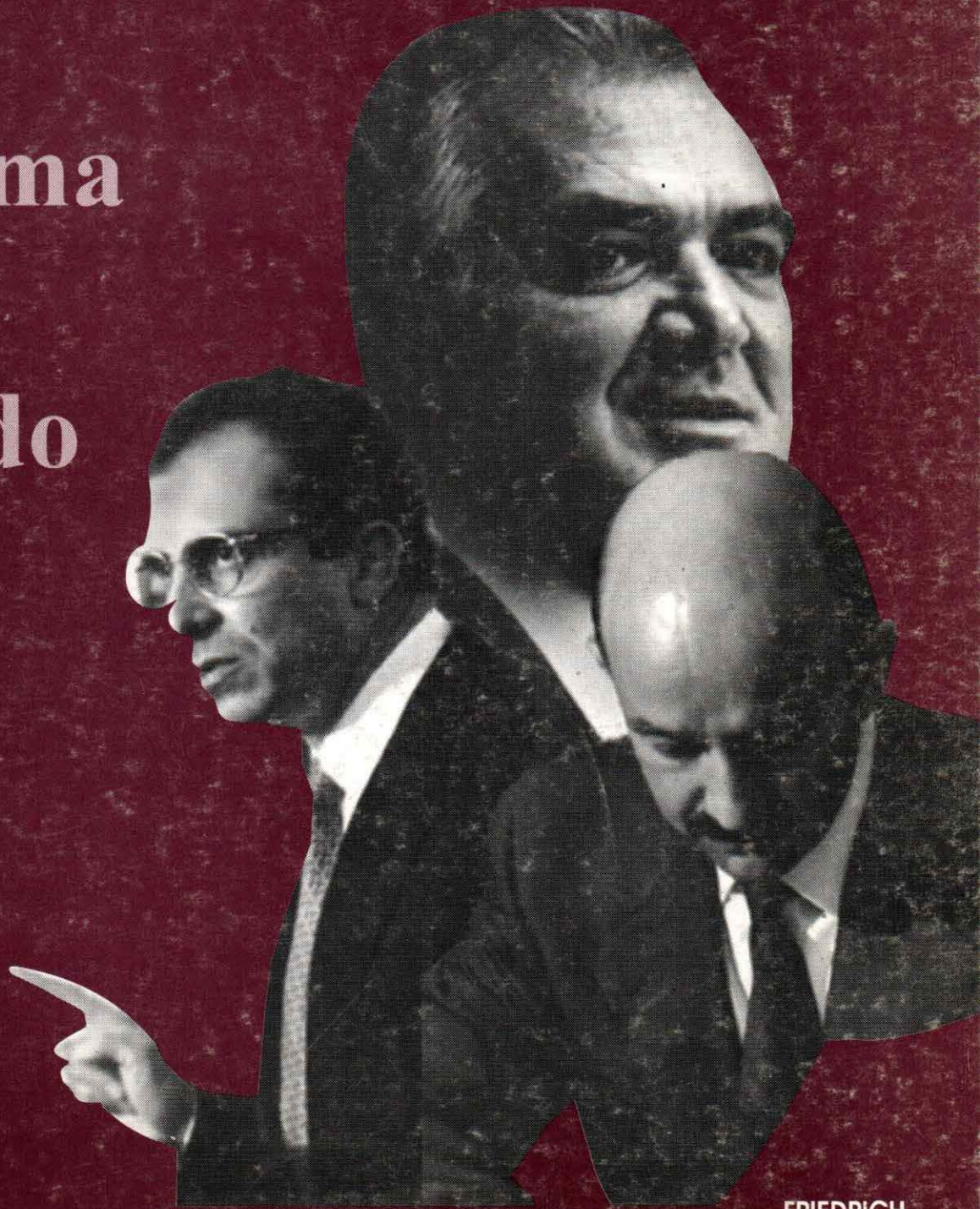


EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

72

Reforma del Estado



UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo



Azcapotzalco

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Fundación Friedrich Ebert
Representación en México

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: El Redimensionamiento de la Administración Pública

AUTOR: Ricardo Uvalle Berrones [*]

INDICE ANALITICO: Reforma del Estado

ABSTRACT:

El redimensionamiento de la administración pública quedaría incompleto si no se alude a la reforma del Estado y a la reforma del gobierno. Cómo cumplir los fines del Estado a partir de redefinir sus límites en la sociedad y cómo desempeñar sus responsabilidades con eficacia, son los puntos claves para ubicarla respectivamente de acuerdo con la reforma del Estado y la reforma del gobierno. Fuera de estos procesos, se corre el riesgo de simplificar su complejidad y soslayar su importancia en la vida de los países.

TEXTO:

Los retos de la vida estatal

En la vida contemporánea, los Estados enfrentan retos crecientes que obligan a revisar la capacidad de sus medios de gobierno y administración. Los escenarios donde se manifiesta el poder se caracterizan por la fuerza de organizaciones diversas, por la urdimbre de intereses que conforman estructuras disímboles y por la ampliación de fuerzas políticas que emergen en tiempos de crisis y transición.

Los Estados se encuentran inmersos en realidades que los condicionan y que a la vez condicionan. Sus movimientos correlacionados y continuos dan cuenta de cómo la acción de gobierno tiene que traducirse en el logro de objetivos colectivos y de los medios de administración que deben utilizarse para dirigir la convivencia de los opuestos.

La sociedad contemporánea no sólo es más diversa, sino compleja. Se integra por grupos, fuerzas e instituciones que dan sustento al juego del poder, del poder que se integra de una manera plural, lo cual permite vislumbrar que la conducción de la sociedad tiene que efectuarse con sapiencia, visión de conjunto y certeza de alternativas. Hoy día, la importancia de la acción del Estado es propia de un tiempo [1] en el que se interrelacionan con rapidez el cambio y la permanencia de las instituciones.

Surgen realidades que ponen a prueba su aptitud para orientar, encauzar y regular los hechos políticos, económicos y sociales. Nada está escrito de manera concluyente en materia de gobierno. Cada día se presentan acontecimientos no siempre previstos y que, sin embargo, merecen la atención por parte del Estado. Ante circunstancias propias y, ajenas, los Estados tienen que obrar con eficacia acreditada. El mundo de nuestros días combina hechos cotidianos con realidades inéditas.

En uno y otro caso, la acción del Estado ha de ser oportuna y fructífera. De su aptitud depende el modo, tiempo y condiciones para abordar los problemas sociales, así como los medios a utilizar. Gobernar en el mundo contemporáneo no sólo es un reto amplio, sino un desafío intermitente. Gobernar la diversidad social y política de acuerdo con los postulados de la vida democrática es tarea ardua, dado que tiene que hacerse con proyectos definidos, opciones claras y medios idóneos. Gobernar es, pues, dirigir el presente para construir [2] el futuro mediante acuerdos y consensos; es forjar realidades tomando en cuenta las reacciones ciudadanas y las disidencias propias de la pluralidad democrática.

Dirigir las realidades públicas del Estado es abrir el proceso de gobierno para encarar demandas en competencia, intereses en conflicto y necesidades sociales. Las realidades públicas del Estado son arenas de poder donde la participación de los actores sociales no puede negarse. Tampoco puede excluirse si se toma en cuenta que la vida democrática es formalmente igual para todos. Ante esta situación, los compromisos del Estado tienen que atenderse en razón de la competitividad y la democratización del poder.

La reforma del Estado

Uno de los puntos básicos de la vida estatal es su capacidad de respuesta para enfrentar una variedad de contextos. Estos son producto de proyectos, intereses y organizaciones públicas que, con sus demandas, presiones y movimientos, generan condiciones donde se manifiesta una faceta del poder: la pluralidad.

La pluralidad se manifiesta en la coexistencia de intereses contrapuestos, por relaciones disímboles y por formas de participación y representación que recogen la heterogeneidad política y social. Es en el mundo de la pluralidad democrática en que el Estado vierte sus capacidades de gobierno para constituirse como la organización política de la sociedad. Por ello, la conducción democrática de la sociedad es la que integra el capital político [3] de los Estados. Es decir, la que somete a prueba la aptitud institucional que tienen para absorber y resolver conflictos.

Los Estados son organizaciones que están presentes en la vida pública. La pluralidad de ésta es resultado de la convivencia ciudadana que, al traducirse en formas de acción política, configura una realidad ineludible que debe gobernarse. Por eso, la reforma del Estado tiene que ubicarse en horizontes donde se tiene como objetivo mejorar su racionalidad; pero no su racionalidad en abstracto, sino aquella que, se relaciona con los fundamentos de su existencia y la calidad de sus resultados.

La reforma del Estado en tiempos como los actuales es un imperativo. Como proceso deliberado para obtener resultados mediante estrategias de cambio institucional, se orienta a conseguir en favor del desarrollo de la sociedad una cobertura más clara de las acciones del Estado. Los espacios del Estado se redefinen tomando en cuenta el vigor de la vida ciudadana, la capacidad de los particulares para atender necesidades sociales y el fortalecimiento de las organizaciones públicas. La parte medular de la reforma del Estado es abatir costos innecesarios que repercuten en la vida pública, eliminar el

patrimonialismo de la función pública y determinar las áreas que corresponden a la vida de la sociedad y las que corresponden al Estado. En este sentido, las atribuciones del Estado, así como sus límites, son pieza central de su reforma institucional.

En términos de ampliar y mejorar sus capacidades de dirección, la reforma del Estado permite dotarlo de mejores medios de gobierno. Esto implica dejar atrás la visión estatista y burocratizada que se tiene de la sociedad para dar paso a la existencia de un Estado útil, eficaz y socialmente necesario. [4] Un Estado reformado considera en el diseño y ejecución de sus políticas los costos, los beneficios y las ventajas de sus decisiones. Por eso, la reforma del Estado es también una toma de conciencia para revalorar que los recursos públicos son escasos por lo tanto, no pueden aplicarse con propósitos de ganancia clientelar.

La reforma del Estado [5] devuelve a éste su razón de ser: responder con creces a la sociedad. Esto significa que sus funciones tienen que ser consecuentes con el progreso y el desarrollo de la sociedad, y no asumir tareas que en sentido estricto no son fundamentales. Cuando el Estado aumenta su intervención de espaldas a la sociedad, [6] sobrevienen situaciones que deterioran su capacidad de conducción. Sobrevienen a la vez situaciones donde el déficit fiscal y el uso excesivamente politizado de los recursos financieros y presupuestales provocan que broten lealtades no ciudadanas, sino partidistas, gremiales o corporativas.

De cara a una sociedad más abierta y protagónica, el Estado da sentido a su reforma para no volver a fungir como el centro omnipresente y omnicompetente [7] del quehacer público. La eficacia del Estado no depende de su tamaño burocrático, de su densidad administrativa ni de su amplitud organizacional. Su eficacia depende de la calidad que produce para atender las necesidades del crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo sustentable. [8] Su perfil organizacional y funcional debe ser aquel que garantiza a la sociedad mejores condiciones de vida y, desde luego, el goce de las libertades civiles y políticas. Todo esto en contextos en que los recursos son escasos, las demandas en competencia, numerosas y los reclamos por la justicia redistributiva, constantes.

La reforma del gobierno

En conexión con el punto anterior, la categoría reforma del gobierno, es la que permite situar el redimensionamiento de la Administración Pública. En los últimos años, la administración pública es puesta en el debate [9] de los costos estatales. Es considerada per se la fuente de los males financieros y sociales que los países enfrentan. Es considerada la causa principal de los desajustes del Estado. Hoy su importancia exige revalorarla como una institución creativa e indispensable. La administración pública constituye el sistema de capacidades que los Estados han institucionalizado para asegurar el bien público y los intereses políticos, que los identifican como organizaciones de poder legal y legítimo.

La reforma del gobierno se asocia con la importancia que tienen los procesos de gestión pública. La misma se refiere al cúmulo de acciones que organizan e impulsan la dirección y regulación de la sociedad. Por su importancia estratégica en el comportamiento de la vida democrática, la reforma del gobierno alude también a la concepción, diseño, decisión y ejecución de las políticas que dan estabilidad y desarrollo a la sociedad.

Es sabido que la acción de gobierno encara realidades donde convergen y disienten los contrarios. En esta situación es donde la conducción de la sociedad se efectúa con apego a los valores de la vida democrática. En efecto, lo relativo a consensos, disensos, alternancia o reafirmación en el poder depende principalmente de cómo se gobierna. Esto significa que el éxito del gobierno encuentra en sus procesos uno de los aspectos claves para evaluar su aceptación o rechazo ciudadano. Los gobiernos no pueden ser ya cotos aislados y cerrados de deliberación y decisión burocrática; tampoco sitio en el que se estructuran decisiones que no recogen la opinión ciudadana; menos, ámbito de fallida pretensión autárquica. El gobierno con orientación de cenáculo no tiene cabida en las estructuras públicas del poder.

Los gobiernos deben ser ahora instituciones abiertas, receptivas, adaptativas e inteligentes que recojan de la opinión ciudadana la materia prima (información) para dar sentido y organicidad a sus políticas. Los gobiernos no son máquinas que funcionan distantes de los ciudadanos. Son organizaciones públicas que reciben demandas, resuelven problemas y deciden cómo dar prioridad a los recursos limitados. Esta noción del gobierno es propia de tiempos que, como el actual, dan cuenta de que la conducción de la vida ciudadana es un proceso abierto y democrático, no cerrado y unilateral.

Los costos de querer sin considerar los diversos públicos ciudadanos son altos. Los ciudadanos, seres de carne y hueso, tienen iniciativas, información y proyectos para participar en el destino común. Son vigilantes atentos y exigentes de lo que hacen o no hacen los gobiernos. No son ya un elemento más que los gobiernos toman en cuenta, sino parte central para definir las líneas rectoras de la convivencia pública y opinión determinante para decidir rumbos, tiempos y tácticas de la gestión pública. Un gobierno de y para los ciudadanos es el objetivo supremo de la reforma del gobierno.

Con base en lo expuesto, la reforma del gobierno llega a la esencia misma de la vida democrática: conducir sin excluir, escuchar sin marginar y decidir por consenso. Esta ecuación se vincula con la formulación y gestión de los planes, programas, proyectos y políticas públicas y es el punto cardinal para integrar de acuerdo a las condiciones estructurales o coyunturales, la agenda de gobierno. La naturaleza plural y competitiva de la sociedad contemporánea debe permear el proceso de gobierno. De ahí que la reforma de gobierno se sitúe de cara a la legitimidad y los consensos políticos para estar atenta a lo que acontece en el universo de lo público.

La reforma del gobierno se plantea en contextos que son más contestatarios, informados y participativos. Ello exige romper los formatos omnicomprehensivos de lo que debe ser la acción de gobierno. Lo unilateral, lo discrecional y las tendencias a la burocratización son

ajenos a la convivencia democrática. No lo son, en cambio, la información de cómo se lleva a cabo la gestión pública ni la publicidad de la política.

Gobernar significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y próspera. Significa definición política para articular proyectos públicos. Significa construir consensos sin soslayar los disensos. Significa incorporar las energías individuales y públicas a las tareas de interés general. Por eso gobernar con eficacia o deficiencia tiene inmediata reacción ciudadana, la cual se manifiesta como recompensa o castigo electoral. La permanencia o el desalojo del timón del gobierno es la verdadera evaluación que los ciudadanos realizan sobre la acción de gobierno.

La reforma del gobierno, en consecuencia, se da en los marcos del pluralismo político y público. Los mismos son cada vez más vigorosos y exigen cuentas claras, puntuales y eficientes a la acción de gobierno. Considerada de este modo, la reforma de gobierno no es un mero ajuste de estructuras, sistemas o procedimientos. Es, por el contrario, un proceso de alcance estructural que involucra el papel mismo del gobierno, así como los medios que hacen factible su existencia como organismo creador y reproductor de condiciones de vida. Más allá de una mera noción instrumental de la reforma del gobierno, se encuentran los compromisos de éste en favor del interés público y de los valores que él encara.

La reforma de gobierno se sitúa más allá de una noción de parches o remiendos. Es un camino que se recorre teniendo un paradigma de lo que es el gobierno, cuál su misión en la sociedad, cuáles sus capacidades reales y potenciales y qué es necesario hacer para asegurar su desenvolvimiento inteligente, medido y productivo. Frente a las ópticas reduccionistas que lo consideran un mero artefacto en la lógica de la decisión, es importante destacar que el gobierno moderno es algo más que eso.

Es un tipo de organización que debe revisar lo que hace y evaluar lo que consigue. Debe ser objeto de transformaciones para que no se quede paralizado ante los cambios. Debe estar alerta de manera constante para identificar los reajustes de la sociedad, sus crisis, su trayectoria y su desarrollo. El gobierno se reforma no sólo por motivos de adaptación estructural y ambiental, sino para que su capacidad de respuesta sea oportuna y de calidad.

De otro modo, no es posible situar la reforma del gobierno. La reforma de gobierno puede evitar que el propio gobierno sea considerado como una complejidad desorganizada. En todo caso, coadyuva a mejorar, racionalizar y modernizar la complejidad organizada que en sí es el gobierno. Una de las metas de dicha reforma es que los gobiernos fortalezcan su capacidad de autodeterminación con acciones eficaces.

De acuerdo con lo señalado, la reforma de gobierno puede categorizarse como un conjunto de procesos que tienen como objetivo analizar, revisar, evaluar y mejorar los rendimientos de la gestión pública considerando costos, ventajas y beneficios tanto de las

decisiones públicas como las políticas. Asimismo, incorporar al proceso de gobierno las aportaciones tecnológicas que contribuyen a que la toma de decisiones y sus respectivos cursos de acción sean efectivos en términos de la racionalidad progresiva.

De este modo, la reforma de gobierno puede plantearse de acuerdo con los puntos siguientes: 1) el redimensionamiento de la administración pública; 2) la profesionalización del servicio público; 3) las modificaciones legales al régimen administrativo; 4) el impulso a los programas de simplificación y desregulación administrativa; 5) la institucionalidad del Servicio Civil de Carrera y 6) el impulso a los proyectos de descentralización política y administrativa.

El redimensionamiento de la administración pública

Para fines de este trabajo, únicamente se desarrollará el punto 1 de la reforma de gobierno (el redimensionamiento de la administración pública).

El redimensionamiento de la administración pública es tema vivo en las agendas de los gobiernos. Los costos de la vida estatal ocupan un lugar importante en el debate de la vida ciudadana. La sociedad contemporánea exige menos costos onerosos [10] e improductivos para que las arcas públicas no sufragan gastos innecesarios. Por eso, la administración pública es objeto de reflexiones que conducen a evaluar sus rendimientos y contribución en favor de la vida pública. La administración pública ha resentido las decisiones adoptadas para estimular el protagonismo del Estado y la orientación de los gobiernos por realizar funciones que en sentido estricto no les corresponden.

El redimensionamiento de la administración pública quedaría incompleto si no se alude a la reforma del Estado y a la reforma del gobierno. Cómo cumplir los fines del Estado a partir de redefinir sus límites en la sociedad y cómo desempeñar sus responsabilidades con eficacia, son los puntos claves para ubicarla respectivamente de acuerdo con la reforma del Estado y la reforma del gobierno. Fuera de estos procesos, se corre el riesgo de simplificar su complejidad y soslayar su importancia en la vida de los países.

La administración pública es el gran medio que permite al Estado gobernar la sociedad. Su misión institucional se relaciona con los objetivos que dan vida a los proyectos de un país. Es una actividad amplia, positiva, constructiva y transformadora. Su actividad es común a los individuos, las organizaciones, las familias, las comunidades y los municipios. Su compromiso es con el sano desenvolvimiento de las fuerzas productivas, el aumento del crecimiento económico y la búsqueda del bienestar social. Permite que el Estado, mediante acciones de gobierno, pueda dirigir mejor a la sociedad. Es una institución no sólo indispensable para la vida de la comunidad, sino generosa en sus fines y comprometida con la razón de ser un país. Es pues, el gobierno en acción, o como dicen los clásicos, la actividad externa del Estado en la sociedad que también puede traducirse como la actividad organizadora del Estado en la sociedad. Considerada como el gobierno de la comunidad; tiene como meta conservar, transformar y preservar la sociedad aspirando a elevar sus condiciones y niveles de vida.

