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos. Desde el punto de vista jurídico, la des/re-regulación económica pretende determinar cuándo es necesaria la existencia de normas para evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, disminuir la corrupción, dar transparencia a la administración y certidumbre a las relaciones entre gobierno y ciudadanos.

Así, a partir de 1988 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) puso en práctica el Programa de Desregulación Económica (Prodeco), cuya razón fue eliminar y renovar una enorme cantidad de regulaciones obsoletas e innecesarias que afectaban la productividad y la competitividad de determinadas actividades económicas, particularmente financieras y comerciales. En su concepción, el programa siguió lineamientos pragmáticos más que ideológicos (neoliberales). Por un lado, se dio prioridad a las actividades desreguladas cuyos beneficios tuvieran efectos inmediatos o cuyos costos por no proceder a tiempo fueran altos; por otro lado, se buscó disminuir las actividades monopólicas, así como racionalizar los procesos administrativos que entorpecían el desarrollo de la economía.⁹

⁹ Gabriel Martínez y Guillermo Färber, *Desregulación económica (1989-1993)*, México, FCE, 1994, pp. 11-12.

El Prodeco se enfocó, en una primera etapa, a des/re-regular mercados específicos como el de servicios financieros, tenencia de la tierra, transporte de carga, servicios portuarios, generación de energía eléctrica, minería, turismo, requisitos sanitarios y fitopecuarios, telecomunicaciones y cinematografía, entre otros. En una segunda etapa, el programa se dirigió a crear las condiciones macroeconómicas adecuadas para el incremento de la eficiencia y la reducción de costos en todos los mercados. En este sentido, se expidieron la Ley Federal de Metrología y Normalización (*Diario Oficial*, 2 de julio de 1992), la Ley Federal de Protección al Consumidor (*Diario Oficial*, 24 de diciembre de 1992) y la Ley Federal de Competencia Económica (*Diario Oficial*, 24 de diciembre de 1992) encargada de prevenir, contrarrestar y sancionar las prácticas monopólicas.

Esta última ley originó la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofeco) en junio de 1993. Esta comisión impuso sanciones a nueve empresas por prácticas desleales, consideró que la mayor parte de los 86 proyectos que analizó hasta finales de 1994 no eran de naturaleza monopólica y, de las 22 denuncias recibidas sobre supuestas prácticas monopólicas de particulares, dictaminó sobre 17. El total de las sanciones impuestas fue de 2 mil 453 mil nuevos pesos. La COFECO también aprobó la unión de 52 empresas (37 del sector industrial, 11 del financiero y cuatro del de telecomunicaciones),¹⁰ por no significar una posición monopólica de rentas en su campo de actividad.

Las áreas en que la nueva normatividad contribuyó de manera efectiva y significativa al desarrollo son: pesca, transporte de carga, minería, normalización de estándares y medidas de productos industriales y control sanitario de actividades, así como de establecimientos, productos y servicios.

II.3 Restructuración administrativa

Modernización de Petróleos Mexicanos

Durante el gobierno del presidente Salinas, las empresas públicas del sector energético experimentaron importantes cambios estructurales. Entre ellos destacan las modificaciones al marco jurídico y a la estruc-

¹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Informe de ejecución 1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, pp. 144-145.

tura administrativa de Petróleos Mexicanos (Pemex). El primer paso en la reestructuración de esta empresa fue revisar sus metas institucionales en el marco de la reforma del Estado proponiéndose también el objetivo de alcanzar una mejor relación de costo-beneficio concentrando la atención de la empresa exclusivamente en las actividades estratégicas que le señala la Constitución.¹¹ El cambio en Pemex implicaba abastecer la demanda nacional aprovechando las importaciones que redujeran sus costos e incrementar las exportaciones de productos con mayor valor agregado que aumentarían sus ingresos.¹² El énfasis ya no se colocaba exclusivamente en la autosuficiencia en la atención de la demanda interna de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, sino en la creación de redes de comercialización que permitieran explotar las ventajas comparativas del comercio internacional. Eficiencia y competitividad de estándares internacionales era la consigna.

Dos fueron las principales medidas para llevar a la práctica la transformación de Pemex. Por un lado, se actualizaron las relaciones laborales con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y, por el otro, se cambió la estructura administrativa. Durante los años setenta y ochenta el número de trabajadores aumentó de manera sostenida hasta alcanzar 170 mil 766 plazas en 1988. A partir de 1989, mediante jubilaciones, programa de retiros voluntarios, cierres de áreas o departamentos y liquidaciones, la empresa redujo el número de sus trabajadores a 106 mil 138 en 1993.¹³

La reestructuración administrativa registró avances importantes durante los tres primeros años del gobierno de Salinas. Sin embargo, el anuncio más importante se dio en mayo de 1992, a raíz de la explosión de Guadalajara. El presidente Salinas, por medio del Consejo de Administración de Pemex, dio a conocer las dos premisas básicas que debían presidir la reestructuración de la empresa: mantener la propiedad y con-

¹¹ Cabe recordar que los primeros cambios en la orientación de PEMEX se dieron durante la segunda mitad de la década de los ochenta, después de sucesivas caídas en el precio internacional del petróleo. Ante la importancia de este producto como fuente de ingresos gubernamentales se ajustaron los precios en el mercado nacional (reducción de subsidios), al tiempo que los criterios de productividad y eficiencia aumentaron su importancia en la gestión de Pemex.

¹² Francisco Rojas Gutiérrez, *Pemex: piedra angular del Estado revolucionario mexicano*, México, Petróleos Mexicanos, 1988, pp. 7-8.

¹³ A raíz de esta reestructuración de personal, durante 1992 y 1993 se realizaron diversas protestas de trabajadores despedidos. En respuesta Pemex informó que había liquidado a los trabajadores en condiciones más favorables que las señaladas por la Ley Federal del Trabajo y el Contrato Colectivo.

control del Estado sobre los hidrocarburos y conservar centralmente la conducción estratégica y normativa de Pemex para cada una de las áreas de las múltiples actividades de la industria petrolera. En ese mismo año, se modificó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, y la empresa adoptó una estructura corporativa moderna, integrada por cuatro organismos subsidiarios: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica. Cada uno de ellos con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La separación de las actividades de la empresa permite evaluar individualmente los distintos organismos. Las funciones y responsabilidades están descentralizadas, y el control se concentra en el desempeño final de cada organismo y no en el proceso, como ocurría en el pasado. Pemex representa hoy una gran innovación en la administración pública mexicana, al abandonar el patrón burocrático que privilegia el control del proceso y pasar a la gestión por proyectos y resultados, con descentralización de decisiones.

Otra medida relevante, con vistas a la liberalización económica, que modificó las áreas de producción de Pemex, fue la reclasificación de los productos petroquímicos llevada a cabo en 1992. Se redujo la cantidad de productos específicos de este tipo clasificados como básicos que sólo Pemex puede producir, en cuanto empresa pública estratégica. El propósito de la modificación fue atraer mayor inversión, acelerar la integración de las cadenas productivas y propiciar la introducción de nuevos procesos industriales y tecnológicos para aumentar la competitividad internacional de la petroquímica mexicana. La eficiencia productiva de Pemex se reflejó en 1993, cuando el nivel de producción de hidrocarburos líquidos (crudo, condensados y líquidos del gas) superó el máximo histórico alcanzado en 1982. La producción total fue de 3 millones 131 mil barriles por día, de los cuales 1 millón 794 mil barriles se utilizaron para el consumo interno y 1 millón 337 mil para exportación.