Aludir al redimensionamiento de la administración pública es rescatar su legado humanista, su importancia histórica y su papel en la consolidación de la sociedad contemporánea. El redimensionamiento de la administración pública no es sólo un asunto de magnitudes organizacionales o funcionales a reducir. [11] Desde luego que las supone porque sus costos son públicos. En todo caso el redimensionamiento se vincula a la condición misma del Estado y a las estrategias que adopta para procurar el desarrollo de la sociedad.

El redimensionamiento de la administración pública mexicana

En el caso de México, la administración pública es de importancia central. Su tradición secular, su autonomía para sobrevivir en los conflictos políticos y su capacidad acreditada para construir, orientar, desarrollar y consolidar a la sociedad le confieren un lugar por demás importante en la vida nacional.

En la actualidad, su vida institucional es correlativa a las transformaciones del Estado y a la reforma del gobierno. Los años de la crisis estructural (los setenta y los ochenta) [12] obligan a revisar su misión social. Los cambios exógenos, así como los endógenos, configuran un país inmerso en la hipercomplejidad de su vida institucional. En este caso, la administración pública es parte activa de la estabilidad institucional y piedra angular para institucionalizar los cambios que se dan en la sociedad.

No hay duda de que la administración pública mexicana ha jugado un papel innegable en la vida de la Nación. También es cierto que su expansión es producto de las carencias de un país que, como México, fincó en el Estado la base fundamental de su progreso. El carácter proteico del Estado mexicano es el que explica el papel protagónico de la administración pública.

En consecuencia, su redimensionamiento [13] debe contextualizarse en los logros, carencias, contradicciones e insuficiencias de la acción estatal y gubernamental. Su redimensionamiento no responde a situaciones casuísticas, sino a requerimientos de los cambios nacionales y mundiales. Esta es su nueva realidad, que por su dinamismo y desarrollo, es en algún sentido ineluctable. Es una realidad nutrida de hechos no siempre previsible. En este sentido, la sociedad civil mexicana se expresa más como una sociedad abierta, lo cual obliga a revisar y replantear las tareas sustantivas de la administración pública.

De 1917 a 1982 las reformas a la administración pública se impulsaron para racionalizar su vida centralizada, intervencionista y multifacética. Respondía este propósito al paradigma de un Estado intervencionista y comprometido con las banderas del bienestar social postuladas por la Revolución de 1910 y la Constitución política de 1917. El Estado mexicano agrega a su carácter liberal un rico contenido social y económico que lo identifican como el pivote de la vida nacional y como el artífice de la vida contemporánea del país. Fue un Estado que emprendió la construcción de importantes obras de infraestructura, que intervino en la producción y distribución de la riqueza social y que se comprendió con el impulso a las políticas de bienestar social.

Es hasta 1982 que las distintas reformas administrativas tuvieron como definición y alcance, imprimir mayor racionalidad y consistencia a un Estado que tenía participación directa, empresarial y administrativa en la esfera económica. Fueron reformas encaminadas a eliminar obsolescencia, deterioros y desgastes que inhibían el desempeño fructífero de la administración pública, mismos que eran sufragados con costos [14] altos.

Pero como la vida de los Estados no es inmóvil sino de cambios encaminados a asegurar la continuidad, el Estado mexicano y su administración pública son sacudidos y permeados por la profundidad de los cambios tecnológicos que en la última década han provocado la mundialización de la vida estatal, la integración de las economías abiertas, la formulación de agendas comunes de gobierno, la integración de comunidades de Estados y la intensidad de la competencia en una escala que no tiene precedente. Como dirían los griegos, "todo fluye, nada permanece igual". [15] Por eso los Estados, como obras humanas imperfectas, toman conciencia de que el imperativo del cambio es real, no quimérico.

En esta lógica, el Estado mexicano y su administración pública han ingresado a una diversidad de cambios que obligan a modificar su organización y funcionamiento. De 1983 a 1988, el redimensionamiento de la administración pública se traduce en políticas que detienen su crecimiento administrativo, depuran su funcionamiento y corrigen sus excesos. Destaca en este caso la política de privatización, fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas que llegaron a la suma de 1,115 entidades. El redimensionamiento seguido tiene como meta de gobierno disminuir el tamaño administrativo del Estado y por eso, la propia administración pública es reestructurada con el bisturí financiero.

En el período de 1988 a 1994 continúa la disminución organizativa y funcional de la administración pública. La política de privatización responde ahora al concepto reforma del Estado. Se trata de una reforma que proclama no más Estado propietario ni administrador. Es una reforma no proclive a la expansión de la administración pública, sino a su contracción y disminución. Es también un período en el que las tesis del mercado tienen preminencia para situar y evaluar los costos de la administración pública.

Es un período en el que los recortes a las plantillas de personal se acentúan, provocando que los trabajadores al servicio del Estado tengan que vivir no sólo con la inseguridad en el cargo, sino que enfrentan un sistema económico que no los reubica con rapidez y en algunos casos cancela esa posibilidad. Los costos del recorte de personal sólo se evalúan en términos financieros, sin considerar su impacto social y político. La falta de liquidez en las arcas del Estado es motivo determinante para reducir las plantillas de personal. En estas condiciones el servidor público queda desprotegido.

Revaloración del servicio público

Sin desconocer la importancia que tienen en la administración pública [16] las políticas de transformación institucional como el redimensionamiento, también es relevante

considerar los costos de tal política. Esto es importante porque el factor humano se encuentra en el centro de los mismos.

La lealtad a los intereses primordiales del Estado por parte del servidor público, es elemento suficiente para valorar y revalorar su pertenencia a la vida institucional del mismo. En ocasiones los recortes a las plantillas de personal soslayan tal situación e invocando la falta de recursos financieros para el pago de los sueldos, se decide no contratar más sus servicios.

Esto revela que en algunos casos la vida de la administración pública mexicana se rige por la inmediatez de los hechos, no por la previsión de los mismos. La salida inmediata para enfrentar contingencias es el recorte del personal, sin tomar en cuenta la experiencia, la capacidad y los años de trabajo.

Se pierde de este modo una riqueza no recuperable en el mediano y largo plazos. Las medidas inmediatas para recortar personal pueden "aliviar" la escasez de recursos financieros, pero crean otros problemas relacionados con la desocupación intempestiva. En este caso, los problemas sociales, como el desempleo, se agudizan.

Cuando se procede en esta línea se pierde todo criterio institucional para impulsar el desarrollo institucional de la administración pública. Más bien se altera su funcionamiento y el objetivo último se ciñe a cuidar en sí mismos los recursos financieros. Como medida correctiva procede tal acto, pero como criterio "argumentado" en favor del desempeño institucional deja mucho que desear.

Frente a contingencias donde destaca la escasez de recursos financieros, es importante tener alternativas menos costosas antes de recortar plantillas de personal. Es urgente revalorar el ejercicio de la función pública en México; sacaría de los criterios estrechos que convierten a los números y cifras financieras en lo significativo de la toma de decisiones.

Romper la visión, a veces, acartonada de que el servidor público es un recurso humano como los materiales, técnicos y financieros, es reconocer su estima e importancia. Las instituciones públicas se desarrollan mejor cuando el factor humano tiene oportunidades de progreso, superación y desarrollo; y además, cuando su competitividad es reconocida individual y grupalmente. Sólo entonces es cuando pueden esperarse resultados alentadores en beneficio de las instituciones.

La noción peyorativa de considerar al trabajador al servicio del Estado como recurso humano desvaloriza su condición humana, considerándolo una pieza más en el engranaje del llamado aparato administrativo. Un efecto de esta situación es, que cuando se recortan plantillas de personal se afirma que habrá ahorro de gasto, es decir, no más pago por concepto de fuerza de trabajo.

El ahorro conseguido así no es signo de desarrollo institucional y refleja, en cambio, insuficiencia de criterio para abordar la importancia del servidor público en la acción del

gobierno y del Estado. El ahorro de gasto tampoco es equivalente a eficiencia alguna; es mero correctivo para tener un poco más de liquidez en lo relativo al gasto corriente.

Por otra parte, este asunto es sintomático de que se carece de una política de personal moderna y visionaria que funja como efecto multiplicador de los cambios institucionales. La ausencia de una política moderna y visionaria de personal provoca para el servidor público inseguridad y desprotección laboral, sobre todo en condiciones donde la contracción del gasto público afecta de manera inmediata al capítulo de los sueldos y salarios. Es decir, lo inmediato es poner a salvo el gasto corriente para que en materia de nómina sea lo menos oneroso posible.

Es urgente pues, modificar el patrón actual de la política de personal y situarla como asunto prioritario del desempeño institucional. De otro modo no es posible que la certidumbre se erija en norma del servicio público. Sin certidumbre en las condiciones de trabajo, no es posible que el servidor público se entregue con creces al cumplimiento de sus responsabilidades.

La revaloración de la función pública

Hacer más con menos, es la premisa de los gobiernos en tiempos en que los recursos son limitados. Hacer más con menos, implica aprovechar lo que existe con inventiva y no aceptar el ahorro como elemento para medir la eficiencia. La función pública se desalienta cuando las disciplinas forzadas y las restricciones predominan como pautas de regulación.

Pareciera que se llega a topes insalvables en el quehacer público y por lo mismo, el trabajo de la administración pública se efectúa con menor ánimo y espíritu de entrega. Cuando la desmotivación cunde en la esfera del servicio público se pierde el compromiso y aun la mística para servir a la sociedad. Es importante que el desaliento no se extienda en los cuadros del servicio público para evitar que el desasosiego se propague sin cesar.

El servicio público debe revalorarse tomando en cuenta que es el centro del quehacer estatal. Recuperar su carácter humanista es condición básica para mejorar el desempeño de la administración pública. Que tenga consistencia y cohesión es requisito para facilitar la cooperación institucional y compartir valores. Que sea elemento de cambio institucional no sólo es deseable, sino necesario para revitalizar la misión del gobierno.

Un servicio público competente requiere seguridad en los cargos y certidumbre en las reglas que se tienen que cumplir. Un servicio público que conjugue motivación, seguridad, integración, competencia y valores compartidos tiene mucho que aportar en favor no sólo de la administración pública sino de la vida social. El servicio público debe considerarse como un conjunto de inversiones, no como mero rubro de gastos. Es inversión por los elementos intelectuales, éticos y profesionales que integra, además, porque es suma de experiencias que no pueden desecharse de manera lineal, postulando la mera reducción de costos y gastos. Es inversión porque articula aprendizajes, experiencias y resultados que forman parte del inventario positivo de la administración

pública. Sin omitir deficiencias y aun insuficiencias en el desempeño del servidor público, no es motivo suficiente para darle tratamiento drástico por la vía ya conocida de los recortes de plantillas.

Por el contrario, es importante que el servicio público tenga un nuevo lugar en la agenda de los gobiernos y que sea categorizado como factor de realización institucional, no carga onerosa para las finanzas del Estado ni para la vida de los ciudadanos. Esto implica recuperar la confianza en lo que es y hace la administración pública. Es correlativo a una buena administración pública, un servicio público profesional y competente. Y un servicio público profesional y competente es elemento que coadyuva a que el quehacer de la misma administración pública sea eficiente.

No sólo por la crisis, sino a pesar de ella, el servicio público tiene que entenderse como pieza neurálgica del quehacer gubernamental y administrativo. Apoyarlo en el capítulo de los recursos presupuestales, la calidad de vida en el trabajo y la necesidad de alentar todo aquello que significa creatividad e innovación es fundamental para aspirar a una verdadera profesionalización de los servidores públicos.

La gran reforma de la administración pública comienza cuando el servicio público es valorado como capital humano, del cual depende el éxito de la gestión pública de acuerdo con las facetas de pericia funcional, seguridad laboral, promoción basada en el mérito, capacitación y actualización de excelencia y remuneración justa. Junto a estas facetas pueden instituirse, previo estudio serio, programas de retiro voluntario y congelación de plazas no justificadas.

Agenda para revitalizar el servicio público

Para responder con mayor éxito a los retos de la complejidad organizacional de la administración pública mexicana, es importante señalar los puntos básicos que pueden contribuir a dicho propósito.

- 1) Reentrenamiento de personal. Antes de proceder a impulsar programas de recorte de personal, es importante dar oportunidad de que los servidores públicos sean objeto del reentrenamiento para facilitar su reubicación en otras áreas de trabajo. El reentrenamiento, es una opción para que el servidor público tenga una alternativa más de desarrollo profesional en una época de amplios cambios tecnológicos.
- 2) Sistema de estímulos. Elaborar un programa de remuneraciones, aumentos salariales e incentivos que tengan por objeto que el trabajo a desarrollar sea de calidad y excelencia. Esto implica que la evaluación del desempeño profesional sea rigurosa, incorporando a la misma indicadores que permitan medir científicamente y tecnológicamente los resultados obtenidos.
- 3) Nueva cultura organizacional. Estimular las condiciones que permitan dar cauce a una nueva cultura organizacional que favorezca la innovación y la creatividad. Asimismo, que aliente una nueva mística de trabajo y responsabilidades. También que permita que el

servicio público sea fortalecido con la ética de la responsabilidad compartida, no únicamente individual.

4) Entrenamiento de excelencia. Organizar programas que permitan a nivel de los cuadros intermedios desarrollar nuevas pericias gerenciales. Esto significa superar el saber convencional y ritualizado para desarrollar nuevas aptitudes y destrezas que permitan abordar situaciones no previstas como son las oscilaciones, las crisis, las convulsiones y las mutaciones.

5) Profesionalización de la carrera administrativa. Formar y desarrollar cuadros gerenciales que en el mediano y largo plazos constituyan la columna vertebral del servicio público. Cuadros que pueden ir configurando las bases y reglas de la carrera administrativa profesional y que, por su preparación humanística y tecnológica, pueden fungir como un tipo de personal capaz de desarrollar opciones de innovación e inventiva tanto organizativa como funcional.

6) Descentralización de la gestión pública. Que tanto el diseño como la adopción de la toma de decisiones se caracterice como un proceso abierto y de participación corresponsable. Acercarse a la sociedad civil para instituir nuevas relaciones de comunicación y cooperación obliga a que el servicio público sea el puente más idóneo entre el gobierno y los ciudadanos. La práctica de la centralización no es funcional para contextos que apuntan más por el lado de las relaciones horizontales de poder.

7) Evaluación por monitoreo. Instituir como método de trabajo la evaluación por monitoreo. A diferencia de la evaluación que se aplica cuando los programas cumplen su ciclo, la evaluación por monitoreo permite, sobre el curso de los acontecimientos, identificar logros, errores, carencias, insuficiencias, desviaciones o interrupciones. Esta información generada en el momento es primordial para impulsar la aplicación de estrategias correctivas.

8) Organización de talleres con orientación heurística. Llevar a cabo trabajo de laboratorio en el sentido heurístico, para abordar con menores costos reales y mejores medios de manipulación factual las distintas situaciones que puedan enfrentar las organizaciones públicas. Apoyar este tipo de talleres permite abordar la realidad entendida como problema con más y mejores elementos, y sobre todo, aplicar el método del ensayo y error cuando fuera de agenda o de plan alguno se presentan problemas que requieren atención gubernamental.

9) Construir futuros alternos. Punto importante del quehacer público es que los gobiernos no sólo sean aptos para encarar los problemas previstos en su agenda. En tiempos en que las condiciones iniciales de gobierno se modifican, es clave trabajar en la construcción de futuros alternos, es decir, de escenarios positivos o negativos que pongan a prueba la capacidad de dirigir la sociedad. Es el caso de las crisis naturales, las de origen humano, las emergencias consensuales y conflictivas, las calamidades, las cuales exigen la adopción de decisiones críticas pero inevitables.

10) Desarrollar la investigación evaluativa. Con el propósito de que el servicio público sea un elemento del cambio institucional, es necesario que el desempeño y los rendimientos de la acción de gobierno sean evaluados a través del trabajo investigativo. Esto implica dar seguimiento continuo al desarrollo de la función pública y que sus resultados sean conocidos por la opinión pública. No hay lugar para un servicio público cerrado y autocomplaciente. Este tipo de investigación permitiría retroalimentar de manera confiable información relevante para mejorar el ejercicio de la función pública.

Conclusión

La administración pública mexicana tiene que redimensionarse reconociendo el lugar primordial que el servicio público tiene en su seno. La ortodoxia financiera y presupuestal no puede continuar como indicador privilegiado de su amplitud o disminución. Es necesaria una cosmovisión que dé cabida al capital humano que en ella labora.

De este modo, puede considerarse que hay elementos a favor para desarrollarla y no únicamente conservarla a la manera de "un mal necesario". Es fundamental que a sus tareas de dirección y organización convencional se agreguen estrategias de innovación para fortalecer y, mejorar su grado de profesionalización. La innovación es hoy día condición ineludible para que las organizaciones públicas sean eficientes y competitivas. Este es el reto de la administración pública mexicana.

CITAS:

Notas

[*] Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

[1] "Nuestra época actual se caracteriza por una aceleración del tiempo. Las experiencias adquiridas rápidamente se vuelven caducas y de poco sirven al formular las expectativas del mañana. Aún más importante: el futuro se desvanece. El presente ya no es la antesala del futuro (frecuentemente sacrificado en su altar), sino la dimensión única y exclusiva de la realidad". Norbert Lechnet. Tendencias actuales de los estudios políticos en Enlace (Publicación bimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública), núm. 36, marzo-abril, 1995, p. 3.

[2] "Este impulso de transformar el mundo cristaliza en proyectos, los proyectos son una forma de hacer inteligible el futuro y de otorgar sentido al desarrollo de la sociedad". Ibid

[3] "El Estado se legitima no sólo por el poder conferido, sino por la finalidad de ese poder conferido, es decir, por el criterio del servicio y del interés público que simbólicamente permea las acciones y el comportamiento estatal". Enrique Cabrero Mendoza. Del administrador al gerente público. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 17.

[4] "Para que una sociedad sea viva en la actualidad se necesita un Estado modesto, no un Estado débil o precipitado, sino un Estado respetuoso, que sepa lo que no sabe, que conozca sus límites, que antes que nada sea un Estado al servicio de la sociedad". Michel Crozier. Estado modesto, Estado moderno. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 56.

[5] "La profunda reforma por la que atraviesa cualquier Estado moderno exige, de manera urgente, encontrar métodos novedosos de análisis y comprensión de los fenómenos sociales con el propósito de evitar que las decisiones y las intervenciones realizadas dentro de la amplia e impredecible esfera de lo colectivo, sigan provocando los demoledores efectos que hasta la fecha han tenido". Héctor Martínez Rojas. ¿Viejos vinos en nuevas botellas? Propuestas para una discusión en Enlace (Publicación bimestral del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública), núm. 37, mayo-junio, 1995, p. 7.

[6] "Un estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas públicos y sociales. A consecuencia de la intervención fallida, los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos, tal vez con mayor carga de resentimiento y con explicaciones más enfrentadas, polémicas". Luis F. Aguilar Villanueva. Estudio introductorio a la antología 1. El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 21-22.

[7] "Un estado arrogante, omnipresente y omnicompetente es por necesidad impotente, pues sólo sabe ordenar a partir de principios abstractos y de perspectivas generales". Michael Crozier. Op. cit., p. 9.

[8] "En esencia, el desarrollo sustentable implica un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional, están todos en armonía y fortalecen tanto el potencial económico presente como el futuro, para satisfacer las necesidades y las aspiraciones humanas". Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1987 citado por Gopal K. Hadekodi, "Paradigmas del desarrollo sustentable" en Revista Nueva Economía (México, Fundación Cambio XXI), núm. 1, noviembre 1992-enero 1993, pp. 119-120.

[9] "Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado". Enrique Cabrero Mendoza. Op. cit., p. 18.