Reordenamiento en la Secofi

Los cambios realizados, en la Secofi, al comienzo del sexenio, respondieron a la necesidad de redefinir y revalorizar la geografía económica del país, con el fin de reactivar las actividades económicas de producción y comercio. El nuevo modelo de crecimiento exigía una distribución geográfica más racional y equilibrada de las actividades económicas, de la infraestructura y del apoyo administrativo. Se volvió entonces prioritario reestructurar la administración pública en las áreas comerciales y de fomento, bajo el criterio de la desconcentración administra-

tiva, con el objeto de acercar las decisiones y operaciones del gobierno a las diferencias locales y regionales de las ramas productivas y de la intermediación comercial.

Para estos fines, Secofi diseñó y desarrolló el Programa Permanente de Calidad Total, cuyas principales vertientes fueron: 1) la participación activa de los servidores públicos y usuarios; 2) la simplificación de procedimientos y la implantación de sistemas computarizados; 3) el entrenamiento y desarrollo de las habilidades técnicas y ejecutivas del personal, y 4) la transferencia de funciones centrales a las delegaciones federales en los estados. Este último aspecto fue quizá el de mayor importancia por la incidencia que tuvo en el funcionamiento de la promoción económica por parte de la administración pública. El rezago técnico y profesional que existía en las dependencias de la secretaría en los estados hasta antes de la reestructuración había propiciado, además de pesadez burocrática en trámites, un desfase entre las actividades económicas regionales y los programas que establecía, desde el centro, la secretaría.¹⁴

El nuevo esquema de desconcentración, además de transferir mayores decisiones y recursos a sus centros locales de representación y operación, buscó acercar las dependencias a las necesidades de las regiones. De esta manera se pasó de siete coordinaciones regionales a 31 delegaciones federales sin incrementar la plantilla de personal. El "modelo estatal de delegaciones" tenía como objetivo crear estructuras pequeñas pero con una mayor capacidad técnica,¹⁵ contemplando mecanismos de apoyo y evaluación permanente del desempeño de sus oficinas desconcentradas y de su personal. Como en la empresa pública Pemex, también Secofi introdujo innovadoramente la gerencia por resultados, desconcentrando los procesos, y de manera pionera incorporó a la administración pública la filosofía de "calidad total", que orienta todo el proceso administrativo hacia la satisfacción del cliente o del usuario de los servicios. Las tesis burocráticas de jerarquía y del con-

¹⁴ "Las actividades de promoción a la industria, el fomento a las exportaciones y la modernización del comercio interior y el abasto, estaban escasamente desarrollados como consecuencia de anteriores lineamientos de política (económica), en donde las actividades de tipo regulatorio se consideraban más importantes", Antonio Argüelles y José Antonio Gómez, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México*, México, Porrúa, 1992, p. 49.

¹⁵ "Con el modelo estatal de delegaciones no sólo se desconcentró casi 80% de los servicios que brinda la Secretaría, sino que también se les dotó de instrumentos necesarios para su operación efectiva. Cabe resaltar a este respecto la actualización de los manuales de operación desconcentrada, así como las guías de trámite de cada uno de los servicios operados [...]", Antonio Argüelles y José Antonio Gómez, *op. cit.*, p. 106.

trol centralizado cedieron su lugar a las tesis de eficiencia y calidad en la prestación del servicio, con su insistencia en responder y adaptarse a las diversas necesidades específicas de los usuarios –organizaciones o personas– y no sólo a las necesidades impersonales y funciones genéricas de la organización del gobierno.

Fusión de SPP-SHCP

Con el propósito de integrar y racionalizar las decisiones en materia de política económica, en busca del balance entre gasto público e ingresos fiscales (“presupuesto balanceado”), el presidente Salinas anunció en 1992 la fusión de las secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y Hacienda y Crédito Público (SHCP). La necesidad de una estrecha vinculación entre gasto e ingreso, para mantener un equilibrio sano de las finanzas públicas, condujeron a la fusión de dos funciones gubernamentales que tradicionalmente habían actuado juntas hasta 1976.

La racionalidad administrativa, detrás de la fusión de las dos poderosas secretarías, respondió al hecho de que las funciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación, para las que fuera creada la SPP con el objetivo de poner orden en el gasto público de un aparato gubernamental muy crecido y protagónico en los años setenta, se habían dejado parcialmente de lado o se encontraban dispersas en otras dependencias. En cambio, la función de ingresos se había convertido en la tarea preponderante de un gobierno que buscaba superar definitivamente su déficit fiscal crónico. La unión entre SHCP y SPP constituyó entonces una señal políticoadministrativa del nuevo patrón de gobierno. En el tiempo en que el Estado interventor mediante sus empresas y programas era el motor de la economía nacional, la función programación-presupuestación en la asignación de los recursos públicos era central. Pero comenzaba a dejar de serlo, en el momento de la liberalización económica, que devolvía a las empresas privadas y a los mercados la centralidad en el crecimiento. En este nuevo modelo, la función esencial de rectoría económica del Estado consistía en generar un marco macroeconómico sano, estable y coherente, que permitiera a los agentes económicos tomar decisiones en un ambiente de razonable certidumbre para el cálculo de sus riesgos, costos y rentabilidades. Hacienda se volvía, entonces y de nuevo, la agencia central de la rectoría económica pudiendo absorber con facilidad la función de egresos y programación, que tenía menos complejidad y alcance que en el pasado, pero que en el nuevo esquema debía ser una variable dependiente del obligado equilibrio fiscal, exigido por la tarea de estabilización.

Por otro lado, la importancia que fue adquiriendo progresivamente el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), inscrito hasta entonces en la SPP, condujo, entre otras razones, a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992, por lo que la SPP quedaba privada de una de las mayores funciones no presupuestarias a su cargo y, en consecuencia, era lógica su desaparición.

La Autonomía del Banco de México

El carácter autonómico otorgado al Banco de México fue más allá de una simple descentralización (autonomía orgánica y técnica), y obedeció a la voluntad de institucionalizar la política antiinflacionaria o de estabilidad macroeconómica, para lo que se consideraba necesario que la determinación y manejo de la política monetaria estuviera aislada de las presiones políticas del gobierno sobre el gasto público y otras variables económicas clave.

Para garantizar su autonomía, los funcionarios que integran la junta de gobierno del Banco de México sólo pueden ser removidos de sus cargos por ley, responden a nombramientos escalonados y de mayor duración que las autoridades federales, y gozan de la prerrogativa de la inamovilidad del cargo. La Ley del Banco de México (*Diario Oficial*, 23 de diciembre de 1993) limita además la participación gubernamental en la junta de gobierno del banco a voz sin voto. También, a diferencia de los organismos descentralizados dependientes financieramente del Ejecutivo, la ley dotó de autonomía presupuestaria al Banco de México de modo que sus ingresos no forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

II.4 Gobierno de políticas focalizadas

Uno de los blancos de la crítica del nuevo equipo de gobierno fue la antigua política de gasto indiferenciado, a la que se atribuían los grandes trastornos y debilidades de las finanzas del gobierno mexicano. La creencia de que el gasto gubernamental debía abarcar amplios sectores de la población para llevarles bienestar social mostró su debilidad al no lograr corregir las desviaciones del mercado ni tampoco cerrar la brecha de las desigualdades y disminuir los índices de pobreza. Los subsidios indiferenciados ocasionaron que amplios sectores de la población, sin tener mayor necesidad, se beneficiaran del gasto gubernamental e incrementaran su ingreso por determinadas políticas guber-

namentales que en sus intenciones se orientaban a beneficiar a los más pobres. Este enfoque cambió en el gobierno de Salinas al introducirse las políticas de gasto focalizado y de participación social para mejorar el nivel de vida de los menos favorecidos económicamente.

El gasto gubernamental focalizado se basa en un enfoque microeconómico como la estrategia más idónea para atacar las necesidades sociales. Anteriormente las medidas eran de tipo macro; se ponían en práctica subsidios y exenciones universales que no siempre llegaban a aquellos a quienes debían favorecer, debido a que la mayor capacidad organizativa y de consumo de los grupos con mayores ingresos acaparaba esos beneficios. En cambio, el enfoque micro de gasto focalizado implicó detectar aquellos grupos que más necesitan el gasto gubernamental y canalizar específicamente hacia ellos los beneficios, por medio de diversos mecanismos de políticas públicas. Uno inmediato y muy importante fue desburocratizar la administración de los subsidios, para fines de ahorro en el gasto corriente pero, sobre todo, para evitar que los administradores fueran capturados por clientelas y terminaran privilegiando a unos y excluyendo a otros. Por ello, el gobierno buscó la participación e involucramiento de las comunidades en las políticas que las benefician. A este tipo de programas pertenecen el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 el Pronasol se consideró el instrumento del gobierno para combatir la pobreza extrema. Con el redimensionamiento del aparato estatal y la consecuente reducción del gasto público en busca de la estabilización, se corría el riesgo de que los sectores sociales dependientes de los bienes y servicios gubernamentales sufrieran el desplome de su ya baja calidad de vida. Por ello, el combate a la pobreza extrema se convirtió en prioridad del gobierno. En efecto, una de las consecuencias sociales más graves de la crisis económica de los ochenta fue el crecimiento de los sectores más pobres y marginados: comunidades indígenas, campesinos y grupos populares urbanos. El Pronasol se concibió entonces como una política compensatoria, asistencial y de desarrollo para esos grupos sociales, en parte, como un paliativo de la crisis y finalmente como el nuevo esquema de la política social.

Todas las acciones de este programa se sustentan en el principio de la participación y cooperación de las comunidades con el gobierno, en la atención de sus necesidades y problemas, particularmente en sus requerimientos de infraestructura de servicios públicos, educación, salud y vivienda. En concreto, significa que las comunidades aportan mano de obra y los recursos a su alcance, y el gobierno contribuye con el

resto de los recursos necesarios para el desarrollo del programa que escoja la comunidad, la cual debe organizarse en un Comité de Solidaridad para elegir y supervisar el desarrollo del programa en cuestión. De 1989 a 1994 se formaron 250 mil comités de Solidaridad.

En su primera fase, el gobierno federal centralizó la asignación de estos recursos sociales complementarios y, posteriormente, comenzó a descentralizar la ejecución de los programas hacia los gobiernos estatales y municipales, bajo la presión de la crítica que señalaba que Solidaridad era un programa presidencial directo que sustraía recursos y decisión a los gobiernos locales, debilitando su capacidad de gestión y su responsabilidad política. Por este motivo se estableció el Convenio de Desarrollo Social como instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en cuyo marco se suscribieron, de 1992 a 1994, 23 acuerdos de coordinación y 119 anexos de ejecución. También se firmaron 185 convenios de concertación con diversos grupos de la sociedad para realizar obras de asistencia y bienestar social. El Convenio de Desarrollo Social se renueva anualmente con los gobiernos de las 31 entidades federativas.

Desde su creación, en el programa de Solidaridad se ejercieron 5 mil 818.6 millones de nuevos pesos, conformados por aportaciones federales, estatales y municipales, así como privadas, y se realizaron más de 523 mil obras y acciones. Del monto total de recursos federales ejercidos de 1989 a 1994, 62.8% fue para programas de bienestar social, 20.6% para proyectos productivos, 15% para obras de infraestructura básica, y 1.6% para otros programas. Geográficamente, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla absorbieron 28.12 % del total de los recursos que ascendieron a 34 mil 587.5 millones de nuevos pesos, es decir 9 mil 727.5 millones (cuadro 4).

Por otro lado, Procampo, establecido en octubre de 1993, modificó drásticamente el esquema de apoyos al campo. Su objetivo desde el comienzo fue prestar atención a los productores con menores ingresos, principalmente, y reorientar el uso de la tierra a actividades más productivas, en el marco de una economía abierta. Procampo fue dispuesto para ponerse en práctica durante un periodo transitorio que comprendía los ciclos agrícolas de otoño-invierno de 1993-1994 y el de primavera-verano de 1994. Durante ese tiempo los apoyos directos que el programa otorgó se sumaron a los precios de garantía del maíz y el frijol, al igual que a los precios objetivo del trigo y la soya (cuadro 5).¹⁶

¹⁶ Hugo Andrés Araujo de la Torre, "El Procampo en el contexto de la economía rural", *Participación y control social*, México, Porrúa, 1994, p. 243.

CUADRO 4
 Recursos ejercidos a través del Ramo XXVI por entidad federativa
 (en millones de nuevos pesos)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Total</i>	<i>Solidaridad para la producción</i>	<i>Solidaridad para el bienestar</i>	<i>Infraestructura básica</i>	<i>Otros programas</i>
Chiapas	2 232.6	257.7	1 118.1	834.8	22.1
Oaxaca	2 204.4	444.4	1 172.0	546.0	42.0
Guerrero	1 807.0	300.5	1 226.0	264.7	15.8
Michoacán	1 757.5	474.1	976.0	290.4	16.9
México	1 635.8	285.0	1 263.3	83.3	4.1
Yucatán	1 546.5	528.1	820.3	112.2	85.9
Veracruz	1 347.4	131.7	1 055.3	155.4	5.1
Sonora	1 257.5	227.3	807.2	192.0	31.0
Coahuila	1 164.2	166.4	706.6	271.3	19.8
Hidalgo	1 127.0	207.9	720.5	182.6	16.0
Chihuahua	1 040.4	256.9	596.4	173.2	14.0
Nuevo León	1 034.0	149.1	752.4	95.7	36.8
Puebla	1 009.1	144.7	719.4	142.4	2.6
Jalisco	1 002.2	134.0	761.0	90.5	16.6
Guanajuato	869.8	183.2	598.5	84.7	3.4
Tabasco	801.0	328.6	419.7	50.1	2.6
Durango	769.8	259.6	435.5	56.3	18.3
Sinaloa	769.3	192.9	511.5	56.5	8.3
San Luis Potosí	759.5	142.9	573.1	39.6	3.8
Zacatecas	752.3	238.2	458.1	43.2	13.0
Tamaulipas	746.2	117.9	586.7	38.2	3.4
Campeche	688.4	159.2	425.0	97.0	7.1
Baja California	637.7	19.5	565.7	48.1	4.3
Morelos	605.5	208.3	364.9	24.4	7.9
Tlaxcala	599.6	125.0	436.9	33.4	4.2
Quintana Roo	535.2	70.0	403.9	55.3	6.0
Querétaro	506.8	56.1	421.8	24.3	4.7
Nayarit	506.0	116.4	328.5	57.1	4.0
Aguascalientes	505.1	63.1	419.8	21.1	1.2
Colima	408.6	54.4	296.2	53.2	4.8
Baja California Sur	363.8	53.8	249.9	47.7	12.3
Nivel Central	3 597.3	1 017.6	1 538.0	932.2	108.7
Total	34 587.5	7 114.9	21 729.1	5 197.1	546.5