[10] "La dimensión óptima de la administración es aquella que le permite cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines a su cargo. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se denominan en última instancia por disponibilidad de los recursos financieros". José Chanes Nieto. "La reforma del Estado y la dimensión deseable

de la administración pública en México" en Reflexiones al futuro, libro coordinado por Octavio Rodríguez Araujo. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 95.

[11] "Un adelgazamiento indiscriminado produce en la administración, como en los seres humanos, desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Reducir todas las partes puede generar incapacidades, para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta. En todo caso es indispensable cuidar que el cerebro no se afecte, es decir, que la capacidad de decisión se conserve y la acción se salvaguarde". Ibid p. 95.

[12] "A fines de los setenta la cuestión de la reorganización interna del aparato estatal fue la determinante, no así la redefinición de funciones y actividades del estado, ni siquiera en el significado menor de 'desincorporación' o 'redimensionamiento'... En un segundo momento, al comienzo de los ochenta, después de la insolvencia fiscal, el colapso económico, el desprestigio de la administración pública federal y la reactivación de la democracia en México tuvo lugar la segunda fase de reordenación estatal". Luis F. Aguilar Villanueva. El futuro de la reforma del Estado conferencia dictada en la Academia Mexicana de Políticas Públicas, mayo 26 de 1994, p. 2.

[13] El redimensionamiento de la administración pública federal se inscribe en el objetivo del cambio estructural, el cual postulaba la necesidad de reordenar las relaciones de la sociedad y el Estado para enfrentar las causas de la crisis y no volver a la situación que prevalecía antes de la misma. Consúltese al respecto, Ricardo Uvalle Berrones. "La administración pública en el cambio estructural", Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 14.

[14] "No ha sido común en nuestro medio la conciencia de los costos (de oportunidad y operación), entender que las decisiones cuestan, que las decisiones consumen recursos públicos escasos (y, a veces, no renovables), por lo que se exige economía y eficiencia". Luis F. Aguilar Villanueva. Gestión gubernamental y reforma del Estado en Cambio político y gobernabilidad México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 134.

[15] "Los próximos decenios traerán demandas sin precedentes de coraje político, imaginación política, innovación política, liderazgo político. Exigirán alta competencia mundial... hay necesidad de nuevas ideas e innovaciones radicales en distintas áreas: la relación entre gobierno nacional y tareas transnacionales; la relación entre gobiernos nacionales y organizaciones regionales; y la relación entre nuevas pero muy diferentes regiones". Peter F. Drucker. La sociedad postcapitalista. Colombia, Grupo Editorial Norma, 1994, p. 172.

[16] "La administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y

una exigencia del avance democrático. El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda un país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas". Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, pp. 62-63.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: La Profesionalización del Estado Mexicano; ¿Olvidando o Esperando a Godot? [*]

AUTOR: José Luis Méndez []**

INDICE ANALITICO: Reforma del Estado

ABSTRACT:

La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo... ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de gracias y los más viles cortesanos. Una nación que ha llegado a este grado de corrupción, no sólo está muy próxima a ser el teatro de las más grandes maldades, sino que compromete también las libertades públicas...

José María Luis Mora. "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía", en El Observador, 1827

TEXTO:

Introducción

En la obra teatral de Samuel Beckett Esperando a Godot, los dos protagonistas centrales se pasan la obra esperando a un personaje llamado Godot. Este nunca llega, pero en la obra la prolongada espera está cargada de incertidumbre porque siempre se mantiene abierta la posibilidad de que Godot aparezca. Esta incertidumbre coloca a los protagonistas en una situación absurda que prácticamente los empuja al suicidio.

Lorenzo Meyer [1] ha usado esta historia en referencia a la democracia electoral mexicana. Creo que también puede usarse en parte para ilustrar lo que ha pasado con otra reforma que me parece fundamental para la legitimidad del Estado mexicano: la de su profesionalización. La diferencia en este caso es que algunos de los protagonistas del teatro político mexicano por momentos han esperado a Godot (por ejemplo a principios de los años diez, treinta y ochenta) y por momentos se han olvidado completamente del mismo (como con Salinas). [2] El Plan Nacional de Desarrollo, de Ernesto Zedillo, ha anunciado la profesionalización gradual del Estado mexicano. Así, estamos de nuevo esperando sin saber si el personaje llegará o si se nos dirá otra vez que en realidad es mejor olvidarse de él.

Como bien ha señalado Meyer, la alternativa del Beckett, el suicidio, no es deseable. Sin embargo, en México esta prolongada espera ha sido en mi opinión una de las causas de nuestros descalabros económicos; además, creo que los magnicidios políticos que rodearon la pasada sucesión presidencial están en alguna medida relacionados con la naturaleza clientelista y discrecional de la administración pública mexicana.

Durante la "época de oro" del desarrollo estabilizador mexicano, uno de los pilares fundamentales de la legitimidad del Estado fue su capacidad para asegurar un crecimiento económico importante. [3] El otro pilar fue la Revolución Mexicana. Gracias a estos pilares, el Estado pudo prescindir de la fuente electoral de legitimidad política.

A partir de fines de los setenta, sin embargo, esas fuentes de legitimidad comenzaron aceleradamente a secarse, sin que realmente pudiera abrirse la fuente de un sistema electoral transparente y justo. Desde entonces, los diversos gobiernos priistas y partidos de oposición, así como la opinión pública y la academia mexicanas, han concentrado su atención en el problema electoral. Han existido razones importantes para ello. Sin embargo, estos actores se han olvidado prácticamente del profundo déficit de legitimidad administrativa que padecemos, el cual se ha ido profundizando aceleradamente con las repetidas crisis de final de sexenio que venimos sufriendo desde hace 20 años. Esperando al Godot electoral, se han olvidado del administrativo. [4]

Aunque puede estar sujeta a algunos matices importantes, una de las pocas investigaciones empíricas sobre la carrera administrativa en México (si no es que la única), [5] concluye que sólo alrededor del 20% de subsecretarios y directores generales obtuvo su puesto de manera clara por amiguismo en lugar de capacidad. Por otro lado, Centeno ha mostrado que un número creciente de funcionarios no pertenecen al PRI o cuando menos no participan activamente en el mismo. [6] Sería injusto que nuestras crisis nos llevaran a querer pasar por la guillotina a hombres de paja o que pagaran justos por pecadores. Aunque por dichas crisis quizá en estos momentos no sea lo más popular por señalar, hay estudios empíricos concretos que muestran que no podemos hacer tabla rasa y calificar sin más a toda la administración pública mexicana de ineficiente, corrupta o excesivamente politizada. Probablemente nuestras crisis han sido resultado más del predominio de un perfil demasiado economicista de nuestros funcionarios y políticos, [7] que de una clara falta de preparación de los mismos en determinada área de conocimiento.

Por otro lado, encuestas recientes muestran que, las instituciones estatales y burocráticas mexicanas son claramente en las que los mexicanos menos confían; datos de Camp revelan una clara falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá). [8] En 1992, 56% de los mexicanos no favorecía partido alguno. [9] En 1991 sólo uno de cada cinco expresó tener confianza en el gobierno y sólo 12% dijo respetar el proceso político. [10] En 1987, 81 y 78% de los mexicanos creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente. [11] Además, al menos con Salinas, hubo programas públicos frecuentemente acusados de excesiva politización como Solidaridad, así como una excesiva centralización y discrecionalidad por parte del presidente. En un estudio reciente, México aparece como uno de los 10 países con mayor grado de corrupción en el mundo. [12]

En otras palabras, nuestro déficit de legitimidad está ahí y es muy probable que haya venido aumentando. Zedillo curiosamente se ha visto en una situación opuesta a la del inicio del gobierno salinista: ganó una legitimidad electoral al menos comparativamente

mayor que la de Salinas -a quien se acusó abiertamente de usurpación electoral-, pero en los primeros meses de su administración ha ido perdiendo en lugar de ir ganando legitimidad administrativa.

Debo dejar bien claro que el problema de la legitimidad electoral me parece fundamental y que las profundas carencias del sistema de elecciones en México hacen del mismo un problema grave. Sin embargo, aparte de que algo se ha avanzado al respecto, hay que insistir en que se ha tendido a pensar que los problemas públicos se resolverán sólo abriendo la posibilidad de alternancia política, elaborando nuevas "soluciones" o utilizando nuevos instrumentos administrativos. [13] Es importante que haya una conciencia de que cada uno de estos asuntos tiene una complejidad y legitimidad propias.

Comparado con otros países. en el área administrativa, México ha permanecido bastante estático. En las últimas décadas muchas naciones han iniciado reformas importantes de la administración pública central. Entre ellas se pueden citar países de mayor desarrollo relativo -como Inglaterra, Nueva Zelandia, Australia, Canadá y Estados Unidos-, naciones en desarrollo o de nivel intermedio -como Argentina, Brasil, Colombia y España -, y países socialistas o exsocialistas -como China, Mongolia, Polonia, Hungría y la exURSS. En dichos países la cuestión de la eficiencia y el profesionalismo administrativo de los aparatos públicos se ha convertido en un tema central del debate o la agenda de cambio.

En este ensayo deseo hacer una presentación general de tales reformas y lo que nos indican respecto a las tendencias recientes de las estructuras de personal público, con el fin de hacer algunas recomendaciones para atacar el problema de la ineficiencia, la corrupción y la falta de legitimidad administrativas en México. Hay que señalar de entrada que esta presentación de las reformas muestra sobre todo que cambiar la administración pública es una tarea muy compleja y que en este campo uno puede fácilmente hacerle "al aprendiz del brujo". Al mismo tiempo, sin embargo, uno de los reclamos más importantes de los mexicanos ha sido el de una administración pública eficaz, eficiente y honrada. Si bien la demanda de una mayor eficiencia y profesionalismo puede enmascarar intereses privados, atendida de una manera legítima constituye parte fundamental del interés público: simplemente se trata de dar un uso eficiente y honrado a recursos que son después de todo públicos. Por otro lado, un mundo crecientemente integrado y competitivo económicamente [14] y que cada vez enfrenta problemas de resolución más compleja, [15] nos reclama una administración pública que promueva y regule el desarrollo en forma justa y profesional. [16]

El ensayo comienza por definir qué es un servicio civil de carrera y presenta algunas razones de su emergencia. En seguida se analizan las tendencias recientes de las administraciones públicas de varios países. Después de una breve reflexión sobre los dilemas que ofrece el establecimiento de un servicio civil, se hacen algunas propuestas para el caso mexicano. La principal de ellas se refiere a un problema que se ha venido señalando desde principios de 1994: [17] la urgente necesidad de un reforzamiento de la profesionalización y los sistemas de carrera de los funcionarios públicos.

El ensayo se refiere particularmente a la situación de los llamados "funcionarios de confianza", diferentes de los "trabajadores de base". Esto se debe a que en México no existe un servicio civil de carrera para dichos funcionarios (los de base sí han tenido algo semejante). En este sentido, el Estado mexicano ha sido un Estado semi-autoritario, de partido dominante, de naturaleza clientelista y en gran medida organizado bajo el "sistema de botín" (es decir, el nombramiento generalizado de funcionarios públicos por parte del presidente. Haro señala por ejemplo que es "facultad del Ejecutivo la remoción y nombramiento de los 20,000 funcionarios más importantes de la Federación"). [18] En cualquier caso, las reflexiones sobre las ventajas y riesgos potenciales de estos sistemas, así como algunas de las propuestas iniciales para lograr las primeras evitando los segundos, son también en buena parte aplicables a la organización de la carrera de los trabajadores de base (que también tiene sus problemas). [19]

El servicio civil de carrera

Una de las formas en que diversos países han buscado la eficiencia, honradez y profesionalismo de las administraciones públicas ha sido la de los llamados servicios civiles de carrera. Básicamente consisten en, sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales. Incluye también los principios de seguridad laboral y de que a igual nivel o función igual categoría y salario. Busca proteger a los funcionarios de las evaluaciones de tipo político, darles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción profesional. Con esto intenta también atraer a candidatos bien calificados, desarrollar una memoria administrativa y políticas de más largo plazo, así como sustituir estructuras de castigos por estructuras de incentivos monetarios y profesionales dirigidas a que los servidores públicos cumplan sus labores de una manera profesional y justa.

Son diversas las formas en que los diversos sistemas de carrera profesional han buscado alcanzar sus objetivos pero un instrumento más o menos común para medir el mérito ha sido el de exámenes.

En algunos países como Francia, se han desarrollado escuelas de administración pública especialmente dirigidas a capacitar a los servidores públicos. Otros países (como Estados Unidos o muchos de América Latina) han seguido una política de entrenamiento un tanto más descentralizada, basada por ejemplo en programas dentro de las universidades.

El grado de centralización de la administración misma de los sistemas profesionales ha variado a lo largo de países y períodos de tiempo. Con frecuencia ha sido una Secretaría la encargada de administrarlo, conjuntamente con todo lo relacionado con la administración del Estado. En otras ocasiones ha sido una comisión ad hoc.

El servicio civil inglés ha sido uno de los más conocidos por haber llegado a alcanzar un nivel de desarrollo superior. En este país el servicio se inició a principios del siglo XIX a raíz de una preocupación del parlamento por el fuerte desperdicio en el ejercicio presupuestal. [20]

Por lo que se refiere al caso norteamericano, hasta principios de 1880 la administración pública norteamericana se rigió por el denominado "sistema de botín" ("spoils system"). Hasta esa fecha, fue muy difícil iniciar una carrera administrativa porque limitaba las posibilidades del ejecutivo para realizar nombramientos. Sin embargo, para los años de 1880 dicho sistema había alcanzado excesos tales que era visto como una desgracia nacional y como una seria carga sobre el presidente. Dado el poder que tenía y su capacidad para nombrar a una amplia franja de funcionarios, cada nuevo período éste era fuertemente presionado por una multitud de aspirantes a puestos públicos, especialmente los que habían participado en la campaña y que, independientemente de su capacidad profesional, pedían o hasta exigían un nombramiento. La crisis del sistema llegó en 1881, cuando un aspirante a servidor público fue relegado y asesinó al presidente James Garfield. Ante estos hechos, para muchos estadounidenses el sistema de spoils pasó a ser sinónimo de violencia [21] (toda proporción guardada, hay ciertas semejanzas aquí con el caso mexicano, especialmente después de la muerte de Ruiz Massieu). Paulatinamente, la tradicional desconfianza hacia el Estado y el sistema de partidos de los estadounidenses fue derivando en un servicio civil más extenso que el de muchos países latinoamericanos. Paralelamente fueron surgiendo diversas escuelas de administración para entrenar a los futuros funcionarios públicos.

En el caso de América Latina, Geddes [22] ha mostrado que el servicio de carrera ha emergido sobre todo en países con sistemas electorales en los que ha existido una fuerte competencia electoral entre los partidos más grandes, mientras que se ha detenido en los países con un partido dominante. En los primeros casos, o los partidos se han convencido de la necesidad de tener un servicio de carrera para garantizar un mínimo funcionamiento del Estado o han ido desarrollando los sistemas profesionales por partes, a fin de mantener en sus puestos a cierto número de funcionarios amenazados por un cambio de administración

Tendencias y reformas recientes de los servicios civiles de carrera y las administraciones públicas en varios países

Como señalé al principio, en las últimas décadas muchos países se han planteado la urgencia de reformar sus administraciones públicas.

Dentro del grupo de los países de mayor desarrollo relativo, los países anglosajones - Nueva Zelandia, Gran Bretaña, Canadá, Australia, Estados Unidos- han avanzado con mayor rapidez, en tanto que los latinos se han rezagado (Francia, Italia y -aunque algunos la pondrían más bien como nación intermedia-, España). En Gran Bretaña y especialmente Nueva Zelandia se ha avanzado hacia sistemas bastante descentralizados y basados en contratos. [23] Aun cuando la reforma no se ha completado, Gran Bretaña pasó de tener uno de los servicios civiles más comprensivos, uniformes y centralizados a tener aproximadamente tres mil entidades descentralizadas de reclutamiento; así, a decir de Chapman, en julio de 1994 más del 60% de los servidores públicos trabajaban en agencias descentralizadas. [24] Además ahora se han abierto entradas colaterales por lo que la competencia es mayor y la seguridad laboral menor (aparte de que se han introducido las llamadas "pruebas de mercado" para las agencias). [25] Las reformas de

Margaret Thatcher estuvieron en buena medida dirigidas a lograr que la burocracia ejecutara su nuevo programa conservador.

En Gran Bretaña aún existe todo un debate acerca de estas reformas. Para algunos autores, trajeron el desconcierto y desmotivación de los funcionarios públicos; arguyen que al implicar la reducción significativa -cuando no práctica desaparición- del servicio civil, debilitaron el espíritu de cuerpo y de misión pública de los funcionarios y afectaron la uniformidad del sistema de mérito. En todo caso, el problema principal, según estos autores, es que se desmanteló el sistema anterior sin tener bien definidos los principios. [26] Otros estudiosos, sin embargo, argumentan que el sistema anterior nunca trajo los beneficios que prometía, mientras que si implicó una rigidez y excesiva autonomía de la burocracia.

Esta última visión del sistema británico en realidad venía desde tiempo atrás. Aparte de estudios críticos sobre éste, como el Informe Fulton, en Gran Bretaña y Estados Unidos se hizo famosa una serie televisiva bastante satírica sobre el tema, llamada "Sí, primer ministro", cuyos capítulos narraban diferentes episodios de la relación entre la burocracia y los políticos en Gran Bretaña, en la mayoría de los cuales Sir Humphrey, el "Secretario Permanente" del servicio civil supuestamente a las órdenes del Primer Ministro, se las arreglaba para tomar las decisiones o cuando menos bloquear las que no le convenían. Una evaluación reciente de las reformas británicas señala que si bien por un lado pueden haber afectado la neutralidad política de los funcionarios y haberlos inclinado hacia un excesivo deseo de complacer a los ministros, [27] ha logrado una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos. Para Hennessy, sin embargo, Thatcher fue responsable por una revolución de la gestión pero un fracaso de las políticas. De hecho John Major ha venido revalorando al servicio civil de carrera (aunque esto no ha evitado que se sigan aboliendo puestos del servicio civil y que un número considerable de sus miembros hayan seguido optando por el retiro temprano).

En el caso de Estados Unidos, a lo largo del tiempo, varios objetivos contradictorios se fueron conjuntando hasta crear un sistema bastante burocratizado y confuso. [28] Por otro lado, hacia los setenta cuando menos se llegó a la conclusión de que la burocracia era demasiado independiente de las autoridades políticas. Por estas razones aunque cada presidente había introducido reformas, para esa década la necesidad de una reforma significativa era evidente. En 1978, Carter va a nombrar una comisión para diseñar y ejecutar dicha reforma con su "Acta de Reforma del Servicio Civil", ya que en su opinión "no había mérito en el sistema de mérito" (otros decían que no había sistema en el sistema de mérito). Entre los cambios más importantes de Carter están la creación de una agencia para la gestión del personal, que centraliza la misma y la subordina en mayor medida al control presidencial. Por otro lado, también se creó el Alto Servicio Civil para los funcionarios de mayor experiencia y una agencia para cuidar que el sistema se manejara en realidad con base en el mérito. Reagan va a continuar con la ejecución de este programa de reformas. Sin embargo, la acompañará con recortes presupuestales, la relegación de los funcionarios de carrera y la premiación de la lealtad político-ideológica (tendencias a su vez parcialmente revertidas por Bush).