Nota: Este cuadro se refiere a los recursos ejercidos por medio del Ramo XXVI y a los que se destina a otras dependencias para apoyar proyectos de Solidaridad; no incluye recursos de apoyos financieros a estados y municipios ni al Departamento del Distrito Federal. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: *Plan nacional de desarrollo...*, op. cit., p. 435.

CUADRO 5
Precios y apoyos de Procampo en su periodo transitorio
(nuevos pesos)

<i>Producto</i>	<i>Otoño-Invierno 1993-1994</i>		<i>Primavera-verano 1994</i>		<i>Otros apoyos*</i>
	<i>Precio</i>	<i>Apoyo</i>	<i>Precio</i>	<i>Apoyo</i>	
Maíz blanco	650	330	600	350	
Maíz no blanco	540	330	500	350	
Frijol preferente	1 800	330	1 600	350	
Trigo	1 595	330	1 415	350	
Soya	600	330	600	350	
Sorgo		330	856	350	50
Arroz		330		350	74
Algodón		330		350	970

Nota: El cuadro se refiere a los precios por tonelada y apoyos por hectárea.

* Apoyos por tonelada para la comercialización del sorgo de Tamaulipas y del arroz, y apoyos por hectárea para sanidad del cultivo de algodón.

Fuente: *Plan Nacional de desarrollo...*, *ibid.*, p. 163.

Por medio de Procampo 3.4 millones de campesinos recibieron los apoyos directos por 4 700 millones de nuevos pesos, que correspondían al periodo transitorio.

Antes de Procampo el gobierno apoyaba al agro indiferenciadamente con precios de garantía para los productos agrícolas, pero este sistema no contribuía a disminuir las desigualdades ni fomentaba la productividad, ya que de hecho no favorecía a los productores agrícolas más pequeños, quienes dedican regularmente la mayor parte de su producción al autoconsumo, pero sí beneficiaba a los agricultores comerciales, productores de predios mayores, con producción más eficiente y acceso a financiamiento.

Se compensa así el ingreso insuficiente de los minifundistas con pago directo por hectárea cultivada de maíz, frijol, trigo, soya, sorgo, arroz y algodón. Un pago mínimo asegurará un margen de ingreso para los productores de autoconsumo, mientras que un pago máximo permitirá que las superficies de alto rendimiento sean rentables a la vez que sirve de incentivo para que los productores encuentren formas de asociación e introducción de rubros de cultivo económicamente más productivos y redituables. El programa otorgará, directamente a los productores, recursos que serán constantes durante sus primeros diez años de vida, y empezarán a disminuir a partir del decimoprimer año. En julio de 1994 se expidió el decreto que regula la operación de Procampo, estableciendo su permanencia por 15 años.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), por su parte, tiene por objeto incrementar la acumulación de recursos que los trabajadores tendrán a su disposición al momento de su retiro. Establecido en mayo de 1994, el programa está integrado por dos subcuentas. La primera es precisamente una cuenta de ahorro para el retiro; se compone de las aportaciones que los patrones hacen al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de 2% del salario mensual base de cada trabajador. La segunda cuenta constituye un fondo para la vivienda, que se integra con 5% del sueldo tabular de cada trabajador, depositado en una cuenta individual a su nombre.

Este organismo otorga a los trabajadores la posibilidad de realizar varias operaciones: pueden traspasar fondos al banco de su preferencia, solicitar transferencias parciales, o bien transferir el total de los fondos de su cuenta de ahorro para el retiro hacia depósitos en sociedades de inversión. Los trabajadores también están en posibilidad de deducir de sus pagos fiscales anuales las cantidades que voluntariamente deseen depositar en su cuenta para el retiro, siempre y cuando no rebasen 2% de su salario base de cotización. Todo trabajador podrá retirar estos fondos al cumplir 65 años de edad o cuando tenga derecho a recibir una pensión del IMSS o del fondo privado de pensiones establecido por el patrón de su empresa.

Hasta 1994, 12 millones de trabajadores participaban en el SAR, con un monto de recursos acumulados en cuentas bancarias individuales de alrededor de 26 mil millones de nuevos pesos. Por eso, debido a su magnitud y a la complejidad de la operación de tal número de cuentas individuales, la necesidad de establecer instrumentos de coordinación para asegurar el buen funcionamiento del programa obligó a la promulgación de la Ley para la Coordinación del Sistema de Ahorro para el Retiro (julio de 1994). La intención de la misma es establecer los conductos de coordinación necesarios entre las instituciones de crédito, dependencias, y entidades financieras que participan en el SAR, instituyendo para tal efecto la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Esta Comisión Nacional tiene la responsabilidad de vigilar e inspeccionar las instituciones de crédito y entidades financieras, determinando las formas y procedimientos que se tendrán que cumplir para cubrir las cuotas y aportaciones por aquellos obligados a hacerlo, y estableciendo los procedimientos para el traspaso de recursos o trasmisión de información entre los involucrados, personas o entidades, que participen en el programa. Además, la comisión también tiene la tarea de asegurar, por medio de

mecanismos y procedimientos, el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro previstos en las leyes del IMSS, ISSSTE y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

II.5 Federalización educativa

El porcentaje del presupuesto federal asignado a la educación en 1988 llegó a límites inferiores a lo alcanzado cincuenta años antes, representando apenas 13.9% del total del gasto federal. El descenso a lo largo de los ochenta tuvo graves impactos en el proceso educativo, en la medida que era la federación la que tradicionalmente aportaba siempre más, ya que en 1986 cerca de 76.3% del total del gasto educativo nacional correspondió al gobierno federal, responsabilizándose del resto los estados y particulares. Al reducirse el presupuesto federal asignado se afectó de manera directa a casi la totalidad del sistema; sin duda, esta situación pudo haberse equilibrado con un incremento en el gasto de los estados y particulares, pero muy difícilmente podía esto ocurrir en los años de recesión. Por el contrario, las cantidades aportadas por los gobiernos estatales se redujeron sustancialmente al tener ellos que atender con recursos públicos diezmados otras y más urgentes demandas inmediatas de sus comunidades políticas. En respuesta al agravamiento de la situación educativa, la participación de la federación hubo de aumentar en ese mismo año 1988 hasta llegar a ser 80% del gasto educativo, es decir, 3.7% por encima de 1986, a pesar del recorte presupuestal, mientras que el porcentaje que correspondía a los estados se redujo de 13.7 a 11% y el de los particulares de 10 a 9% en el mismo periodo.¹⁷

Además de la limitación de los recursos a la educación, atribuible en gran medida a la crisis generalizada de los años ochenta, existían otras distorsiones que resultaron perniciosas para el rendimiento del sistema educativo. La principal de ellas era la centralización. El crecimiento explosivo de las décadas anteriores, necesitado de planeación y control, llevó a la conclusión de que el mando central más que la dispersión de las decisiones era la estrategia idónea y efectiva. En consecuencia, el sistema educativo terminó por estructurarse con dos características difícilmente compatibles: un gran tamaño y una considerable centralización de mando. Hoy, más de 1 millón 200 mil maestros trabajan en el sistema nacional, se imprimen más de 120 millones de li-

¹⁷ *Ingreso y gasto en México*, México, INEGI.

bros anualmente, entre textos escolares y otras publicaciones, se educa a cerca de 25 millones de alumnos, de los cuales 21 corresponden a la educación básica, bajo un único centro de decisión. Baste decir que todavía hasta hace muy poco, el secretario de educación autorizaba personalmente la contratación de todos los maestros.¹⁸

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El 18 de mayo de 1992, después de un proceso de consulta, se firmó el ANMEB entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El acuerdo concluía toda una historia de intentos por lograr la descentralización educativa, iniciada en 1970 con el primer programa de desconcentración administrativa, que en los hechos delegó a los estados sólo algunas atribuciones técnicoadministrativas de la gestión. En 1978, se dio otro paso al establecer delegaciones regionales de la SEP en los estados, con el encargo de solucionar los problemas de la coordinación intergubernamental en materia educativa, pero sin alterar el mando central. Al mismo tiempo, se avanzó en la que se llamó *simplificación administrativa*, proceso con el que se buscaba minimizar los trámites y procedimientos administrativos requeridos para el ejercicio de las actividades escolares. Más tarde, en 1982, se entró a una nueva etapa, verbalmente ambiciosa: la *revolución educativa*. Esta buscó avanzar en la descentralización, permitiendo a los estados participar más en la gestión local de la educación y en la formulación de los contenidos educativos. Este intento fue limitado e incompleto en la medida que, si bien se redistribuyeron algunas funciones entre la federación y los estados, la federación mantuvo intacta su capacidad de decisión y controló la asignación de los recursos. En cierto sentido, los estados recibieron más responsabilidades que facultades y recursos; el proceso resultó en los hechos una desconcentración administrativa de la SEP, más que una verdadera descentralización de decisiones.

Todo esto impulsó la idea de llevar más adelante el proceso hacia lo que se denominó la "federalización de la educación básica". El énfasis en esta etapa educativa corresponde al hecho de que, como dijimos, 21 de los 25 millones de estudiantes en México cursan ese nivel. Llama la atención el uso del término *federalización*, que aparentemente denota un concepto diametralmente opuesto a lo que significaba en 1921. Entonces se refería a un proceso de concentración, ahora a uno

¹⁸ Véase Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1994.

de desconcentración de las decisiones. Sin embargo, no se trata de una contradicción propiamente dicha; la federación conserva su función rectora pero, al mismo tiempo, los estados tienen a su cargo decidir sobre la gestión educativa en su territorio político. Se trata de una verdadera *federalización* en la medida que busca la cooperación entre los diversos niveles de gobierno integrantes de la federación, bajo el principio de que cada gobierno dispone de un específico campo de decisión, operación, recursos y responsabilidades.

El primer efecto del acuerdo de referencia fue transferir recursos hacia los estados. Estos recibieron 513 mil 974 plazas docentes, 116 mil 54 puestos administrativos y 3 mil 954 horas-salario, que en términos reales significaron una aportación federal de cerca de 700 mil plazas, 100 mil inmuebles y 22 millones de bienes muebles. Esta transferencia sin precedentes se diferenció de las descentralizaciones anteriores, puesto que ahora sucedía una transferencia efectiva de recursos. Paralelamente, tuvo lugar la transferencia financiera, condición esencial para hacer efectiva la descentralización. En mayo de 1992, cuando se firmó el acuerdo, la SEP tenía asignado un presupuesto sectorial de 36.6 billones de pesos, de los cuales 25.5 se ejercían de forma directa y el resto, 11.1 billones, eran administrados por los estados y otras dependencias gubernamentales. Al año siguiente, 1993, el presupuesto contemplaba un aumento del porcentaje administrado por los estados, de manera que se elevó la cantidad a cerca de 24 billones de pesos (24 mil millones de nuevos pesos de un total de gasto federal de 41 mil 680 millones de nuevos pesos). Este importante aumento fue resultado directo del acuerdo, aunque no se incluyen en estas cifras los presupuestos asignados a los nuevos programas especiales de la carrera magisterial, a la actualización del magisterio y la homologación salarial, todo un conjunto de programas importantes puestos en práctica por la federación, en el marco del acuerdo. Tampoco se considera aquí el gasto educativo realizado por el Pronasol en estados y municipios, ni los recursos descentralizados canalizados a la educación, a través de los Convenios de Desarrollo Social (CDS), que se asignaron a la construcción de infraestructura educativa. En términos totales, las cantidades asignadas y administradas por los estados muestran un gran crecimiento, en correspondencia con el aumento de los gastos estatales en personal y administración, que derivan de sus nuevas responsabilidades asumidas.¹⁹

¹⁹ Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno*, 1993.

La política educativa en el periodo de Salinas, por su nuevo ordenamiento legal y por la masiva transferencia de recursos desde el gobierno federal a los gobiernos locales, fue la prometidora primera piedra basal en la construcción de un estilo federativo de gobierno, que redistribuye efectivamente competencias y recursos entre los varios órdenes de gobierno. El estilo federativo, en el campo de la política social, se caracteriza por dejar al gobierno federal las funciones de rectoría normativa, seguimiento y compensación, como forma de atenuación de las diferencias regionales, mientras que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas decidir sobre los objetivos específicos de la política y sobre los instrumentos, procesos y recursos para llevarlos a cabo. Este estilo de gobierno mixto muestra ser el más efectivo en la política social consistente básicamente en la prestación directa de servicios a comunidades y ciudadanos. Acercar la decisión y el servicio público a los derechohabientes y usuarios significa y comporta aumentar la capacidad directiva y operativa de los gobiernos locales, dentro de los parámetros (reglas, criterios, metas de rendimiento) establecidos por el gobierno federal.

II.6 Administración pública indirecta

Durante el gobierno de Carlos Salinas, como resultado de varias iniciativas de organizaciones ciudadanas y también de una nueva manera de concebir la administración pública, creció el espacio y la legitimidad de la participación social en el desarrollo de las diferentes políticas. En los últimos años se ha aceptado que las funciones públicas del Estado se pueden cumplir no sólo mediante organismos gubernamentales, sino también mediante organizaciones privadas y sociales, sean estas lucrativas, filantrópicas o de autoayuda. Se fue desarrollando la idea de que lo propio del gobierno es regular, coordinar, asignar recursos, supervisar y evaluar las agencias encargadas de efectuar las acciones de interés público, sin que necesariamente tenga que hacerse cargo, en forma directa, de la operación de todos los programas orientados a la solución de problemas y satisfacción de demandas.²⁰ Así, el campo actual de la administración pública mexicana está cohabitado por actores gubernamentales y por actores que no lo son.