Como las anteriores, muchas de estas reformas intentaron conciliar varios objetivos, por lo que terminaron más bien haciendo los sistemas más confusos y sobrerregulados. En función del grado de complejidad y burocratización que éstos habían alcanzado para principios de los noventa (las regulaciones sumaban 6,000 páginas), [29] Clinton le encomendará a una comisión, dirigida por el vicepresidente Gore, realizar un estudio y presentar recomendaciones. El reporte de la comisión presentado y publicado a fines de 1993, incluye recomendaciones para el conjunto de la administración pública norteamericana como una descentralización interna mayor y métodos de gestión más efectivos; en cuanto al servicio civil recomienda simplificarlo y descentralizarlo. [30] Muchos de los principios de este reporte se basaron en un bestseller de Osborne y Gaebler, [31] que en general recomienda introducir criterios de la iniciativa privada en la administración pública. Varios autores han criticado este tipo de enfoques por desatender los principios y características propias del servicio público. [32] Wilson [33] y Peters [34] se han preguntado por ejemplo: si la responsabilidad corre ahora hacia abajo, hacia los consumidores o clientes que demandan eficiencia, ¿dónde queda la responsabilidad de los funcionarios hacia arriba, es decir, hacia las autoridades políticas superiores, hacia el público en general que las eligió y hacia las leyes e instituciones de un país? (qué es lo que en el sistema británico y canadiense se conoce como "responsabilidad ministerial"). Todo un conjunto de autores, por otro lado, ha criticado dicho enfoque, así como en general las reformas de los últimos años, por haber debilitado demasiado el sistema de asesoría profesional en la formulación misma de políticas y por haber identificado el problema real a atacar. [35] Para Campbell [36] el "gerencialismo" ha aumentado el riesgo de errores y favorecido la disgregación de tareas por encima de un gobierno integrador. Adoptando un dicho anglosajón, ha habido una preocupación respecto al riesgo de que el nuevo gerencialismo esté "tirando al bebé con el agua sucia" [37]

En general, las reformas iniciadas a partir de Carter no han podido acertar en el blanco de los problemas. Está por verse cuál es el destino final de las 300 recomendaciones de la Comisión Gore; para finales de 1994, el gobierno de Clinton señalaba que ya el Congreso había aprobado un sexto del total de las recomendaciones. Entre las más importantes que se han reportado están, el que las agencias puedan adoptar un enfoque más empresarial en su sistema de compras -lo que significaría un ahorro de 12.3 billones de dólares en los siguientes cinco años-, así como la salida de 78,000 empleados públicos; en general, se habían conseguido diversos logros en cuanto a simplificación, coordinación e innovación administrativa (por ejemplo, se habían creado más de 100 "laboratorios de reinención" para mejorar diversos aspectos de la administración pública en Estados Unidos). Con todo, a finales de 1994 la reforma estaba perdiendo momentum y el avance en sus diferentes áreas era desigual (en parte porque la Agenda de Clinton ha sido amplia). Se ha venido realizando en un contexto en el que se tiende a favorecer más la reducción indiscriminada de agencias y personal que el mejoramiento de los mismos. [38]

Canadá ha seguido un camino parecido. En 1991, Mulroney introdujo una iniciativa de reforma significativa llamada "Servicio Público 2000", a fin de fomentar una mayor responsabilidad y creatividad dentro del servicio civil canadiense. También en este caso, las transformaciones han sido oscurecidas por una tendencia de fuertes recortes presupuestales, producto de un ataque indiscriminado contra la burocracia. Al igual que

Clinton, el nuevo gobierno de Chrétien comenzó, desde el principio, a hablar de la necesidad de "arreglar la plomería" interna del gobierno. Sin abandonar los proyectos de una mayor flexibilización, descentralización y orientación hacia el cliente de la administración pública, Chrétien ha sustituido el simple ataque contra la burocracia por proyectos más constructivos para las relaciones entre políticos y funcionarios. [39]

Una conclusión generalizada de la literatura reciente sobre el tema es que el sistema clásico de servicio civil ha sido rechazado, pero los ejes con base en los cuales se pueda desarrollar un nuevo sistema no han terminado de definirse. [40] Para ponerlo en palabras de Ingraham y Rosenbloom, [41] primero, la fuerte aceptación de los principios generales del mérito continúa. Segundo, la insatisfacción con el sistema de mérito es prácticamente unánime". No obstante, para ellos la mayor responsabilidad hacia arriba y hacia abajo de los funcionarios no debería implicar un menosprecio del valor del profesionalismo. [42]

En cuanto a los países en desarrollo, entre los que han avanzado considerablemente en el desarrollo de servicios civiles están Polonia, Hungría y Mongolia. [43] En América Latina, Argentina, [44] Uruguay, Perú, Colombia y Brasil [45] han tenido servicios civiles más o menos extensos (aunque en el caso peruano, Fujimori lo ha desmantelado significativamente y en Brasil, Cardoso está considerando reformas importantes). [46] Otras naciones han intentado algunas reformas aunque de manera más lenta, como China y la exURSS. [47] Algunos países se han inclinado más por la modernización y expansión de sus sistemas de capacitación.

Dilemas de los servicios de carrera

Los sistemas profesionales de carrera han venido asociados con mucha frecuencia a importantes problemas. Por ejemplo, han generado una sobreoferta de funcionarios, a la vez que disminuido las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de dichos sistemas. Muchas veces la seguridad laboral ha tendido desgraciadamente, a acentuar más que solucionar el problema de la ineficiencia, ha conducido a una autonomía excesiva de las burocracias. Por otro lado, las supuestas ventajas de los sistemas de mérito no se pueden lograr con facilidad, ya que, dado que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar, la subjetividad y politización se mantienen presentes en la práctica.

De esta forma, puede decirse que los sistemas de carrera pública implican varios dilemas de difícil resolución. El primero es que, por un lado, la burocracia debe estar supeditada a las autoridades políticas, así como a las leyes e instituciones nacionales y en esa medida, al pueblo que eligió a los encargados de tomar las decisiones o emitir las leyes. [48] Sin embargo, por otro lado, los servidores públicos deben en cierta medida responder a los grupos más involucrados directamente con su área de trabajo. [49] Un segundo dilema es que, por un lado, los funcionarios deben tener tanto una cierta autonomía de gestión (inclusive hasta cierto punto de sus mismos servicios de carrera) para poder responder a las particularidades de su campo profesional, así como tener un mínimo de derechos - entre otros, los de una seguridad laboral por encima de las ideologías y de la política en general, una promoción profesional de acuerdo a mérito, una remuneración justa y

motivante, un mínimo respeto a su experiencia y conocimientos, etc. Sin embargo, por otro lado, deberán ser separados de su cargo cuando se logre comprobar de una manera ampliamente objetiva que no están cumpliendo con sus responsabilidades. El desarrollo de un sistema de carrera debe entonces venir acompañado del desarrollo de sistemas efectivos y suficientemente claros de evaluación (lo cual no es por cierto tarea sencilla). Así, la burocracia debe tener una identidad propia e incluso un ethos o espíritu de un cuerpo dedicado al servicio público, pero a la vez debe estar sujeto a una cierta competencia para que constantemente se revigore. Un tercer dilema es que la burocracia debe proporcionar servicios de una manera justa y en cierta medida uniforme, pero a la vez debe ser eficiente y flexible.

Intentar conciliar los puntos opuestos de estos dilemas ha llevado fácilmente, a su vez, a un cúmulo de regulaciones que acaparan el tiempo y la atención de los funcionarios. Valga mencionar que una vez implantado un servicio profesional, no resulta fácil de cambiar. [50]

Además, una vez implantados, los servicios profesionales son muy difíciles de desarticular e inclusive cambiar.

Algunas propuestas iniciales

En México, la mayoría de los servidores públicos no están realmente regidos por un servicio civil de carrera. En diversos momentos se ha intentado desarrollar servicios de carrera en varias áreas o incluso para el conjunto de la administración pública. Los obstáculos han sido diversos. Podemos mencionar el clientelismo y el presidencialismo, así como el sistema de partido dominante y la falta de democracia (dos factores diferentes aunque interrelacionados); un servicio civil público de carrera reduciría el poder del presidente, su equipo y en general del PRI. Pardo y Tijerina mencionan que en los ochenta, el desarrollo de un servicio civil se detuvo porque hubiera implicado dar mayor poder a los sindicatos, quienes deseaban administrarlo. [51] Además, en los ochenta la crisis económica y la necesidad de hacer recortes, entre otros factores, no facilitó su implantación. [52] De hecho, Pardo ha reseñado muy bien como la importancia de la oficina encargada del estudio y eventual introducción de un sistema de carrera fue bajando de nivel. [53] Es probable que los riesgos de un servicio civil hayan también detenido las reformas. Si bien se puede decir que la inexistencia del mismo ha fomentado una preocupación por la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, sistemas de carrera como el servicio exterior mexicano han estado sujetos desde dentro y fuera a las críticas tradicionales (rigidez, lentitud, burocratización, excesiva autonomía, etcétera). Dicho sistema ha tenido una cierta apertura desgraciadamente, dirigida hacia nombramientos políticos.

Debido a estos obstáculos y riesgos, México ha estado en una etapa similar a la experimentada por EUA de mediados a fines del siglo XIX. Como bien han señalado Haro y Jeannetti, México ha carecido de una entidad encargada de mantener un censo actualizado, así como desarrollar y administrar un estatuto específico para los "funcionarios de confianza", para no hablar de una política de motivación -y no sólo de

control y castigo- de los mismos. [54] Pese a que en 1983 fue creada la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, todo parece indicar que en los últimos años su funcionamiento ha sido discontinuado.

La carrera profesional en nuestro país sólo existe, cuando menos formalmente, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Ejército mexicano, el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral) y la Secretaría de Educación Pública (en este último caso limitada a los mismos maestros que tienen la llamada Carrera Magisterial). Por otro lado, han habido elementos de una carrera administrativa en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Hernández ha argumentado con cierta razón, que dado que en la administración pública mexicana el nivel de experiencia y preparación sí se suele tomar en cuenta en los ascensos, y a que existe cierta homologación entre puestos, existe en nuestro país "una especie de servicio civil no formal". [55]

No obstante lo anterior, Haro ha destacado también el hecho de que "los 'trabajadores de confianza' carecen de un estatuto, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social por disposición expresa de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional". [56] De esta manera, los trabajadores de confianza carecen de regulación y protección legal, "constituyendo un auténtico salto al vacío la exclusión que del régimen de la LFTSE hace el artículo 8" de la misma. [57] De hecho, como bien señala Duhalt y repite Haro, la relación entre los trabajadores del Estado y éste último -y especialmente aquélla que involucra a los funcionarios- se encuentra regulada por una "selva semántica, a su vez provocada por un laberinto jurídico". [58] Y en efecto, si uno revisa nuestra legislación encontrará términos tan variados como "funcionarios públicos" (Artículo 128 Constitucional), "empleados superiores" (Artículo 89 Constitucional), "servidores públicos" (Artículo 108, 113 y 114), "trabajadores de confianza", (Artículo 5 de la LFTSE), etc. Como también señalan Duhalt y Haro, esta situación crea desorientación e injusticias y contribuye al surgimiento de conflictos entre trabajadores y funcionarios al igual que entre sindicatos y dependencias. [59] En opinión del último de estos autores, hacia 1988 esta situación afectaba a una masa de más de 60,000 funcionarios. [60] Pardo ha notado que en los años recientes el Estado mexicano observó tendencias similares a las de los países más desarrollados; es decir, hacia la politización, centralización, flexibilización y privatización de los programas gubernamentales. [61]

En síntesis, aun cuando exista un servicio civil en algunas áreas o existan algunos elementos del mismo para el conjunto de la administración pública federal mexicana, no se puede decir que ésta se encuentre regida por un servicio civil -y esto para no hablar de los estados y municipios. Por ello, en los últimos años un grupo importante de funcionarios y especialistas de la administración pública mexicana ha venido insistiendo en que para alcanzar políticas públicas más eficientes, honradas y en efecto públicas en nuestro país, así como una mayor legitimidad administrativa, se requiere de una mayor profesionalización de nuestros funcionarios -lo que implica entre otras cosas la incorporación de algunos elementos de los servicios de carrera. Especialistas latinoamericanos [62] han hecho la misma recomendación para la región en su conjunto e insistido en que los servidores públicos no deben ser vistos sólo como materia digna de

disminución y vigilancia sino también de motivación. Como bien ha señalado Cabrero, "El recurso humano es ...el recurso básico del proceso de cambio; sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evolucione hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato, se podría pensar en una 'nueva' administración pública". [63]

Como he dicho, no se puede decir que internacionalmente se hayan dejado de valorar los objetivos generales de los sistemas de carrera -el de una administración pública eficiente, basada en el mérito, defensora del interés público, orientada al servicio y con memoria institucional. Sin embargo, alcanzar dichos objetivos es una tarea compleja y riesgosa; en general las reformas administrativas son alusivas porque no toman en cuenta suficientemente los variados aspectos relacionados con la agenda, el diseño y la estrategia de las políticas, o se enfocan sólo a las formas y estructuras y no a las prácticas. Por ejemplo, la identificación de los problemas a resolver no se suele hacer con cuidado o se tiende a plantear "grandes" reformas, que sólo hacen más riesgosos y a veces por eso mismo más difíciles los intentos de cambio. [64]

Es de destacar que el reciente Plan Nacional de Desarrollo de Zedillo propone la introducción del servicio civil, primero en algunas áreas y luego en el conjunto de la administración pública mexicana. Sin embargo -aparte de que aún habrá que esperar a que esta propuesta se vaya materializando-, en función de lo mencionado en el párrafo anterior, tendría siete consideraciones importantes respecto a la ejecución de este Plan Nacional.

1) Dicho plan señala, muy bien, que hay que comenzar por el diseño e instrumentación de sistemas de carrera profesional en algunas áreas del sector público. Dichas áreas pueden ser las que requieren un mayor nivel de profesionalismo, o en las que, por eso mismo, éste se haya venido desarrollando en cierta medida. Se puede mencionar, por ejemplo, el área de recaudación fiscal, los institutos semi-gubernamentales de investigación en las áreas social, ecológica y estadística, entidades como Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad o Petróleos Mexicanos, así como algunas Secretarías de Estado (Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Salud, Comunicaciones y Transportes o la misma Contraloría). Se esperaría que idealmente estos sistemas se convirtieran en lo que Kliksberg [65] ha llamado "modelos piloto de modernidad", es decir, experiencias administrativas exitosas que fomentan esfuerzos similares en otras áreas. Después de evaluar los sistemas piloto de carrera, se podría considerar la posibilidad de introducir el servicio civil en otras áreas.

Estos sistemas iniciales de carrera administrativa al mismo tiempo que dan mayor seguridad laboral a los servidores públicos, deberían permitir sujetarlos a evaluaciones mínimamente objetivas cada cierto tiempo y tener la capacidad para amonestar, sancionar o terminar la vinculación laboral de acuerdo con dichas evaluaciones.

Aunque los miembros del servicio deberían tener amplias posibilidades de acceder a las posiciones superiores conforme las oportunidades vayan surgiendo, el acceso a las mismas debería otorgarse a los más calificados después de una competencia justa y

neutral y no por completo cerrada o dominada por los funcionarios mismos (quizá podrían hacer ciertos casos dos concursos, uno interno y el otro externo, tras los cuales, por ejemplo, sólo en los casos en que hubiera méritos similares entre los concursantes internos y externos se otorgara la plaza al miembro del servicio). Un sistema de carrera profesional excesivamente cerrado puede resultar negativo, lo mismo que uno demasiado abierto (que puede prestarse para nombramientos demasiados políticos y personalistas). Un estudio a profundidad del sistema norteamericano y de los nuevos sistemas de Gran Bretaña y Nueva Zelanda -basados más, en los exámenes como criterio de acceso-, puede ser de mucha utilidad en este sentido.

Como se ha señalado anteriormente, los mandatarios electos deben tener amplia capacidad para dirigir a las administraciones hacia los fines que consideren apropiados según la plataforma electoral que los haya llevado al poder. Por lo tanto, creo que la carrera debería pensarse sobre todo para los niveles administrativos intermedios, diferentes tanto de los niveles decisores más altos (o estrictamente "de confianza") como de los trabajadores de base, protegidos por los sindicatos. De esta manera, creo que el servicio debería incluir desde el puesto de Director de Área hasta el de Analista (o sus equivalentes).

Como hemos visto, una de las áreas de preocupación de los estudios de estos temas es la de cómo conseguir un sistema de asesoría objetiva y profesional para los gobernantes. Dado que se ha concluido que el control de los programas de gobierno y su ajuste a las plataformas electorales, por parte de las autoridades electas, no debería implicar un debilitamiento o politización excesivos de las entidades asesoras de política pública, también debería considerarse seriamente la posibilidad de un Alto Servicio de Carrera, dirigido exclusivamente a un número reducido de funcionarios y gerentes con la mayor experiencia y méritos profesionales. El objetivo de este servicio sería el de aprovechar la experiencia profesional y la memoria administrativa que estos funcionarios tienen en sus áreas de trabajo. Por supuesto, este sistema debería también de estar sujeto a cierta competencia externa y los gobernantes deberían tener también cierto margen para nombrar algunos asesores, más de acuerdo con su línea político-ideológica. [66]

Una vez establecida la necesidad de algún tipo de sistema de carrera profesional, las recomendaciones siguientes tienen que ver con medidas paralelas que cualquier introducción de dicho sistema requeriría. Estas recomendaciones serían las siguientes:

- 1) El desarrollo de estudios de factibilidad administrativa y financiera, de acuerdo con la estructura de personal de las entidades donde se busque aplicar dichos sistemas (así como de los posibles ajustes en dichas estructuras) y de posibles ajustes en dichas estructuras.
- 2) El diseño y puesta en práctica de un sistema de evaluación lo más objetivo del desempeño de los funcionarios públicos, lo que implicaría el desarrollo de indicadores mínimamente claros y precisos para dicha evaluación (resulta interesante la discusión en este sentido realizada por Osborne y Gaebler [67] y Gore), [68]

3) El diseño y puesta en práctica de un sistema más amplio de capacitación y entrenamiento para los servidores públicos. [69] A diferencia de países como Estados Unidos o Francia, México no tiene ni siquiera una escuela de administración propiamente dicha (aunque el INAP y los IAPs han venido cumpliendo en cierta medida con esta función, no se puede decir que hayan contado con los recursos suficientes para ser realmente escuelas de administración). Esto, no obstante, el gran peso que el Estado ha tenido en nuestro país -y por cierto, un mandato constitucional que establece que "el Estado organizará escuelas de Administración Pública" (fracción VII, del apartado B del artículo 123 constitucional). Estas podrían organizarse al estilo francés, pero quizá sería mejor hacerlo de una manera más descentralizada y competitiva como en el caso de Estados Unidos.

4) Mecanismos muy precisos de coordinación entre las entidades encargadas de la capacitación y de los servicios civiles, en función de una definición muy clara de necesidades, que evite la saturación de personal.

5) Por su propia naturaleza, el servicio de carrera ha requerido en todas partes ser administrado por una entidad que sea de carácter esencialmente técnico-profesional y relativamente independiente. Como bien han mostrado varias investigaciones (por ejemplo Barzelay), [70] a últimas fechas se ha resaltado la necesidad de descentralizar y flexibilizar la administración de los sistemas profesionales. Por lo tanto, probablemente sería mejor que cada entidad que tenga un sistema profesional sea la encargada de administrarlo.

Por supuesto, todo esto tendría que implicar un órgano superior que formule ciertos principios generales de las carreras, y en general que articule y dé seguimiento al paquete de reformas que debería acompañar su introducción, a fin de impedir que las carreras sean demasiado heterogéneas o cerradas. Como ya se ha señalado de manera insistente, la introducción de servicios civiles -y en general la modernización administrativa a ella asociada- se debe dar a la manera de una política pública; [71] esto es, con una estrategia y objetivos generales bien pensados y coordinados, basados en diagnósticos precisos y con una programación de objetivos a la que se le pueda dar seguimiento. Probablemente por esta razón un rasgo común de las reformas de los diversos países es que han sido administradas por una organización central.

El cambio de nombre de la antigua Secretaría de la Contraloría por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el anuncio presidencial de otorgar las funciones de control al legislativo, así como recientes declaraciones de Norma Samaniego, su titular, indicarían que esta entidad se rediseñará para conjuntar los diversos aspectos relacionados con una política pública como la arriba señalada. Así, se esperaría que esta Secretaría tuviese a su cargo tareas como: a) la coordinación y seguimiento tanto de los diferentes aspectos de los eventuales servicios civiles, como de los sistemas de evaluación del desempeño y capacitación de los servidores públicos, b) la definición, ejecución y seguimiento de las políticas de modernización de la gestión pública, c) la elaboración de un censo permanentemente actualizado del servicio público.

7) Por los fuertes riesgos, alta complejidad e interdependencia de los diversos aspectos de una reforma administrativa, casi todos los países que se la han planteado han creado una comisión para estudiar la conveniencia y eventuales contenidos particulares de tales reformas (por ejemplo, Japón, Estados Unidos, Suecia, entre muchos otros). [72] Entre los administradores públicos de México corre el dicho de que si alguien desea evitar resolver un problema, lo que debe hacer es crear una Comisión. Esto puede ser cierto sobre todo por la forma particular en que las comisiones se han estructurado en nuestro país, pero vale la pena tomar en cuenta la advertencia. En cualquier caso, el punto importante es que las recomendaciones anteriores sean vistas como puntos de partida para realizar estudios más profundos y objetivos posible, a fin de llegar a propuestas específicas. De poderse crear una comisión que realmente funcione, ésta debería, en mi opinión, centrarse cuando menos en: a) estudiar con sumo cuidado las experiencias de México -por ejemplo, la del servicio exterior- y otros países -como Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda, España, entre otros-; y b) estudiar a fondo la dinámica y riesgos del proceso de desarrollo de la agenda y del diseño de las políticas de modernización. Además, para el caso mexicano cualquier eventual comisión debería ser muy reducida (podría subcontratar muchas de sus tareas de investigación), y temporal (es decir, establecida para entregar un informe en unos meses y desaparecer), Asimismo, sería importante que fuera en cierta medida independiente y que reportara directamente al Presidente de la República.

Si bien se refieren principalmente al poder ejecutivo federal, estas propuestas son aplicables también a los otros Poderes de la Unión. Por ejemplo, para que el Poder Legislativo pueda ejercer de manera eficiente una mayor autonomía, se requiere su mayor profesionalización. Evidentemente, las propuestas arriba indicadas son de la misma manera aplicables a los Estados y municipios. Sin ello, una descentralización efectiva no se podrá dar.

Comentarios finales

Aun cuando han buscado flexibilizarlos, las reformas de la administración central en los países de mayor desarrollo relativo han tendido a mantener los principios generales de los servicios de carrera. Por otro lado, algunos países de menor desarrollo relativo han buscado implantar dichos servicios no obstante estas corrientes en sentido opuesto. Quizá esto se puede explicar porque, como hemos señalado, si bien se han cuestionado recientemente, las formas clásicas de administrar los sistemas de mérito, sigue habiendo un importante acuerdo respecto a sus principios generales. Para el caso mexicano, lo importante es establecer reglas lo más claras posibles para ciertos funcionarios altos e intermedios sin que esto implique fomentar su apatía o excesiva independencia. No tenemos por qué simplemente establecer un sistema de servicio civil a la manera tradicional o de países muy diferentes al nuestro. Como señalamos, de hecho quizá el no tener dicho sistema ha fomentado una preocupación por la eficiencia en los funcionarios que desean ascender, mientras que por otro lado algunos de nuestros sistemas de carrera han tenido ciertos problemas. El reto no es imitar sino, tomando en cuenta los riesgos que el estudio comparado de los sistemas de carrera de otros países nos muestran, diseñar un sistema que logre las ventajas y evite las desventajas de los servicios civiles tradicionales.

Por ejemplo, cualquier carrera debería tener un grado de apertura flexible, adecuado a las nuevas realidades económicas, políticas y administrativas, marcadas por la competencia económica y política creciente, la globalización, el cambio rápido y la mayor complejidad. [73]

He advertido que desgraciadamente las reformas administrativas con frecuencia han probado ser elusivas y complejas. Cambiar las estructuras formales, y sobre todo las prácticas reales, es una tarea en realidad digna de Sísifo. Aún peor, no se trata en este caso de subir una piedra a la cima de la montaña sino varias, ya que los problemas administrativos están interrelacionados (por ejemplo, desarrollar una carrera administrativa con canales más claros y formales debería venir acompañada del desarrollo de mejores sistemas de evaluación y entrenamiento). Además, es necesario superar complejos dilemas a través de equilibrios entre objetivos opuestos, evitando al mismo tiempo caer en sistemas demasiado burocratizados y complejos.

Lograr profesionalizar las administraciones públicas de países donde ha privado la desconfianza dentro de la clase política y con largas tradiciones clientelistas y autoritarias, como es el caso de México, se antoja todavía más difícil. Sin embargo, también debe señalarse que el peso de dichas tradiciones no siempre ha sido abrumador: algunos países hispanoamericanos, para bien o para mal, han podido desarrollar en mayor grado servicios civiles, como por ejemplo Argentina, Venezuela, Brasil o España. Parecería entonces que el problema de su introducción ha estado relacionado sobre todo con la agenda, el contexto institucional, el diseño y la estrategia de las reformas, más que con cualquier destino fatal de los países latinoamericanos.

Como siempre, el problema es el de la existencia (o creación) de una adecuada estructura de incentivos para un conjunto significativo de miembros de nuestra clase política (funcionarios, legisladores, dirigentes de partidos, etcétera). Para esto se tendría que hacer una muy detallada consideración de los diferentes elementos de la coyuntura mexicana, que hoy en día combina cuando menos: a) un sistema semiautoritario, b) un régimen de partidos "semi-pluralista", c) un proceso de cambio de dicho sistema y régimen, y d) un gobierno "amenazado".

Si tomamos en cuenta la detallada evaluación hecha por Geddes de los pros y contras que cada uno de estos elementos tiene, para la eventual introducción de un servicio civil, [74] nuestra coyuntura actual no parece favorecer ampliamente esta reforma. Con todo, esto por supuesto no la imposibilita y existen factores a su favor. Geddes señala por ejemplo, que las coyunturas difíciles pueden superarse si es posible lograr acuerdos tanto entre los partidos, como entre éstos y el ejecutivo. Ella también indica que en principio los presidentes tienen una disposición más favorable hacia esta reforma ya que desean cumplir con sus promesas de campaña.

Respecto al primer punto, si bien Zedillo ha tenido serias dificultades para lograr acuerdos políticos con los partidos, cuando menos ha parecido estar interesado en buscar un acuerdo con ellos. Respecto al segundo, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como

en algunos documentos de su campaña, Zedillo ha indicado que se buscará la introducción del servicio civil en México.

Como en el caso de otros países latinoamericanos, la creciente democratización del país puede impulsar el apoyo hacia esta reforma por parte de aquellos miembros de la clase política capaces de reconocer la necesidad de una mayor estabilidad del cuerpo de funcionarios en un sistema político realmente sujeto a la alternancia, así como de aquellos otros que sólo desean mantenerse dentro del sector público en caso de que dicha alternancia tenga lugar.

Aunque sería de esperarse que sólo ingresaran al servicio civil funcionarios realmente capaces y honrados, esta reforma podría generar un círculo virtuoso entre democratización y profesionalización: aparte de resultar, de la cada día mayor (aunque todavía insuficiente), democracia que ya se viene dando, un sistema de servicio civil podría pavimentar a su vez nuestro, hasta ahora muy difícil, camino hacia una competencia electoral más justa entre los partidos y, en su caso, una mayor alternancia a todos los niveles. El apoyo para una mayor estabilidad basada en un mayor profesionalismo podría darse también en función de otros problemas: las mayúsculas y repetitivas crisis económicas de México, la violencia de las luchas intestinas por el poder -fomentadas por un juego político de suma-cero donde además el premio para el ganador ha sido multimillonario en términos de capacidad de distribución de puestos y recursos-, la incapacidad de siglos para encontrar una senda de desarrollo que concilie crecimiento con equidad -incapacidad que ha llevado ya a la exasperación de algunos grupos sociales la corrupción que ha llegado a alcanzar niveles demasiado altos y que podría aumentar bajo la creciente amenaza del narcotráfico, etcétera. Todos estos factores han conformado una situación política extremadamente difícil y riesgosa, la cual demanda medidas decididas y prontas. Una de ellas es la profesionalización del Estado mexicano, con el fin de que recupere la legitimidad administrativa necesaria para conducir el país.

En síntesis, pese a los obstáculos y riesgos, la introducción de algún tipo de servicio civil en nuestro país es posible, dado que hay algunos elementos favorables al mismo y un compromiso cuando menos verbal del presidente.

Por lo tanto, la insistencia de este artículo en la complejidad y riesgos de la reforma no debe inducir al pesimismo o la parálisis, sino básicamente a un diseño y estrategia cuidadosa para la misma. En realidad, la profesionalización de la administración pública en nuestro país se antoja urgente y esperamos que en este sentido el actual sexenio no termine como la obra de Beckett, en la que Vladimir y Estragón se quedan esperando a Godot.

CITAS:

Notas

[*] Algunas secciones de este ensayo constituyen una versión corregida, aumentada y actualizada de un texto que entregué a mediados de 1994 para su publicación en el libro

Retos y propuestas: el servicio civil. México, DF, Fundación Cambio XXI. El presente ensayo incluye además algunas partes nuevas y una amplia variedad de citas bibliográficas de la literatura más reciente sobre el tema que no se presentaron en aquel texto. Agradezco la ayuda de Isabel Mayo con los aspectos tipográficos y la búsqueda de materiales para este artículo.

[**] Coordinador del Programa de Administración Pública El Colegio de México.

[1] Lorenzo Meyer. La segunda muerte de la revolución mexicana. México, Cal y Arena, 1992, p. 45.

[2] Véase la detallada exposición histórica del texto de Mentor Tijerina. "La política de la función pública en México", en Revista de Teoría y Praxis administrativa, enero-marzo, 1987. Así como de Guillermo Haro. Aportaciones para la reforma de la función pública en México. México, INAP, 1988; de este mismo autor puede verse también La función pública en el proceso de modernización nacional. México, Graficarte, 1991.

[3] José Luis Méndez. "Un acercamiento a la coyuntura política actual", Asociación de Profesores e Investigadores de la Universidad Iberoamericana (API), La universidad y la crisis en México. México, API, 1985. Véase también del mismo autor "La reforma del Estado en México; alcances y límites", en Gestión y Política Pública primer semestre de 1994. Otros autores mexicanos también han venido refiriéndose a este tipo de legitimidad, tales como José Antonio Crespo; véase su "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdreh, Nisso Bucay, S. Loaeza y N. Lusting. México; auge crisis y ajuste. México, Fondo de Cultura Económica, 1992; así como Enrique Cabrero. Del administrador al gerente público. México, INAP, 1995

[4] La legitimidad administrativa tiene cuando menos dos facetas: la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y el grado de participación o democracia de la administración pública. Como he señalado en otra parte, para varios autores (Sartori; Poggi) una de las fronteras de la democracia se encuentra en estos momentos en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, en este ensayo me concentraré en el primer aspecto. Véase G. Sartori. Teoría de la democracia; el debate contemporáneo. México, Alianza, 1989; G. Poggi. The state; its nature development and prospects. Standford, Standford University Press, 1990; L. Paramio. "América Latina en los noventas", en Nexos núm. 168, diciembre de 1991.

[5] R. Hernández. "Les cadres suprours del'administration publique mexicaine", en Revue Francaise d'administration publique núm. 70, abril-junio 1994.

[6] Miguel Angel Centeno. Democracy within reason: Technocratic revolution in Mexico. University Park, PA, the Pennsylvania State University Press, 1994.

[7] Véase el interesante libro de Francisco J. Morales. La tecnocracia en México. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Editorial Cambio XXI, p. 191.

[8] Roderic Ai Camp. Politics in Mexico N.Y., Oxford University Press, 1993, pp. 57-59, 71.

[9] Miguel Basáñez. "¿Quinta crisis?" en Folios de Este País mayo de 1992.

[10] Roderic Ai Camp. Op. cit.

[11] Enrique Alducín. Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio. México, Fomento Cultural Banamex, 1991, p. 188.

[12] Reforma 16 de agosto, 1995.

[13] Bernardo Kliksberg. ¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas. México, FCE, 1989. Méndez. "La reforma del Estado"... op. cit. Cabrero, op. cit. CITAS:

[14] T. Lynch y J. Carr. "Public administration implications of the North American Free Trade Agreement" por aparecer en International Journal of Public Administration vol. 19, núm. 8, 1996.

[15] Bernardo Klisberg. El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional. México, FCE, 1994; B. G. Peters. "Development of Theories about Governance: Art. Imitating Life" ponencia presentada en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, Septiembre de 1994; Ricardo Uvalle. Los nuevos derroteros de la vida estatal. Toluca, IAPEM, 1994; OECD, PUMA. Governance in transition (por aparecer).

[16] Una justificación mayor de la profesionalización de la función pública en México puede encontrarse en J.L. Méndez. "México under Salinas: towards a new record for one party's domination?" Governance. abril de 1994. Véase también Cabrero, op. cit.

[17] J. L. Méndez. "Mexico under"... op. cit. pp. 199-200.

[18] Guillermo Haro. Aportaciones para... op. cit. p. 488.

[19] Loc. cit. pp. 130-138.

[20] G. Drewery y T. Butcher. The Civil Service Today. Cambridge, Blackwell Publisher, 1991, pp. 39-40.

[21] P. Van Riper. History of the United States Civil Service. Nueva York, Harper y Row, 1958, p. 89.

[22] B. Geddes. "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies" en American political Science Review vol. 85, núm. 2, 1991. La misma autora desarrolla

y fundamenta detenidamente su argumento, aplicando el enfoque de acción colectiva a una variedad de casos latinoamericanos, en su libro *Politician's dilemma; guilding state capacity in Latin America*, Los Angeles, University of California Press, 1994. Tijerina, op. cit. p. 52, argumenta deductivamente en un sentido similar.

[23] R.C. Mascarenhas. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform the Public Sector in Australia Britain and New Zealand " en *Public Administration Review* vol. 53, núm. 4, julio-agosto 1993, pp. 319-328.

[24] Richard Chapman. "Document based studies in Executive Leadership -the case of the British Civil Service" ponencia presentada en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, Septiembre de 1994, pp. 18-19.

[25] P. Greer. *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Open University Press, Great Britain, 1994.

[26] Chapman, op. cit. Véase también del mismo autor "The end of the civil service?", en *Teaching Public Administration* otoño de 1992.

[27] P. Greer, op. cit. pp. 132-133

[28] F.A. Nigro y L.G. Nigro. "Public Personnel Administration" en *Modern Public Administration*. Nueva York, Harper and Row Publishers, 1989.

[29] P.W. Ingraham y D.H. Rosenbloom. "The state of merit in the Federal Government" en P.W. Ingraham y Kettl, D.F. *Agenda for Excellence. Public Service in America*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1992.

[30] Al Gore. *Creating a Government that Works*. Estados Unidos, Plume Books, 1993 pp. 18-27.

[31] D. Osborne y T. Gaebler. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the public Sector*. Estados Unidos, Plume Books, 1992.

[32] O. Guerrero. *El Estado en la era de la modernización*. México, DF., Plaza y Valdés, 1992; G.T. Goodsell. "Reinvent Government or Rediscover it?" en *Public Administration Review* vol. 53, núm. 1, enero-febrero 1993, Cabrero, op. cit.

[33] S.V. Wilson. "Public administration reform and the 'new managerialism': A comparative assesment of a fundamental change confronting Canadian public administration" 1993, por aparecer en J.L. Méndez (coord.), en *International Journal of Public Administration* (número especial sobre los retos de la administración pública), vol. 19, núm. 8, 1996.

[34] B.G. Peters, Op. cit.

[35] B.G. Peters y D. Savoie. "Civil Service Reform: Misdiagnosing the patient" en *Public Administration Review* septiembre-octubre 1994; P.W. Ingraham. "The design of civil service reform: Good politics or good management?" en P.W. Ingraham y D.H. Rosenbloom. *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 1992.; L. Metcalfe y S. Richards. *Improving public management*. Londres, Sage, 1987.

[36] C. Campbell. "Reinventing Reinvention: Lessons from the failure of Managerialismo in Britain" ponencia presentada en el congreso de IASIA, Hong Kong, julio de 1994, p. 2.; del mismo autor "The Search for Coordination and Control Revisited: for machinery of Government, Ten lost Years?" ponencia presentada en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, septiembre de 1994, p. 43.

[37] S.V. Wilson, op. cit.

[38] *Reinvention Update*, núm. 10, abril-mayo, 1995; Jon Healey, "Reinventing Government Bit by Bit" en *CQ*, núm. 8, octubre, 1994, p. 2872; "Reinventing Government. Twelve months wiser;" en *The Economist*, septiembre 17, 1994, pp. 26-29.

[39] P. Aucoin. "Politicians, public servants and public management", p. 132 y D.J. Savoie, "Looking ahead", ambos en B .G. Peters y D. J. Savoie, op. cit.

[40] P.W. Ingraham, op. cit.

[41] P.W. Ingraham y D.H. Rosenbloom, op. cit., p. 291.

[42] *Ibid.* Una revisión en español de las reformas hasta 1991 en Francia y Gran Bretaña *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, septiembre 1991.

[43] P. Collins. "Civil service reform and retraining in transitional economies: Strategic issues and options" en *Public Administration and Development*, vol. 13, 1993.

[44] José Alberto Bonifacio. *La reforma del Estado y la modernización de la función pública en Argentina*, Buenos Aires, Mimeo, 1993.

[45] E. Cabrero y T. Escotto. *Evolución reciente de los procesos de Reforma de la Administración Pública y su efecto en los Modelos Organizacionales*. México, DF, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992. Para una revisión de algunos otros aspectos de las reformas en éstos y otros países, véase Cabrero, op. cit. pp. 3248 y F. Heady, *Public Administration; a comparative perspective*. Nueva York, Marcel Dekker, 1996.

[46] J.L. Méndez. "The Latin American administrative tradition" por aparecer en Jay Shafritz (ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Nueva York, Henry Hotl and Co. (Por aparecer).

[47] P. Collins, op. cit.

[48] Recientemente varios factores han hecho que la necesidad del control político de los aparatos estatales sea mayor; véase B.G. Peters. "Introducing the topic", en B.G. Peters y D.J. Savoie (eds.). *Governance in a changing environment*. Montreal y Kingston, Canadian Centre for Management Development, 1995.

[49] Se puede ver entonces que hay un conflicto entre la idea de "responsabilidad ministerial" presente en Inglaterra y Canadá un servicio civil las nuevas tendencias a ver a los ciudadanos como "clientes". Véase Wilson, op. cit.

[50] Radin ofrece una discusión interesante de los dilemas implícitos en los servicios de carrera en su texto "The search of a civil service reform", en Ingraham y Rosenbloom, op. cit.

[51] M.C. Pardo. *La modernización administrativa en México*. México, DF, El Colegio de México, 1991 p. 140. Tijerina, op. cit. p. 51.

[52] Guillermo Haro. *La función pública...* op. cit. pp. 67 y 71-75.

[53] Pardo, op. cit. pp. 141-142.

[54] Por lo tanto, ambos han propuesto crear una Secretaría de la Función Pública. Haro, 1991, op. cit. pp. 20-27. Elena Jeannetti. "Transformar a la Secogef en la Secretaría de la Función Pública", mimeo, 1994.

[55] R. Hernández, op. cit. En este sentido, valga recordar que Camp y Pardo han señalado que existen reglas y patrones para el reclutamiento de los funcionarios (aunque no hablan de un servicio civil informal). Véanse las múltiples obras de R.A. Camp, por ejemplo, *Politics in Mexico*. Nueva York, Oxford University Press, 1993 así como M.C. Pardo. "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos", en V. Bravo Ahuja (coord.). *Tendencias contemporáneas de la administración pública*. México, Diana, 1989.

[56] Guillermo Haro. *La función pública...* op. cit., p. 21.