²⁰ Para un análisis más detallado de los límites y alcances de la nueva manera de concebir a la administración pública mexicana véase mi artículo "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública", México, "Zona Abierta", *El Financiero*, 2 de octubre de 1992.

Por el lado lucrativo o por el lado social solidario, fueron desarrollándose en los últimos años formas de administración pública indirecta o mediante terceros. El desarrollo más destacado fue el de la participación de organismos privados lucrativos en actividades que antes solía realizar directamente el gobierno. Ésta es la otra cara de la privatización, que no sólo se reduce a adquirir la propiedad de específicos activos públicos; hay otra forma de privatizar la provisión de los bienes y servicios públicos, la que ocurre cuando el gobierno mediante contratos concede u otorga a la iniciativa privada el derecho o la oportunidad de producir bienes (por ejemplo, infraestructura) o prestar servicios (salud) de naturaleza pública. Aunque el régimen de concesiones y contratos es antiguo entre nosotros, en determinadas áreas de competencia estatal, su rápida expansión y, sobre todo, su legitimación fue lo novedoso en el sexenio de Salinas. En efecto, se fue asentando la idea de que la administración pública debía ser promotora, reguladora, asignadora, evaluadora, más que operadora directa en muchos campos de la actividad económica nacional.

De este modo, durante 1988-1994 el gobierno promovió y reglamentó la participación directa de individuos y organizaciones privadas en los sectores de comunicaciones y transportes, turístico, minero, energético, pesquero y social. También, dentro de la estrategia modernizadora de las comunicaciones y transportes, el gobierno salinista permitió la intervención de inversionistas privados nacionales en la construcción de carreteras de cuota, y al finalizar el sexenio mediante esta fórmula se habían construido 6 mil 125 kilómetros de autopistas (cifra que superó los 4 mil km que se habían fijado en el Programa Nacional de Autopistas en 1989); quedando 294 kilómetros en proceso de terminación.²¹ En Ferrocarriles Nacionales (Ferroviales) también se promovió la inversión del capital privado en la construcción y operación de terminales de contenedores, aduanas interiores y centros de almacenamiento y distribución de mercancías. Además, los inversionistas participaron en el desarrollo de infraestructura aeroportuaria y de puertos. En el sector turístico, el gobierno, por medio del Fondo Nacional de Turismo (Fonatur), contribuyó con 242 millones de dólares y los privados con 469 para fomentar la actividad del ramo.

Además de desincorporar zonas de reservas mineras nacionales e importantes empresas mineras que realizaban actividades no estratégi-

²¹ *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-FCE, 1994, p. 160.

cas ni prioritarias, en el gobierno de Salinas de Gortari se promulgó una nueva Ley Minera que tenía entre sus finalidades la de proporcionar certidumbre jurídica al inversionista privado en esta área económica. En 1992 se revisó el marco legal del subsector eléctrico con el propósito de impulsar su expansión con la participación corresponsable de otros agentes económicos en áreas no exclusivas del Estado. A partir de entonces, los privados pueden participar en el autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente y pequeña producción, así como exportación e importación de energía eléctrica para usos propios.

Probablemente el ejemplo más palpable de esta nueva relación entre la sociedad y el gobierno es la Contraloría Social. Establecida en 1989 dentro de la vertiente de Modernización de la Gestión Pública y Mejoramiento de la Atención al Ciudadano, que a su vez forma parte del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, la Contraloría Social tuvo un corte esencialmente preventivo. Su fin era fomentar y fortalecer la participación organizada de la ciudadanía en labores de control y vigilancia con relación a la aplicación de recursos y desempeño de los funcionarios públicos. Se tenía la intención de convertir a los ciudadanos vinculados de alguna forma con el desempeño de la administración pública (usuarios de servicios, por ejemplo) en verdaderos auditores sociales.²²

La Contraloría Social se desplegó en dos vertientes: la gestión pública en general, que motivó la creación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, y la gestión específica de los programas prioritarios (Pronasol; varios programas de beneficio social a cargo del IMSS, DIF, INI, Diconsa y SARH; Procampo; Apoyo a Productores de Café del Sector Social; Servicios Educativos del Distrito Federal; Becas de Capacitación para Desempleados).

Para propiciar una participación más eficiente, la Contraloría estableció programas de capacitación ciudadana, y de 1991 a 1994 participaron más de 718 mil ciudadanos. Cabe destacar que con esta participación, el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía pudo recibir 1.3 millones de solicitudes, de las que 50.5, 32.7 y 16.8% fueron consultas sobre la gestión pública, sugerencias y quejas y denuncias, respectivamente, las que fueron desahogadas en un 96%. Tal vez el logro más notable es que el promedio de días naturales para su atención se redujo, de 201 a 78.²³

²² María Elena Vázquez Nava, "Contraloría social y reforma del Estado", *Participación ciudadana...*, op. cit., p. 9-36.

²³ *Plan nacional de desarrollo...*, op. cit., p. 61-62.

II. CONCLUSIONES Y RETOS PENDIENTES

Así como el funcionamiento de las organizaciones públicas y el desempeño de los procesos administrativos responden a una específica forma de Estado y a un específico patrón de gobierno, así también las reformas administrativas reflejan los cambios mayores que ocurren en el fondo institucional y político del Estado. Las reformas que Salinas emprendió respecto del tamaño, la estructura y la operación de la administración pública fueron coherentemente momentos y componentes de lo que se llamó “la reforma del Estado”, la que fue a su vez una modificación profunda del modelo de desarrollo económico. Si se acepta que el presidente Salinas aspiró a dar forma a una nueva “economía política” para México —un nuevo modelo de crecimiento con base en un nuevo esquema institucional, político y de gobierno—, entonces la reforma administrativa del aparato gubernamental era algo lógicamente obligado. Había que poner a tono la organización, el instrumental y la actuación de la administración pública con la partitura mayor de las reformas político-institucionales y económicas.

Las reformas salinistas obedecieron —por convicción o necesidad— al consenso internacional mayoritario de los años ochenta que, ante la crisis (fiscal, administrativa, política) del Estado social interventor, sea asistencial o desarrollista, revalorizó la eficiencia de los mercados y de la libre iniciativa de los individuos, a la vez que reconceptualizó la función pública y social del Estado, redimensionándola e innovando su instrumental. El consenso político surgió en respuesta a los crecientes límites que enfrentaba el Estado social (como regulador, planificador, subsidiador, homologador, etc.). En particular, materializó el consenso intelectual que habían alcanzado los supuestos, teoremas y modelos de la economía neoclásica en el campo de la economía y que además se habían extendido exitosamente a los terrenos de la política, la sociología y la administración, en conexión con el resurgimiento de tesis liberales en la filosofía moral, política y jurídica. Este mundo de ideas fue un arsenal crítico en contra de las tesis colectivistas, socialistas, desarrollistas, benefactoras, que habían acrecentado el papel del Estado como el factor fundamental para sostener el crecimiento económico y asegurar la equidad social. Pero, sobre todo, expresó y justificó la actitud de muchos sectores sociales frustrados o descontentos por el estancamiento económico con inflación en sus países, el desplome financiero de sus estados, la inutilidad de mayores gravámenes fiscales y regulatorios, el intervencionismo económico estatal, la sobreideologización de la política, el burocratismo, etc. Las tesis del consenso neoconservador o neo-

liberal, independientemente de la cuestión de su corrección teórica y normativa, alcanzaron una profunda significación cultural, en la medida que proponían una opción diversa a la del estatismo para enfrentar problemas públicos que habían llegado a un callejón sin salida.