[57] Haro. *Aportaciones para...* op. cit, p. 381. Tijerina clasifica al mexicano como es un "sistema de asimilación relativa" a la normatividad de los trabajadores de base. Tijerina, op. cit., p. 31.

[58] M. Duhalt. *Una selva semántica y jurídica; la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*. México, INAP, 1977 p. 6.

[59] Loc. cit., pp. 9-10. Haro. Aportaciones... op. cit.

[60] Haro, loc. cit, pp. 357 359 y 373-374.

[61] Véase M.C. Pardo. "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", por aparecer en Gestión y Política Pública; también puede verse Méndez. "La Reforma"... op. cit.

[62] C. Blanco. "La Reforma del Estado y los Institutos de Formación para la Administración Pública" en Seminario Internacional sobre los retos contemporáneos de los Institutos y Escuelas de Administración Pública, México, septiembre 1994.

[63] Cabrero, op. cit., p. 111.

[64] Para más sobre las estrategias de las reformas puede verse Méndez. La reforma... op. cit.

[65] B. Kliksberg. "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa", en Memoria: II Seminario Internacional Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública". México, INAP, 29 y 30 de julio 1991.

[66] Ver Aucoin, op. cit.

[67] D. Osborne y T. Gaebler, op. cit.

[68] Al Gore, op. cit.

[69] L. Graham. "Revitalizing public management training in the Americas" en Public Administration and Development, vol. 13 1993.

[70] M. Barzelay. Breaking through Bureucracy. Berkeley, University of California Press, 1992.

[71] B. Kliskberg, op. cit; P. Collins, op. cit; M. Crozier. Cómo reformar al Estado. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

[72] Ibidem.

[73] B.G. Peters, op. cit.; B. Kliksberg, op. cit.; E. Cabrero y T. Escotto, op. cit.

[74] Geddes. Politician's dilemma... op. cit. pp. 187-195.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Nuevo Ropaje del Estado en México

AUTOR: Arturo Anguiano [*]

INDICE ANALITICO: Reforma del Estado

ABSTRACT:

Una reforma del Estado radical, de fondo, sólo puede ser producto de la ruptura del actual régimen corporativo. La resistencia al cambio es el miedo a la perplejidad por la posible pérdida del poder arbitrario, al vacío de la inseguridad, a la incertidumbre.

TEXTO:

México vive hoy bajo el signo de la incertidumbre y el desconcierto. Como pocas veces en la historia (a pesar de que el presidente Ernesto Zedillo se aferra al espejismo fabricado en el sexenio que no termina de declinar), todo mundo acepta la necesidad de cambiar el estado de cosas, clama la urgencia de sanear una economía que hace poco se presumía triunfadora, encarrilada al fin por la senda de la modernidad y la incorporación conveniente al torbellino mundializador, luego de un duro proceso de reestructuración largo de 12 años, y que se derrumbó como un castillo de naipes arrojando a México a una caída sin precedentes. Igualmente, nadie parece defender la vigencia y validez del Estado interventor ni del presidencialismo autoritario, pero paternalista, ni el engranaje corporativo que lo sustenta, a pesar de que en su prolongado reinado lograron imponer una estabilidad fundamental que permitió transformar al país, a su economía, sus clases, sus relaciones, su cultura, su geografía.

Del cenit al nadir

Por encima de los arraigados mitos ideológicos, a pesar de ellos y sus secuelas perturbadoras, es indudable que México cambió y prosperó bajo el largo dominio de la Revolución hecha gobierno. Pero la labor civilizadora que en un principio efectuó, en particular, el gobierno de Lázaro Cárdenas y que luego se desplegó como industrialización trunca, para navegar por el marasmo y acabar como reestructuración productiva y modernización con los últimos gobiernos priistas del siglo, produjo un México en extremo desigual, polarizado, atacado por todas las segregaciones y distorsiones de un capitalismo salvaje, retrasado y dependiendo siempre, desmesuradamente, de las tendencias, ritmos y modas del capital internacional, particularmente norteamericano.

El Estado mexicano se forjó antes que nada como un Estado que fue adquiriendo un peso cada vez más decisivo en la economía nacional, que lo transfiguró y potenció de manera insólita. La expansión desmesurada del Estado fue posible sobre todo en la época del gran auge económico iniciado en la posguerra y en un medio caracterizado por una gran

debilidad de los sujetos sociales. Su intervención creciente en la economía propició y a veces sustituyó la actividad e iniciativa empresariales. Se creó una economía de invernadero, donde la presencia apabullante del Estado era presupuesto esencial para su marcha, pero también barrera infranqueable para el capital, quien encontró restringida su área de intervención, débiles sus posibilidades de crecimiento, chatas sus perspectivas, su futuro gris. [1] Más tarde que pronto, lo que primero fue condición para la existencia y el desarrollo del capital nacional, se transmutó en una asfixiante camisa de fuerza.

Producto de la Revolución Mexicana en un contexto de debilidad de los actores sociales, el Estado no solamente contribuyó de manera esencial en la configuración y organización de clases y relaciones capitalistas. También hizo hasta lo increíble por crear las condiciones materiales y sociales para la acumulación del capital y transformar así abruptamente al país. Creó, promovió, estimuló, subsidió, administró, reguló una infraestructura material y financiera indispensable (aunque siempre tardía e insuficiente), así como un entramado legal y social propicios, pero igualmente hizo con servicios y sectores productivos fundamentales (de la aviación a la industria automotriz), cuya acción la mayoría de las veces complemento al capital, en no pocas ocasiones lo reemplazó y hasta desplazó. El Estado era el garante y el sostén del aparato productivo, pero también el gran patrón, [2] el articulador de la economía nacional.

El pesado y vasto aparato económico paraestatal requirió de una amplísima administración pública para atenderlo e incluso un reforzamiento del propio gobierno nacional para poderlo controlar. Programas y políticas de todo tipo se agregaron para desarrollar aspectos específicos, sectoriales, regionales, que también requirieron de una vasta red de comisiones, funcionarios y empleados.

De hecho, toda la política económica (social también) y el complejo aparato paraestatal del Estado se pusieron al servicio del desarrollo de una economía de invernadero donde el principal beneficiario fue invariablemente el empresario, nacional como extranjero, cada vez más asociado. Se dio una verdadera alianza desigual, pero de fondo, entre el capital y el Estado, en la que éste jugaba un rol definitivo, cuyo cenit no obstante sólo atisbaba su declinación irremediable. Hasta fines de los sesenta eso anduvo, pero el agotamiento del modelo económico clausuró asimismo las posibilidades de intervención del Estado.

Mientras ese modelo operó rentablemente, los empresarios aceptaron gustosos la tutoría estatal, las limitaciones pero también la plétora de subvenciones que traía consigo. Más aún, desde muy temprano el Estado había establecido canales expeditos para que las propuestas empresariales se convirtieran en políticas estatales. La larga crisis de la economía, empero, presente desde el arranque de los setenta, dificultó la preservación de las ganancias y el Estado no siempre pudo responderle favorablemente a todas sus exigencias cada vez mayores. Se dispararon las políticas, las contradicciones y estallaron no pocos enfrentamientos. La presión de los de abajo, cada vez más brotante, y la incapacidad creciente de las burocracias corporativistas para contenerla, agudizaron el sentimiento de inseguridad que acarreó el fin de la prolongada estabilidad política, clave de la económica.

Los setenta no solamente fueron los años de la irrupción tumultuosa y reivindicativa de los desposeídos en el escenario nacional. También irrumpieron de manera abierta los empresarios, desbordaron los canales oficiales y oficiosos cuidadosamente acondicionados, comenzando a plantear abiertamente opciones no siempre coincidentes con las de los gobiernos, atacando un Estado y un régimen político que cada vez les resultaban más incómodos, restrictivos, demasiado costosos. Sobre todo incontrolables e imprevisibles, como fue el caso extremo de la nacionalización de la banca en 1982 por un presidente que ya iba de salida, peor aún, cada vez menos eficientes y conflictivos en el ejercicio de sus funciones.

En realidad, a través de su despliegue histórico, el Estado mexicano había desarrollado y conservado una autonomía relativa considerable -con pocos precedentes en otros países-, apoyado en la propia debilidad material del país, en la consiguiente existencia de clases sociales incipientes y de reducida capacidad de acción autónoma. Se asistió a un largo proceso de configuración social en el que el Estado jugó un papel original muy importante, decisivo incluso. Estado fuerte, clases débiles, tal era el signo característico de México en la primera mitad del siglo.

Ahora, sin embargo, el papel relevante del Estado, su poderosa acción multiforme y el despliegue objetivo de la economía que favoreció revelaban una nueva situación, completamente diferente: clases sociales material y socialmente fuertes, con resentimientos y energías contenidas, grandes deseos protagónicos y apremiantes y complejos intereses. Las nuevas relaciones entre las clases y entre éstas y el Estado tenían que repercutir evidentemente en el terreno económico como en el político-social, restringiendo tendencialmente la capacidad de maniobra y autonomía del Estado. Así, el Estado fuerte, avasallador, omnicompreensivo, se descubrió de repente ante una sociedad compuesta de clases y sectores sociales poderosos, con rostros y anhelos que le parecían incomprensibles. El Estado, entonces, ya no podría "tutorear" a la sociedad, al contrario, ésta comenzó a rebasarlo, a cuestionar su dominio antaño indisputado. Todo cambiaría sin remedio, pero en plazos y ritmos insospechados.

Una transición histórica, vieja ya de más de un cuarto de siglo, anunciada estruendosamente con la rebelión estudiantil-popular en 1968, se abrió en México y aún no se pueden leer con claridad señales de su desenlace.

Democracia regimentada

Los cambios en la base productiva y en la propia sociedad que trajo consigo la acción múltiple del Estado, se lograron sobre la base y a través de la estructuración de un régimen político corporativo que encuadró y fragmentó a la vez a la sociedad, principalmente a sus capas desposeídas, secuestrándole la posibilidad de organización y participación autónomas. El Estado interventor, así como el presidencialismo aplastante y el corporativismo vertical que definieron al régimen dominante, garantizaron no solamente la reproducción de las condiciones generales que permitieron a la economía crecer y a las ganancias desplegarse, impusieron también, compulsivamente, la

supeditación (la parálisis) de las clases subordinadas. Una representación corporativa, parcializada y falseada, se sustituyó a la representación libremente consentida.

La sociedad fue de esta forma aprisionada por el Estado, quien le impuso segregaciones, reglas, jerarquías y lealtades cimentadas en la intoxicación ideológica, la despolitización y la corrupción devenida social, generalizada. Todo fue regimentado rigurosamente por un Estado que asumió al mismo tiempo aristas de carácter patrimonialista.

El régimen político cerrado impregnó y transfiguró con sus reglas y modos todas las relaciones prevalecientes. Impuso por todas partes relaciones jerárquicas gobernadas desde arriba, supeditaciones de grado o por fuerza, lealtades corruptas, clientelares que aplacaron (subsumieron) iniciativas y conciencias autónomas. Fue el imperio de las burocracias de todo tipo, numerosas, incontenibles, voraces, a través de las cuales se dio una intermediación que funcionó largo tiempo y dotó de forma, sustancia y vida al Partido Revolucionario Institucional (PRI), maquinaria corporativa globalizadora, política y electoral del Estado.

El Estado "tutelar", paternalista, obra y gracia de la Revolución Mexicana -no hay que olvidarlo-, excluyó la democracia y solamente fue abriendo espacios parciales, estrechos, casi siempre de manera forzada, al borde de la catástrofe, como vía extrema para contener y desviar las rebeliones intermitentes de la sociedad. Los derechos -casi plenos en el papel, inexistentes en la práctica- se fueron dosificando, las libertades brotaban y decaían según las circunstancias, pero reiteradamente caían bajo una estricta vigilancia. Una suerte de libertad condicional, bajo sospecha y fiscalización, se impuso a la sociedad mexicana.

De la base de la sociedad a la cima del Estado, horizontal y verticalmente, se reproducen de manera ampliada procesos donde la democracia no es sino un agregado coyuntural, siempre restringido, imperfecto, a lo sumo falseado, enmascarado. En cambio, se expandieron y reprodujeron por doquier relaciones jerárquicas en extremo personalizadas, sobrepuestas a las institucionales, duras y compulsivas, alimentadas por la corrupción polimorfa. Se sustituía así la participación y representación directa con representaciones adulteradas, mediatizadas. El caciquismo y el clientelismo, extrapolados a la escala de la nación, impusieron, y prosiguen, su reinado en México.

Por eso en México no se ha alcanzado sino una ciudadanía trunca, sin capacidad real de participación autónoma ni de decisión, elección o representación efectivas. Existen parcialidades y excepciones que se multiplican en medio de la crisis, pero no cambian la naturaleza antidemocrática del régimen ni apuntan hacia un vuelco decisivo hacia la democratización. La ausencia de democracia atraviesa toda la sociedad y el Estado, todas sus articulaciones, reflejos y actos. La democracia no vendrá por pequeños pasos, aquí y allá, sin rupturas.

Las decisiones las toman otros, los otros, cobijados o tocados por el poder. A nivel de la fábrica y la empresa, el sindicato o la oficina, el ejido o la cooperativa, etcétera, quienes deciden sobre todas las cuestiones que atañen vitalmente a los interesados que ahí

laboran, son solamente minorías partícipes de jerarquías, de acuerdo más a objetivos o intenciones que se les imponen desde arriba. Del municipio al gobierno nacional, pasando por los estados y la nación entera, en lo que concierne a los diversos procesos para la elección de los llamados órganos de representación sigue prevaleciendo, aparentemente sin remedio, la fabricación artificial de los resultados electorales. En México todavía no se elige, pues los votos no se cuentan ni cuentan aún.

Por eso en México, carece de sentido hablar de República o de restauración de la República, [3] por completo inédita en la realidad, a no ser de forma distorsionada en el papel, esto es, en una Constitución que se puede leer de mil maneras y aplicar de otras tantas. Ni equilibrio de poderes autónomos, ni representación válida de la población o auténtica federación nacional de poderes regionales, menos aun rendición de cuentas de los de arriba o justicia equitativa para todos. El Estado de derecho se mantiene como un espejismo, pues las leyes no necesariamente rigen: se interpretan y aplican al arbitrio del poder. Si no obstante se reconoce la existencia formal y parcialmente real (sobre todo durante los últimos veinte años) de algunos derechos y libertades, cuanto mucho se podría hablar de una suerte de democracia regimentada, en tanto depende de la disposición y control que viene de arriba, de la cumbre del poder. Es una democracia a medias estrictamente vigilada y reglamentada, dosificada y encuadrada rígidamente.

Declinación de la autonomía del Estado

Pero la transformación objetiva del país bajo el influjo poderoso del Estado interventor y los procesos que desencadenó, hicieron madurar en los hechos a la sociedad así como a las clases y sectores sociales en la que se desdobra, que la componen. Comenzaron a avanzar por su cuenta de manera que rebasaron al Estado, cuestionaron decisivamente sus formas de intervención y gestión, atacaron al régimen cerrado y todos los mecanismos y hábitos patrimoniales y corporativos que constriñen el despliegue libre e imaginativo de la sociedad. Al parecer, todo y todos cambiaron en México en los últimos tres decenios, menos el Estado y el régimen político cada vez más artríticos, desgastados hasta el agotamiento, con sus reflejos tradicionales atrofiados.

Los cambios en el terreno nacional precipitaron al Estado por un proceso que fue minando su desmesurada capacidad de acción, su fortaleza y autonomía relativa se fueron entonces estrechando, vaciando, abriéndose paso la inestabilidad ante las rebeliones de la sociedad. En particular, el peso relativo del Estado y el capital se trastocaron decisivamente y éste impuso al primero -luego del fracaso de la nacionalización de la banca, el inicio de la reestructuración productiva y de la apertura comercial con el gobierno de Miguel de la Madrid- una nueva alianza que busca redefinir y en cierta manera subordinar al Estado. El Estado, sin embargo, mantiene una presencia primordial a pesar de las concepciones y políticas neoliberales que favorecen la disminución de la intervención pública, la desreglamentación y el libre mercado, que en México se ha vuelto extremo como todo.

De hecho, en la transición histórica que transcurre, México ingresó ya a la era de los Estados con poderes y capacidades de decisión y acción más reducidas, directamente

vinculados a los intereses dominantes del capital internacional y asociado. Declina la autonomía estatal sin que necesariamente desaparezca, se evidencia con mayor claridad (sin tantos afeites ideológicos) su naturaleza de clase y su papel fundamental en la reproducción de la dominación capitalista.

Por lo demás, en México, como en todo el mundo, el Estado está siendo sometido a colosales presiones derivadas no tanto de los cambios internos, sino primordialmente del proceso de internacionalización del capital que evolucionó hacia una verdadera globalización, mundialización de la economía. [4] El despliegue y mundialización de la tecnología, los mercados, la economía y las finanzas transformaron decisivamente a un mundo cada vez más gobernado por algunos poderosos Estados nacionales, bloques regionales, instituciones internacionales y centralmente por nuevos actores económicos mundiales (las grandes empresas mundializadas) que rebasan tanto la fuerza y alcance de los Estados nacionales, como el propio ámbito territorial que los contiene. [5]

Si bien los Estados nacionales ven condicionadas su capacidad de acción y su autonomía por el avance del proceso de mundialización y el surgimiento de bloques regionales (como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que determina a México) enfrascados en una competencia encarnizada, el Estado reafirma a pesar de ello su presencia en su propio territorio y se ve envuelto en mutaciones, en cambios de ropaje y reformulaciones de su espacio, de su rol, de su destino. Por esto no desaparece, aunque mengua la intervención del Estado en los ciclos y procesos del capital, continúa garantizando el Estado las condiciones de acumulación y rentabilización del capital en el ámbito de la nación, conforme a una división internacional del trabajo más flexible y compleja.

No le importa al Estado la procedencia ni el destino del capital, sino asegurar un espacio nacional atractivo que facilite que los capitales fluyan de todas partes, que los procesos productivos mundiales atraviesen al país y contribuyan a relanzar localmente un nuevo período duradero de rentabilización capitalista.

De hecho, en México la apertura plena del mercado nacional (antes cerrado a piedra y lodo) significó abrir de par en par las puertas del país a todas las corrientes y fuerzas materiales, sociales y políticas y hasta culturales que surcan y dominan el espacio planetario. En el umbral del siglo veintiuno, México se aventura sin remedio a la era de las soberanías limitadas y difícilmente podrá revertirse esta tendencia profunda del capital. [6]

Una reforma económica del Estado inacabada

A pesar de que el Estado se resiste a cambiar, no ha dejado de impulsar su reforma apremiado por encontrar salidas a su evidente desfase respecto a la economía y la sociedad mexicanas. Las condiciones impuestas por la mundialización, y particularmente la incidencia efectiva del TLC con Estados Unidos y Canadá, lo constriñen y empujan a la conversión.

La centralidad de los intereses del capital en el Estado y la necesidad de encontrar una salida a la crisis del modelo de acumulación, completamente a la deriva a principio de los ochenta, determinó el predominio de las políticas neoliberales de reestructuración productiva y modernización. Se modificó así la orientación estatal y -con Carlos Salinas de Gortari- la reforma del Estado se concibió como un ajuste de cuentas con el tradicional intervencionismo estatal, que priorizó en la práctica el "adelgazamiento" del Estado "obeso", [7] esto es, básicamente el remate del extenso sector paraestatal.

La privatización, desregulación y adelgazamiento del Estado se convirtieron en una verdadera religión estatal durante el gobierno de Salinas, que realmente redujo de forma notable las posibilidades de incidencia pública en la economía. Las privatizaciones se hicieron de manera desordenada y prácticamente indiscriminada, bajo el argumento de incrementar los espacios de participación de la sociedad y reunir recursos para responder a las demandas sociales. No parece que se hubieran impuesto límites económicos o legales al recorte, pues la propia Constitución se reformó en su momento para excluir, de los sectores estratégicos reservados al Estado, todo lo que el gobierno en turno quiso (bancos, telecomunicaciones, petroquímica "secundaria", etcétera). Más bien persisten presiones sociales y políticas, cuando no históricas, que han amarrado un poco las manos a los gobernantes.

Al margen de polémicas sobre el sentido de las privatizaciones, lo que resulta innegable es que en la práctica, mediante los tradicionales métodos corruptos, cimentaron una alianza más profunda del Estado y los empresarios favorecidos, quienes de la noche a la mañana -sin gran gasto- incrementaron considerablemente sus activos y vieron saltar sus ganancias hasta cifras descomunales.

Ni el neoliberalismo más acendrado propugna en verdad el retiro completo del Estado de la economía, al menos concede en la práctica al Estado más de lo que proclama. [8] El culto excesivo al libre mercado, de ninguna manera prefigura la ruptura del Estado con aquél o la abdicación del Estado en favor del mercado, más bien se trata de crear nuevas relaciones, nuevas incidencias y complementariedades. Se trata también de un cambio de prácticas y hábitos del Estado, de su ropaje.

El llamado Estado obeso en realidad era (es todavía incluso "enflaquecido") un Estado atravesado por el despilfarro, la arbitrariedad, el desbarajuste, la violencia, la corrupción multiforme y jerarquías asentadas en lealtades perversas, todos rasgos del patrimonialismo que lo impregnó desde su origen. Por eso el Estado interventor resultó a la postre demasiado costoso, cada vez más palpablemente ineficaz, y la crisis duradera de la economía fue exigiendo cambios que permitieran introducir la racionalidad capitalista en sus componentes, restringiéndolo, simplificándolo, superando rigideces, subvirtiendo alianzas. Nuevos objetivos, nuevas modalidades de intervención y gestión, nuevas prácticas más institucionales que, por lo demás, solamente podrán alcanzarse por medio de un proceso largo y sinuoso, probablemente lleno de rupturas insoslayables.

Por eso la reforma del Estado derivó en pugna por su modernización, como condición para readecuar y eficientar, sanear, la intervención estatal. Limitarla sí, pero sobre todo

redimensionarla, dosificarla, de manera de volver menos onerosa la intervención, abrir más espacios al sector privado nacional y extranjero, a todos los capitales sin discriminación alguna, para avanzar así en la recuperación de la inversión, de la rentabilidad y, especialmente, de la confianza, de la credibilidad.

Modernizar al Estado, por consecuencia, acabó por identificarse con el fin del paternalismo, del Estado "tutelar", junto con el combate al Estado regulador-interventor, términos inscritos en el corazón de la ideología estatal de la Revolución Mexicana, que evocan sin remedio el patrimonialismo y clientelismo de un Estado y un régimen políticos corporativizados autoritariamente.

De esta manera, la reforma modernizadora del Estado se articuló al proceso de reestructuración productiva que modificó las condiciones y relaciones de trabajo. Para acabar con la tutoría estatal, el Estado favoreció la supresión de las protecciones al trabajo y demás sectores subordinados, complementada en el discurso oficial con el término de las protecciones a los empresarios -aunque no de todos los sectores- y su abandono ante la lógica y las fuerzas libres del mercado. Desproteger era ya un retiro decisivo del Estado, la modificación de su actitud.

El Estado, pues, sólo podía depurarse y reconvertirse a las nuevas circunstancias y apremios económicos a través del mercado libre y la disolución de las protecciones perturbadoras sobre las que había erigido parte de su reinado. Abrir la economía a los tempestuosos vientos internacionales de la modernización, a todas las potencias del mercado, comenzando por mercancías y capitales, implicaba ya avanzar en la reforma del Estado, en su modernización. Alentar las fuerzas de la mundialización capitalista reorganizando y rehaciendo en parte al país, asegurando de manera duradera el funcionamiento de un mercado nacional completamente abierto, con todas las facilidades para volverlo un espacio atractivo, rentable, aprovechable mundialmente, era ya entrar de lleno al primer mundo.

A pesar de su timidez, de su carácter parcial, inacabado, la reforma económica del Estado que dirigió fundamentalmente Carlos Salinas durante su período de gobierno (1988-1994), esbozó una verdadera revolución conservadora y no parece que ésta vaya a revertirse. Un Estado más institucionalizado, menos patrimonialista, engarzado adecuadamente al mercado y la economía, en extremo cambiantes, sin duda navegará con menos incertidumbre por una transición que no parece avistar tierra firme. No implica necesariamente un Estado democrático, pero sí un Estado sin tantas rigideces y despilfarros, sin esa presencia apabullante e incontrolada que llegó a subordinar al conjunto de la sociedad. Más bien, se trata de montar un Estado flexible ante los designios y transmutaciones aceleradas del capital, capaz de garantizar con prontitud atractivas condiciones de acumulación internas, en el marco de una economía dominada por el proceso de mundialización y nuevos actores mundiales.

Legitimidad estatal y dominación

La reforma del Estado que se está produciendo en México no puede limitarse al terreno de la economía, pues necesita también reorganizar y rehabilitar la dominación de clase. La centralidad económica (de las ganancias del capital) exige por fuerza la restitución de la estabilidad político-social, seguramente remota si el Estado no reafirma su capacidad de intervenir en la redefinición y control del conjunto de relaciones y conflictos que brotan, o pueden brotar, en una sociedad madurada al calor de la crisis de fondo de la economía, del Estado y el régimen político mexicanos. Por decisiva que sea, no basta la alianza entre el capital y el Estado para proveer de legitimidad al orden social prevaleciente. El trabajo y demás componentes subordinados de la sociedad, cuyas repetidas rebeliones (incluso embrionarias) desestabilizaron e hicieron perceptible el desajuste del régimen, tienen que ser convocados a fin de canalizar sus energías colectivas, de integrarlas de nuevo bajo la cobertura del Estado.

Por ello es que tampoco han dejado de realizarse ensayos de reformas políticas que siempre han resultado parciales, fragmentarias, a consecuencia del choque entre los intereses de un Estado que no termina de asimilar su crisis de fondo, por esto, poco dispuesto a la apertura, y una sociedad cada vez más activa, apremiada vitalmente por hacer saltar la insoportable maraña corporativa que la constriñe.

El fracaso repetido de esas reformas, el aumento de la conflictividad político social, el desgarramiento del grupo en el poder (manifestado en los crímenes políticos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu y el choque Salinas-Zedillo [9]) y muy particularmente el estallido y permanencia en estado latente de la guerra en Chiapas -en el contexto de la conversión del milagro económico salinista en un espejismo- han acorralado a la cabeza del régimen, el presidente Ernesto Zedillo, al punto de conceder en la necesidad de una reforma más extensa, global, del Estado.

Esto, sin embargo, no parece que pueda realizarse sin conflictos y contradicciones, muchos de ellos probablemente insalvables. La socorrida tesis de la transición pactada resulta en extremo utópica y sin raíces, precedentes o bases para que se realice en México. Ni siquiera está claro que estén prosperando las corrientes que buscan un desenlace democrático de la transición histórica en curso. Más bien, todo dependerá de la evolución de los acontecimientos nacionales, de la incidencia de los procesos mundiales (sobre todo del rumbo y destino del TLC) y la relación de fuerzas que logren los distintos actores. De singular importancia será, si duda, que se supere el atascamiento en que han caído el gobierno y los partidos, quienes se erigieron en los actores prácticamente exclusivos del proceso de reforma estatal y que en gran medida determina su enfoque primordialmente electoral, de corto plazo, sujeto a intereses coyunturales y fragmentarios.

De cualquier manera, ha sido mayor y más riguroso el debate sobre la reforma política que sobre la reforma económica del Estado, donde las alternativas se diluyeron o cayeron solamente en el ideologismo, sin propuestas precisas y factibles de cara a las transformaciones del mercado y la economía mundiales. La reforma del Estado se presenta como la necesidad de cambiar sus distintos componentes (los famosos tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial), así como las formas, condiciones, procesos y

relaciones que comprenden. Sin embargo, resulta aún poco preciso el sentido y magnitud de los cambios. El objetivo sería, al parecer, dar vida a una república democrática con poderes acotados y en equilibrio, combinando un ejecutivo central fuerte con poderes regionales capaces de actuar por su cuenta, federados voluntaria y equitativamente.

Esto es, nada que no haya estado ya, así fuera distorsionadamente, escrito sobre el papel, en un país donde las leyes y ordenamientos constitucionales expresan remotamente la realidad. Como en pocos países, o tal vez como en ningún otro, en México todas las reformas de carácter político-social pretenden recomenzar, actualizar o desarrollar lo que alguna vez se propuso, acordó y dejó de lado. Como si el país estuviera atrapado en una repetición incesante de esquemas cíclicamente actualizados pero invariablemente al margen de los procesos objetivos de la realidad. Repúblicas ideales, transiciones pactadas, acuerdos o pactos nacionales se plantean reiteradamente como en el vacío, sin que se profundice en las razones de las "distorsiones" autoritarias e "informales" que siempre prosperaron ni que se exploren experiencias ni tradiciones (así sean fragmentarias) de organización y participación en la base misma de la sociedad, en un país en extremo desigual y diferenciado.

En el fondo, como todo en México, se piensa que la reforma del Estado puede avanzar de una u otra forma, en un sentido u otro, pero dependiendo de la voluntad y disposición gubernamentales, esto es del presidente, jefe nato del Estado y el régimen. Todo dependería de la decisión presidencial y de la destreza para negociar de los partidos, es decir, de sus representantes. Unos cuantos acordarían el destino de millones, en lugar de que millones pudieran participar, organizarse y encontrar formas adecuadas de representación y expresión para reorganizar la sociedad, sus relaciones con el Estado y el Estado mismo. Un régimen político antidemocrático remotamente puede pretender reformarse por mecanismos democráticos que se le escapan, tiende al contrario a recurrir a sus hábitos elitistas, a sus perversiones clientelares y patrimonialistas que le dan seguridad.

La reforma política del Estado es, por supuesto, una reforma de la forma de dominación de clase (o si se quiere del régimen político) y no puede dejar de expresar los intereses materiales predominantes. Pero como es la vía para el restablecimiento del imprescindible consenso social, de la legitimidad estatal, por fuerza debe considerar e integrar de una u otra manera al menos una parte de los intereses y aspiraciones de las clases subordinadas. Si el Estado no tiene la competencia para condensar de cierto modo intereses diferenciados de clases contradictorias, irremediablemente caerá en la reproducción del autoritarismo excluyente y en formas de legitimación frágiles y polarizantes.

Por eso es que, si bien, la reforma económica del Estado ha podido avanzar en detrimento claro de una parte de la sociedad, la cual está siendo afectada duramente en sus intereses materiales, la reforma política, sin embargo, tiene que abrir, al menos parcialmente, algo más que válvulas de escape. El Estado necesita el consentimiento de la parte activa de la sociedad, que ésta encuentre efectivamente vías y mecanismos más amplios -aun

controlados- de participación, expresión y representación, por lo que aquél tiene que actuar en consecuencia, lo quiera o no.

Ante una sociedad que reniega del corporativismo y las formas perversas y desfiguradas de representación que el Estado impuso durante décadas, éste ha tratado de sostener como representante exclusivo de la sociedad a los partidos políticos legalizados, incorporados de hecho a la órbita estatal. Pero la sociedad se reconoce cada vez menos en esas instancias, no aptas para trascender sus intereses aparatistas y enraizarse socialmente, insensibles a sus necesidades vitales, a las que sobreponen una lucha por el poder sin alternativas. La sociedad, por ello, hasta ahora sigue siendo el gran convidado de piedra en el proceso de formulación de la reforma política del Estado. Se le asignan representaciones que no lo son sino parcial o virtualmente, mientras que su proceso autónomo de reorganización y participación (sectorial o ciudadano) está pasado al margen, abriéndose camino a contracorriente.

Para que la reforma política del Estado sea algo más que una reforma electoral y contribuya de veras a rehabilitar la legitimidad del orden prevaleciente, requiere involucrar a nuevos actores sociales y no sólo a los aparatos partidarios y estatal. A una sociedad tan diferenciada y desigual (social, cultural, regional, demográficamente), que no ha dejado de activarse y resistir, dando vida a una miríada de organizaciones formales e informales de carácter diverso (gremial, sectorial, barrial, local, profesional, religioso, ciudadano, etcétera), o que echa mano incluso de sus organizaciones de defensa tradicionales, como los sindicatos, no se le puede seguir constriñendo a representaciones sobrepuestas que, las más de las veces, les resultan ajenas.

Si la sociedad comenzó a transformarse ya de manera efectiva, irrumpiendo en diferentes momentos y modos durante los últimos lustros, con fuerza tumultuosa que desbordó peligrosamente la maquinaria corporativa e hizo saltar en añicos la añeja invencibilidad y credibilidad del régimen priista y el Estado, resulta patente que éstos no pueden continuar dejándola de lado en sus planes de reforma estatal. El recelo, la desconfianza, los resentimientos acumulados en amplios y variados núcleos sociales activos, dificultan la persistencia de la exclusión y el engaño.

La disgregación social, las segregaciones múltiples, la marginalidad, la pobreza expansiva, la inseguridad y la violencia de mil rostros, acarreadas por la larga marcha de la crisis combinada del capitalismo y el Estado en México, socavan por supuesto las energías colectivas de las clases subordinadas de la sociedad. Pero si muchas veces -ante la ausencia de opciones arraigadas- pareciera que predominan las tendencias a la descomposición social y el caos, también se perciben resplandores que revelan el avance sinuoso de una sociedad que se ciudataniza a pesar de obstáculos innumerables y de la discontinuidad de sus resistencias, movilizaciones y ensayos de autoorganización.

Si la reforma política del Estado -ineludible según todo mundo- debe garantizar una transición efectiva hacia un nuevo período de estabilidad y gobernabilidad, no puede dejar de abrir cauces de participación social en su proceso de reformulación. Al Estado no le bastan la liberación de los mercados de la economía y de la política (incluso con

elecciones realmente competitivas y libres, ahora inexistentes) para superar una crisis de fondo de carácter histórica. De arriba abajo necesita depurarse, reacondicionarse, redefiniendo estructuras, mecanismos, formas, condiciones y relaciones, independientemente de la profundidad y sentido que les imprima.

Por esto no puede ser sino un proceso integrativo que concite la intervención diferenciada del conjunto de las capas, fuerzas y corrientes activas de la sociedad (políticas, clasistas, ciudadanas, culturales, étnicas, etcétera), de manera que se expresen y consideren sus experiencias, tradiciones, intereses y posiciones.

Toda forma de dominación es igualmente, o contiene, formas de representación de la sociedad sin las cuales resulta inocua o no podrá imponerse más que compulsivamente. Por ello expresa la relación de fuerzas duradera que en una época dada puede predominar entre las clases y actores sociales. Pero el Estado considera a todos ellos, buscando manifestar y sintetizar -incluso parcial y distorsionadamente- al menos una parte compatible de sus intereses. Esto implica de hecho la posibilidad objetiva de una transformación y recomposición de las relaciones sociales prevalecientes, de politización efectiva (de cambio de la cultura política) en la medida en que mal que bien se pueden entreabrir ciertas vías y medios de participación y representación.

No está claro aún el desenlace de la reforma política del Estado (ni siquiera el destino de reforma de la intervención estatal en la economía). Luego de más de veinticinco años de transición histórica, a partir sobre todo de la crisis de 1968, parece que apenas se preparan las condiciones para arrancar la reforma de fondo que abra un nuevo ciclo histórico. Las fuerzas que controlan el Estado se resisten, se enfrentan internamente cada vez más (no se ponen de acuerdo todavía respecto a los cambios realmente posibles, es decir, aquellos que garanticen la sobrevivencia -y no la disgregación- del régimen), al tiempo que tratan de desbaratar las corrientes incontroladas que brotan desde abajo. Una reforma del Estado radical, de fondo, sólo puede ser producto de la ruptura del actual régimen corporativo. La resistencia al cambio es el miedo a la perplejidad por la posible pérdida del poder arbitrario, al vacío de la inseguridad, a la incertidumbre.

Como la reforma de la intervención estatal en la economía, la reforma política del Estado, la completa reorganización del Estado y el régimen político son hoy esenciales si han de modernizarse efectivamente conforme al tiempo, los ritmos y las nuevas condiciones materiales, sociales, políticas y geográficas de México y el planeta.

Nada parece apuntar aún que la tardada reforma del Estado desemboque en una transición democrática. Pero incluso una democratización amplia, verdadera, con alternativa de poder y representaciones efectivas, no significaría de ninguna manera que el Estado vaya a ser menos capitalista o que al fin la posible maduración del modelo exportador se traduzca en la disminución de las desigualdades y la supresión de la pobreza. México no sería automáticamente más justo ni el poder exento de corrupciones y arbitrariedades. La violencia expropiatoria y opresiva del capital podrían incluso reafirmarse.

Pero tal vez se crearían nuevas y mejores condiciones para la resistencia social y política. La sociedad podría madurar y diferenciarse más clara y precisamente. Incluso, a la mejor, la apertura del país y el torbellino de la mundialización podrían permitir nuevas solidaridades de los excluidos y acciones de nuevos sujetos sociales que -como el capital- podrían también acabar por rebasar el ámbito del Estado-nación y confrontar en nuevos terrenos y proporciones, con nuevas armas y potencialidades, a la fuerza arrasadora del capital y sus Estados.

En todo caso, a México le urgen salidas viables a la crítica problemática nacional y el obstáculo mayor, aparentemente insuperable, es la falta de tradiciones democráticas: ¿cómo delinear y seguir un camino democrático para la nación cuando los actores encargados de trazarlo y facilitar su tránsito nunca lo han sido? La cultura autoritaria y verticalista impregna a todos los actuales actores político-sociales, dentro y fuera del Estado. Es la verdadera cultura nacional predominante. Hay que desmontarla completamente, con la fuerza revitalizadora de la ciudadanía y los sectores sociales desarticulados, pero cada vez más multitudinarios y decididos a intervenir en el cambio político de fondo que se requiere.

CITAS:

Notas

[*] Profesor-investigador del Depto. de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

[1] Sin embargo, el Estado la apoyó con excepciones impositivas, productos baratos y todo tipo de estímulos y subvenciones. Además por supuesto de haber arreglado las cosas de manera que fueran controlados los conflictos de trabajo y los aumentos salariales. La historia de las transferencias del Estado es la historia de un subvencionamiento permanente del empresariado. Del campo a la ciudad, de los de abajo a los de arriba. Cuando ya no fueron suficientes estas fuentes de recursos, se acudió a la deuda, tanto interna como externa y al sueño fugaz del auge petrolero. Sobre la expansión de la intervención del Estado y el sector paraestatal se puede leer con interés María Amparo Casar y Wilson Peres. El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación? México, Siglo XXI Editores, 1988.

[2] En ese camino el Estado creció desproporcionadamente creando o absorbiendo empresas en prácticamente todos los dominios. Por supuesto en los sectores energéticos claramente establecidos constitucionalmente bajo la exclusividad de Estado, pero también en rubros como teléfonos, siderurgia, minería, textil, alimentación, pesca, astilleros, autopartes, motores, autos, camiones, compañías de aviación, incluso turismo. Muchas veces por salvar una fuente de trabajo (y ayudar a empresarios en quiebra) o para producir productos baratos (siempre muy subsidiados) necesarios a la industrias, otras resultado de conflictos particulares. Toda la banca a partir de septiembre de 1982 con un sinnúmero de empresas que los bancos tenían en propiedad. Hasta 1982 las empresas paraestatales habían llegado a la cifra de 1,155, las que a partir de entonces no harán sino disminuir por el gran remate que realizaron los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos

Salinas de Gortari (vid. Jacques Rogozinski. La privatización de empresas estatales. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.25 y ss.).

[3] Objetivo fundamental de Cuauhtémoc Cárdenas y del Partido de la Revolución Democrática, teorizado incluso por muchos exmarxistas reconvertidos al nacionalismo revolucionario.