La revalorización de las libertades se acompañó también, en las sociedades moldeadas por un Estado autoritario, con el reclamo del respeto a los derechos humanos y la exigencia de la democratización real del régimen político. En México, en los años ochenta, a raíz de la insolvencia fiscal del Estado, del decaimiento de la economía y del empobrecimiento, circunstancias que muchos sectores sociales e intelectuales imputaron al autoritarismo del gobierno y a la hipertrofia de la acción estatal, se crearon las condiciones para exigir la democratización del sistema político y/o el redimensionamiento del Estado. El gobierno, agobiado por su crisis fiscal y el disparo inflacionario, puso en el primer plano la política de ajuste y, por consiguiente, la necesaria reducción del gasto público y el adelgazamiento del enorme aparato estatal. En cambio, amplios sectores de la sociedad (llamada desde entonces "sociedad civil") pusieron énfasis en el reclamo democrático, la movilización cívica y la independencia de las organizaciones sociales. La tensión entre las exigencias económico-administrativas del gobierno y las exigencias políticas de muchos sectores y regiones de la sociedad tuvo como consecuencia la asimetría o asincronía entre la liberalización económica (redimensionamiento estatal incluido) y la liberalización-democratización política. Ése fue el signo del gobierno de De la Madrid y también del de Salinas, no obstante los avances ocurridos en la reforma política (Cofipe, 1990, 1993, 1994) y algunos pasos importantes en la limitación del poder presidencial y la descentralización. Esta asimetría va a marcar también el planteamiento y el desarrollo de la reforma administrativa salinista.

El proyecto consistió fundamentalmente en dar forma y realidad a un nuevo modelo de desarrollo, basado en la liberalización económica, que para su sustentación y operación exigía o comportaba modificaciones en el alcance y patrón de la rectoría económica del Estado. La rectoría estatal fue concebida primordialmente como la función pública de estabilización, regulación y promoción económica, a la vez que como la función social de compensación, asistencia y desarrollo en favor de los grupos más vulnerables, afectados por la crisis económica y el cambio de modelo económico. En este sentido, la idea del Estado regulador, promotor y solidario sustentaba y complementaba la liberalización económica. Por otro lado, con el impulso de la oposición y de diferentes sectores sociales, pero también de los sectores reformistas del gobierno y del par-

tido oficial, se insistió, con o sin referencia al nuevo modelo y en favor o en contra de él, en la necesidad de democratizar el régimen político y, más particularmente, en la exigencia de que legalidad, imparcialidad y objetividad fueran principios y hechos de los procesos electorales. En suma, el modelo acabado de la economía política salmista estaba constituido por la liberalización económica, la rectoría regulatoria, promotora y subsidiaria del Estado, y la liberalización y democracia política.

Las disputas se concentraron en la validez o invalidez del nuevo modelo y, más concretamente, en la asimetría y asincronía que se manifestaba en el desarrollo de sus tres dimensiones, pues mientras las de la liberalización económica y la modificación de las funciones del Estado procedían con velocidad mostrando responder a una visión estratégica bien estructurada, la dimensión de la democracia o de la "transición democrática" procedía a más lento ritmo caminando, a tropezones, bajo la presión de las críticas y de los conflictos pre y poselectorales.

La reforma administrativa estuvo, en consecuencia, influida y jalonada por los dos polos del proyecto salmista. De un lado, las exigencias de la liberalización económica y la revisión del alcance y modo de la intervención estatal; del otro lado, las exigencias democratizadoras que reclamaban funcionarios imparciales y apegados a la legalidad. El primer polo, centrado en la liberalización y estabilización económica, tuvo como consecuencias administrativas las siguientes: la ulterior privatización de las empresas públicas (incluida la banca), el comienzo de los procesos de des/re-regulación, la reestructuración de empresas y dependencias del sector público, la agilización de trámites y procesos administrativos, la puesta en práctica de subsidios focalizados. El segundo polo, activado por los reclamos democratizadores y las iniciativas de organismos civiles independientes, tuvo en cambio consecuencias dispares y no tan espectaculares, pero sembró semillas importantes para el futuro de la administración pública mexicana.

En efecto, la demanda de un funcionario público imparcial y honesto comenzó a exigir un servicio público de carrera, ajeno a las contingencias de contiendas y alternancias partidarias. Pero además dio inicio al asentamiento de la idea de que las organizaciones civiles y las comunidades debían participar sistemáticamente en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas y la actuación administrativa de autoridades y funcionarios: se esbozaba la teoría y práctica de la "contraloría social". Asimismo, arraigó la idea de que las organizaciones civiles, con o sin la ayuda de recursos públicos, podían hacerse cargo parcial o enteramente de llevar a cabo funciones públicas que antes cumplía el Estado mediante las organizaciones de gobierno. En este camino, un paso decisivo fue el Programa de Solidaridad que, pese a controles y desviaciones críticamen-

te denunciados, tuvo el mérito de empezar a acostumbrar a las comunidades a convertirse en público y en administradores públicos de sus comunidades de vida. Aquí se sembró otra semilla promisorias, la apreciación de que el público ciudadano es sujeto y no sólo objeto de la administración pública. Esta nueva realidad cobró mayor fuerza en el terreno cívico político, con la aparición de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos y de vigilancia y observación electoral, pero también vino a reforzar y represtigiar el trabajo que fundaciones, asociaciones civiles e instituciones de asistencia privada realizaban ya desde hacía tiempo en los campos del desarrollo y la beneficencia social. No es fruto del azar la expansión del llamado “tercer sector”, voluntario e independiente, en los últimos años, con una energía llamada a crecer y con atractivo social en aumento.

Aún no concluye la reforma del Estado mexicano. Sin duda, los avances en la democratización del régimen y en la liberalización económica han originado una nueva relación entre Estado y sociedad, bajo el signo de una mayor autonomía y participación social en los asuntos públicos. Han modificado también la estructura y el número de organizaciones de la administración pública, así como su patrón de gestión. Sin embargo, aún quedan muchas cosas pendientes. Además de la construcción definitiva de un Estado de derecho y un gobierno de leyes, y la cabal democratización del régimen, dos tareas –dentro de la dimensión administrativa y gubernamental de la reforma del Estado– son hoy impostergables: 1) lograr de una vez por todas una administración pública moderna y cualitativamente superior, y 2) avanzar en el proceso de federalización del gobierno y la administración pública de manera que pueda observarse en los hechos un mejor equilibrio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales conforme a la naturaleza federal de la república.

El salto de cantidad a calidad

A lo largo de los últimos doce años dos tendencias han modificado la administración pública. Por una parte, ésta –en tanto conjunto de organizaciones, programas, procesos y personal– se ha “adelgazado” sensiblemente como consecuencia de la delimitación del ámbito del Estado respecto del mundo privado y social; por la otra, la novedosa forma de cumplir las funciones públicas, que comienza a incorporar organizaciones privadas y no gubernamentales (lucrativas o no), transformando el ejercicio e instrumental administrativos. La primera tendencia de redimensionamiento del Estado ha impactado en el aspecto

cuantitativo: un Estado “adelgazado” conlleva un aparato administrativo reducido; la segunda, al tener como preocupación principal la dimensión de eficiencia y calidad de la administración ha dado lugar a un nuevo patrón de gobierno y estilo de gestión pública.

Un Estado que cumple sus funciones públicas mediante organizaciones civiles, lucrativas o no, que se hacen cargo directamente de la prestación de ciertos servicios y la producción de bienes públicos, obliga a otra idea de administración pública en la que la administración convencional, o gubernamental, sólo deba asumir funciones directivas, regulatorias y evaluatorias. Desde esta perspectiva, en lugar de seguir discutiendo sobre el tamaño de la administración pública gubernamental debemos esforzarnos por tratar de entender su nuevo perfil y funcionalidad. Hay una sencilla razón: los ciudadanos están más interesados en la imparcialidad, eficiencia y calidad de la administración que en la cantidad del Estado y de su aparato de administración.

Así, en los próximos años los profesionales y estudiosos de la administración pública tendremos la tarea de concebir y alcanzar una administración que sea de verdad pública (*calidad constitucional*) y eficiente (*calidad administrativa*). Con un gobierno mexicano reducido y una sociedad cada vez más autónoma y participativa en los asuntos públicos, es ahora necesario introducir reformas en las estructuras gubernamentales y en sus técnicas administrativas; reconocer y fortalecer la administración pública no gubernamental; reglamentar la participación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas y las acciones administrativas del sector público; reformar el sistema de incentivos de las organizaciones públicas; avanzar en la cultura administrativa de la eficiencia, la responsabilidad y la legalidad de la acción gubernamental. En suma, lograr una profunda *modernización administrativa* que haga posible en los hechos la gestión eficiente y equitativa que se espera de un Estado reformado e inconcluso en su reforma.

Una Administración Pública Federativa

Un segundo campo de innovación futura es comenzar la estructuración teórica y práctica de un estilo *federativo* de gobierno y administración pública. La tarea es tan inmensa y compleja como decisiva. Hasta este momento han sido dominantes las consideraciones jurídicas y retóricas sobre la soberanía de los estados y la autonomía municipal, mientras ha sido poca la reflexión fiscal y administrativa. Los vientos democratizadores de los años ochenta se acompañaron con demandas federalistas en varias regiones y sectores del país, las que han tomado mayor vigor con los hechos de

alternancia en los gobiernos estatales y municipales, que cuestionan el centralismo fiscal, administrativo y político. Para el nacimiento de una estructura federativa de la administración pública mexicana se han abierto paso, por el lado polémico, impugnaciones precisas, aunque no necesariamente bien informadas ni razonadas, en contra del sistema de Coordinación Fiscal y de los Convenios Únicos de Desarrollo, (Convenios de Desarrollo Social, CDS), que hoy son en México el mecanismo administrativo de la coordinación intergubernamental. También se ha criticado el control que los gobiernos estatales ejercen sobre los gobiernos municipales y el perfil urbano de la reforma municipal (artículo 115), que desconoce las situaciones y particularidades de los municipios rurales e indígenas.

En contraste, por el lado propositivo, han sido esperanzadores los pronunciamientos de campaña y los primeros discursos del presidente Zedillo, que han hecho hincapié programáticamente en el “nuevo federalismo”. Esta empresa incluye, en primer lugar, revisar las facultades y los ámbitos de competencia de cada estamento de gobierno, para acto seguido trasladar recursos y poder de decisión a las entidades federativas y ayuntamientos. La apertura real del federalismo en México sacudirá sin duda lugares comunes de la administración pública, en la que ha dominado la visión centralista, y la renovará tanto teórica como profesionalmente. Es probable que el enfoque jurídico y político ponga el acento en la autonomía estatal y municipal, mientras el enfoque administrativo prestará mayor atención a las relaciones intergubernamentales, a las varias formas de coordinación, cooperación y corresponsabilidad entre los diversos órdenes de gobierno, para el abordaje de los problemas públicos y sociales. En efecto, muchos problemas, por su complejidad y extensión, rebasan el trazo circunscrito de la geografía política municipal y estatal, por lo que es necesario diseñar estrategias administrativas intergubernamentales con el fin de aumentar la eficacia en la prestación de los servicios y la equidad en la cobertura y calidad.

Al comenzar a cerrarse el ciclo de la “república representativa y democrática”, y al comenzar a abrirse el de la “república federal”, se avanza hacia nuevos niveles de la reforma del Estado y, en consecuencia, hacia nuevos retos y reformas administrativas. La federalización es una tarea político-institucional de largo alcance que necesita, empero, para moverse en la dirección correcta y ahorrarse conflictos improductivos (como los ocurridos durante el innecesariamente largo camino de la democratización), claras ideas teóricas, normativas y administrativas. En parte, es trabajo intelectual, y en mucho, es trabajo político de búsqueda de consensos acerca de formas de gobierno y gestión pública, cercanas a los ciudadanos, responsables ante ellos, e imparciales en la prestación de servicios de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis, "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992.
- , "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en Barry B. Levine (comp.), *El desafío neoliberal*, Bogotá, Norma, 1992.
- , "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública", México, "Zona Abierta", *El Financiero*, 2 de octubre de 1992.
- Araujo de la Torre, Hugo Andrés, "El Procampo en el contexto de la economía rural", *Participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 1994, pp. 231-254.
- Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México*, México, Porrúa, 1992.
- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.
- Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-FCE, 1994.
- Desincorporación de entidades paraestatales*, México, FCE-Secogef-SHCP, 1994.
- Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber, *Desregulación económica (1989-1993)*, México, FCE, 1994.
- Méndez, José Luis, "La reforma del Estado en México: alcances y límites", *Gestión y Política Pública*, 3, 1994, pp. 185-226.
- Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1994.
- Plan nacional de desarrollo 1989-1994. Informe de ejecución 1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1994.
- Programa general de simplificación de la administración pública federal 1993*, México, Secogef, 1994.
- Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993.
- Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, México, FCE, 1993.
- Rojas Gutiérrez, Francisco, *Penex: piedra angular del Estado revolucionario mexicano*, México, Petróleos Mexicanos, 1988.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Quinto informe de gobierno*, 1993.
- Simplificación y cambio estructural de los servicios públicos 1989-1994*, México, Secogef, 1994.
- Vázquez Nava, María Elena, "Contraloría social y reforma del Estado", *Participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 1994, pp. 9-36.
- (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, Secogef-FCE, 1993.