[4] Al respecto se puede ver por ejemplo: Frédérique Sachwald, (coord.), Les défis de la mondialisation. Innovation et concurrence. Paris, Masson, 1994.

[5] Riccardo Petrella. "La mondialisation de la technologie et de l'économie. Une (hypo)these prospective", Futuribles, (Pans), núm. 135. septiembre 1989, pp. 3-25.

[6] Philippe Moreau Defargue, incluso habla de la "porosidad" de las fronteras (La mondialisation: vers la fin des frontières. Paris, UNOD, 1993, p. 52 et passim.

[7] Carlos Salinas de Gortari incluso se empeñó en "teorizar" esta cuestión desde su Primer Informe presidencial y luego se convirtió en una verdadera cruzada. Para él, el peso desproporcionado del aparato estatal alentó ineficiencias. El Estado se dedicó a administrar todas las propiedades que adquirió sobre la base de una concepción de abastecedor estatal que inhibió a la sociedad. La crisis debilitó la capacidad del Estado de responder a las exigencias sociales. Si bien había sido útil el ensanchamiento del Estado en la época del despegue económico y de organización de las fuerzas sociales, ahora el Estado debe enfrentar obstáculos que su propia acción generó. El Estado crecientemente propietario decía Salinas fue crecientemente incapaz ante el crecimiento de las necesidades sociales (Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1989).

[8] Resulta interesante introducirse al análisis de Bertrand Bellon ("L'Etat et l'entreprise"), quien muestra cómo se ha estado produciendo una convergencia fundamental de las políticas industriales en los países más desarrollados (Bertrand Bellon, Guy Caire et al., (coords.). L'Etat et le marché, Paris, Economica, 1994, 146-158).

[9] La ruptura del expresidente Carlos Salinas y el presidente Ernesto Zedillo, suscitada aparentemente por la responsabilidad del estallido de la crisis financiera que provocó la devaluación del peso de diciembre de 1994, a unos días del cambio de gobierno, significó un resquebrajamiento del grupo en el poder, que tuvo que redefinir sus lealtades. Fue una ruptura brutal de reglas tradicionales de la sucesión que suscitaron una enorme incertidumbre, perplejidad y miedo en la llamada clase política. Salinas vio fracasadas sus expectativas políticas orientadas a dirigir la Organización Mundial de Comercio (OMC), cuestionada toda su obra modernizadora y precario su futuro, pues pende sobre él como amenaza un posible enjuiciamiento por motivos múltiples.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Diez Tesis Para la Democracia en México

AUTOR: José María Martinelli [*]

INDICE ANALITICO: La Reforma del Estado

ABSTRACT:

Construir, crear, inventar los vínculos entre las instancias directas y las representativas conlleva ilusiones de buen gobierno pero también conduce a la necesaria terrenalidad que toda práctica política demanda.

TEXTO:

Introducción

El agotamiento de un sistema político se realiza sin aviso a domicilio. Puede pensarse que los presentes sean tiempos en que los propios sujetos no cobran conciencia cabal del agotamiento que se va produciendo en el sistema político mexicano, septuagenario, hasta ayer robusto pero que hoy presenta fracturas y debilitamientos que se inclinan por un diagnóstico severo, extintivo mas no en el corto plazo.

Hay demasiados signos contextuales que acusan al Estado y a su sistema. Algunos ya se han grabado en la memoria popular con recuperaciones históricas alternas, lo que les confiere mayor fuerza y consistencia, tal es el caso de la insurgencia indígena en Chiapas. Los más castigados deslindan a la Nación del Estado a través del zapatismo histórico. Una voz latinoamericana decía hace cien años que "esperar es vencer". [1] Los indios de México han escuchado a José Martí.

De lo anterior, afortunadamente se ha hablado mucho y se seguirá hablando... de lo que no se ha hablado tanto es, del temor y sagacidad de los poderosos. Hoy, hasta las cúpulas empresariales más altas piden cambios de rumbo al otrora poderoso Estado mexicano; lo que no quiere decir que sea débil, en todo caso vetusto en plena borrachera de modernización. Revisar la historia es quehacer ilustrativo, sobre todo para enterarse de hechos destacables, lo cierto es que la primera cámara patronal en México se fundó con el apoyo organizativo y la bendición revolucionaria de Venustiano Carranza. Vale la pena recordarlo por aquello de quienes primero abandonan el barco cuando se está hundiendo...

Desde una gran literatura, el tío aconsejaba al sobrino que todo tiene que cambiar para que todo siga como está. [2] Años después, revisando la misma historia, Antonio Gramsci formulaba la negación dialéctica donde la tesis impide el desarrollo de la antítesis, para explicar filosóficamente el predominio conservador. Tal vez ese hombre no sabía que la Revolución Mexicana había derivado en revolución pasiva. Es lo que ha concluido en

México la posibilidad del cambio inducido por arriba; costos estructurales y sociales altísimos impiden al Estado mexicano vestir ropaje gatopardista o abrir compuertas de contención por largo tiempo. La cobertura pluriclasista del manto revolucionario ya no alcanza a todos, si es que alguna vez fue así, y hoy 23 millones de mexicanos se debaten en la extrema pobreza, eufemismo que busca ocultar que son miserables. [3]

La pregunta es por dónde impulsar el cambio en un tiempo que está enseñando que las vías duras de acceso al poder están canceladas. Para no recurrir al efecto demostrativo analógico que no demuestra mucho cuando se aplica rigor a la observación histórica, tomemos el ejemplo del desmoronamiento de la Unión Soviética (URSS); proceso que sin duda -emblemáticamente considerado- marca un hito en el cambio epocal de nuestro tiempo. La exURSS ha caído sin necesidad de violencia social; esto no significa admitir que se está transitando por un nuevo proceso civilizatorio, en tanto sí la miseria de valores imperante, pero sí expresa la factibilidad histórica de que poderosas estructuras políticas pueden modificarse con costos sociales menores. En el caso de México, conservar el estado actual de cosas es más gravoso que cambiarlo.

Las consideraciones vertidas llevan a plantear el tema de la democracia como un espacio que permite crear condiciones económico-políticas en el marco histórico cultural de la realidad mexicana actual, apelando a la historia nacional como referente inexcusable en la construcción de instituciones de largo plazo con sentido democrático sustantivo; resistentes a la permeación del poder presidencial que ha erosionado los resortes cívicos de la convivencia republicana.

En el contexto esbozado se plantean ideas que asumen calidad de tesis; formulaciones que aceptan desarrollo y profundización, que se nutren de la realidad y apuntan a su transformación. Se presentan de conjunto para luego ser consideradas particularmente.

1. La debilidad institucional es propiciada por el sistema autoritario-presidencialista.
2. El corporativismo político como obstáculo a la democratización.
3. La imposibilidad del colaboracionismo crítico.
4. La absorción del sistema jurídico por el Poder Ejecutivo.
5. La baja incidencia política del Poder Legislativo.
6. Los partidos políticos necesarios a la democracia.
7. El cambio político partidario ayuda a la renovación democrática.
8. La descentralización como eje recuperatorio de funciones político-sociales originarias.
9. Una democracia de contenidos que abra espacios regionales y étnicos.

10. La democracia directa y la representativa como instancias necesarias al sistema político mexicano.

Tesis 1: La debilidad institucional es propiciada por el sistema autoritario-presidencialista

La crisis ha puesto de manifiesto, entre otras cuestiones importantes, la debilidad de las instituciones del sistema político mexicano, que se muestran incapaces de dar respuestas que vayan más allá de la retórica, del discurso que parejo a la grandilocuencia lleva anexo la insustancialidad.

Un sistema que históricamente ha recortado, por no decir cancelado, la confrontación política, está obligado a reclutar adictos y no a seleccionar ciudadanos con sentido de servicio público. En consecuencia, la ausencia de crítica es cubierta por la complacencia y la adulación. En las cámaras legislativas no hay tribunos y en las instancias judiciales no hay jueces. Una institucionalidad de adictos sólo tiene una voz, la del poder. La excepcionalidad, que se presenta, no altera la dominancia sobre el conjunto del sistema.

Cuando en circunstancias como las actuales se requiere la disidencia creativa, la institución enmudece o se escuchan voces con sordina que no hacen coro. Es entonces, cuando el hombre común, que ha internalizado pautas de sometimiento, espera soluciones del providencialismo presidencial; y éste no se hace presente porque la crisis ha desbordado el ámbito nacional y las respuestas concurren en dimensión internacional, lesionantes, ásperas.

Al consumo de la chatura institucional la vida de la gente empobrece. No es el caso pensar que todo es política o que la vida está en otra parte; para muchos no está en ninguna parte.

Tesis 2: El corporativismo político como obstáculo a la democratización

El corporativismo mexicano presenta un desarrollo histórico diferenciado que en el marco de la posrevolución remonta a los caudillos y caciques, a las transformaciones de éstos y a la importantísima gravitación de partido históricamente dominante, a través de sucesivos cambios y distintas denominaciones. En este sentido, pareciera no existir la suficiente claridad para valorar la visión política de Plutarco Elías Calles como fundador del partido político que posibilitó el control de las masas, en una relación muy estrecha pero no idéntica con el Estado, y que a la fecha no ha logrado superarse.

Si bien actualmente las tradicionales estructuras corporativas, Confederación de Trabajadores de México (CTM) y Confederación Nacional Campesina (CNC), ya no resultan funcionales a la reproducción capitalista ampliada, tampoco cuenta el Estado con capacidad orgánica para sustituirlas, aunque de hecho y por la vía de los "Pactos" concertados con las cámaras patronales, las instancias laborales corroboran acuerdos que no discuten ni conocen; propiamente han perdido capacidad mediadora al interior del poder y recurren a la verbalización invocante de su desgastada fuerza social, esto se

realiza más a efectos de conservar privilegios que generalmente se traducen en puestos electorales a distintos niveles que con el espíritu de defender los intereses de sus agremiados.

Hoy, propiamente el corporativismo político se ha refugiado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), reduciéndose cada vez más las tradicionales mediaciones que constituyeron su base de permanencia histórica. El proceso de desgaste ha sido largo y complejo e intervienen factores económicos, políticos, sociales y culturales entre los más importantes, correspondiendo destacar que en un contexto internacional muy competitivo la economía ya no puede funcionar con base en "lealtades institucionales"; éstas no producen eficiencia ni incrementan la productividad. La no viabilidad de las economías cerradas, a su vez requiere de una "política abierta"; en este marco el bloqueo priista a los intentos por democratizar el sistema político se reitera como una política inconducente y onerosa, económica y socialmente. Valga como recordatorio el bloqueo institucional a niveles estatal y federal para impedir la investigación y/o remoción de las autoridades de Guerrero, con relación a las matanzas de campesinos allí producidas, hace poco tiempo. El corporativismo demanda costos sociales y económicos incompatibles con las mínimas aspiraciones democráticas de la sociedad mexicana. El ciudadano va cobrando conciencia de que sostiene a un Estado caro y que las contraprestaciones sociales que obtiene son cada vez más pobres.

Un análisis histórico profundo de la realidad mexicana no puede dejar de considerar el déficit político que ha caracterizado a su sistema gubernamental, y que hoy ofrece más costos que beneficios, llegándose a niveles de criminalidad política y degradación de la vida social no conocidos anteriormente. Una situación de esta envergadura no se transforma en el corto plazo pero sí se transforma. En esta perspectiva, pensar en la democratización del PRI se presenta como algo remoto y de muy difícil instrumentación dado los intereses que alberga en su seno; cuando la política no es servicio cívico es reducto de élites voraces y de masas hambrientas; unas y otras degradan la política, afianzan el descreimiento y siembran incertidumbre. Ciertamente que la política no es certeza pero el ejercicio democrático de la misma puede conferirle sentido al esfuerzo cotidiano.

Una manifestación indirecta del corporativismo mexicano es el control estatal de los procesos electorales; mediante esto el PRI continúa detentando amplias franjas políticas: local-municipales, estatal-regionales y presidencial-federales. El control de las elecciones debe realizarlo la sociedad civil con injerencia de los partidos políticos y exclusión del Estado; lograr esto debilitaría al PRI ofreciéndole la alternativa de convertirse en un auténtico partido político o transitar hacia su extinción.

Tesis 3: La imposibilidad del colaboracionismo crítico

Regularmente, los mexicanos pobres colaboran entre sí para afrontar adversidades y penurias sociales, sobreviven pues. Esta dignidad en la vida no se traslada al ámbito de lo político; hay mecanismos de exclusión que lo impiden pero también hay un buen sentido preservante que les hace ver que no tienen espacios reales de participación. Estos

mecanismos alejan a la gente de la política y, cuando la transitan no lo hacen en calidad de sujetos.

Colaborar desde la disidencia con un gobierno establecido no es una cuestión de voluntad, está de por medio la posibilidad de acceder a lo decisonal; incluso esto no se puede garantizar porque en la política operan procesos de correlación de fuerzas que no cabe ignorar. Sin embargo, cuando la resolución remite invariablemente al vértice del poder, los vicios de participación son los espejismos que inciden por sobre la racionalidad política. Esta realidad de la política mexicana impide asumir una conducta de colaboracionismo crítico.

Tesis 4: La absorción del sistema jurídico por el Poder Ejecutivo

Cuando el fallo judicial está determinado políticamente la inseguridad social se acrecienta. La obligatoriedad de la ley es base del pacto republicano y de necesaria observancia para el ciudadano y para el poder; cuando se desvirtúa este principio los Tribunales tienen razón de intervenir. El juez acata la ley cuando falla sin presiones ni mira otra que no sea la justicia. Que así no ocurra no significa que no deba ocurrir. El derecho no es pura normatividad ni absoluto interés de clase, conlleva un deber ser cuya vigencia posibilita vivir el orden como respeto.

El sistema judicial mexicano se encuentra permeado por la influencia política del Poder Ejecutivo en sus más altos niveles; indirectamente -por vía interna del propio sistema- esta situación se traslada a los jueces inferiores, configurándose una administración de justicia poco confiable, particularmente cuando entran en colisión los intereses públicos y la voluntad del Ejecutivo.

La fragilidad del sistema judicial no cabe ser explicada por la existencia de debilidades humanas, que existen al igual que las grandezas humanas a las cuales se manifiesta reconocimiento. Lo que sí explica mucho esta situación es la discrecionalidad legal existente en el sistema, que opera con severidad y rigor para el débil social o para el adversario o enemigo político y con laxitud y benevolencia para el simpatizante o próximo. Esta realidad de discrecionalidad legal es un recurso de poder y configura una tensión disfuncional al sistema, pero también es expresión de la arbitrariedad política que impera en el mismo. Que el poderoso viole la ley y se escude políticamente para hacerlo debilita la institución judicial, sin que esto signifique que la autoridad política que realice esto sea débil, es autoritaria. El sistema de independencia y equilibrio de poderes no funciona en México.

Considerando lo anterior, la corrupción que impera en la justicia tampoco puede imputarse exclusivamente a fallas humanas. La corrupción es el precio político de la discrecionalidad legal. La corrupción neutraliza las instancias del funcionamiento institucional; todos se vuelven cómplices por acción u omisión. Si una conciencia cuestiona, protesta, puede llegarse a la eliminación física si los intereses en juego son demasiado grandes; el patrimonialismo político encuentra su correspondencia en la violación política de la ley.

La independencia del poder judicial no puede ser una medida aislada, en tanto resultante del presidencialismo imperante es difícil aceptar que éste por sí mismo pueda moralizar aisladamente a una parte fundamental del sistema vigente. Democratizar las instituciones requiere de una base social de cambio.

Tesis 5: La baja incidencia política del Poder Legislativo

Formular la ley es un esfuerzo de prudencia que encuentra su equilibrio cuando el bienestar general no atropella o lesiona el interés individual. La institución parlamentaria cuando legisla debe tender a expresar dichos términos situación de muy difícil concreción dada la existencia de intereses sociales encontrados y la conflictividad que generan. No puede pretenderse que todos los sectores sociales estén expresados en el Congreso, lo que sí resulta inadmisibles es que un solo sector político tenga capacidad para expresar la diversidad cultural, étnica, política y económica de la sociedad mexicana. Aquí se condensa la crisis del sistema parlamentario, en el hecho de que lo múltiple esté subordinado a lo uno; y ese uno recurrentemente sea el Poder Ejecutivo.

La importancia que se asigna al Poder Legislativo puede visualizarse cuando se revisa su injerencia y tratamiento de cuestiones fundamentales de la vida política nacional, v.g: deuda externa e inversión extranjera; en estos casos la participación fue meramente informativa. [4] Algo semejante ocurrió con el Tratado de Libre Comercio; el Senado convalidó la decisión que ya había tomado el Ejecutivo. La competencia que en la materia tiene la Cámara de Diputados ni siquiera se consideró. Así las cosas, tampoco es de extrañar que el hombre sencillo desconfíe de la política y de los políticos.

Otro punto que merece atención es el que remite a la sobrerrepresentación parlamentaria que favorece abiertamente al PRI. Actualmente el Congreso de la Unión está integrado por 627 legisladores: 500 diputados y 127 senadores; esto por una parte es expresión de diversidad política pero por la otra es manifestación de representaciones artificiales, correspondiente a partidos satélites del PRI. Con las cifras expresadas, el partido dominante tiene mayoría propia para aprobar cualquier iniciativa de ley, salvo en materia de modificaciones constitucionales. Esta situación demanda una reforma integral asentada básicamente en criterios de representación proporcional que den lugar a mayorías reales y a minorías verdaderamente existentes y merecedoras de total respeto político.

Volver la atención a las cámaras legislativas; conferirles efectividad política y capacidad de representación es parte significativa de la lucha democratizadora de la nación mexicana.

Tesis 6: Los partidos políticos necesarios a la democracia

En nuestro tiempo se han devaluado temas, cuestiones, instancias, que ayer eran materia de respeto y consideraciones sociales, entre otros los partidos políticos. Hoy carecen de

credibilidad y más aún, son menospreciados. Son múltiples los factores que inciden en la devaluación de que son objeto los partidos; consideraremos sólo algunos. El extravío de referentes tradicionales con los que la gente ha crecido parece ser moneda corriente, no sólo a nivel nacional. La caída del "mundo del Este" ha convertido en desértica planicie las expectativas de transformación social que se acariciaron con el socialismo; el descreimiento no se contrarresta por el hecho de que el "neoliberalismo" no ofrezca salidas y agudice el malestar social, más bien la situación se acentúa. La política se vive como un costo que se paga a "los políticos", quienes abiertamente incumplen las promesas electorales o introducen propuestas que jamás fueron consideradas en las campañas políticas; en el caso de México el Tratado de Libre Comercio es un ejemplo de este tipo de abusos. Lo que esta dinámica provoca es que los sujetos electorales se conviertan en sustancia moldeable de un poder que no consulta ni considera; la decisionalidad política se autonomiza y la base social visualiza lejano el horizonte estatal; se trata del vaciamiento de la sociedad civil instrumentado con terapia tecnocrática.

La reconstrucción de los espacios político-sociales es tarea de largo plazo, excede los límites sexenales y demanda una visión de conjunto que permita destacar los núcleos locales y regionales. La diversidad de los intereses sociales obliga a considerar las representaciones que la gente construye: organizaciones vecinales, pacifistas, antinucleares, de mujeres, por la libertad sexual, de enfermos de SIDA, de extranjeros, ecologistas; un amplio espectro cuya ejemplificación tiene carácter enunciativo. En este contexto hay que incluir a la clase obrera, asediada por el desempleo y la burocracia sindical. Lograr la articulación de estos espacios no puede realizarse desde la homogeneidad sino desde la diferenciación; aquí se presenta un límite que la organización política tradicional no puede absorber.

No se trata de anular lo diverso, sí de acrecentarlo. Un partido político funciona básicamente en la esfera de la institucionalidad estatal y estos mecanismos carecen de la celeridad y también del interés, como ya se ha señalado, para contender con el reclamo social; éste recibe la respuesta diluida o ambigua que el tiempo traduce en rechazo. En consecuencia, es necesario que el partido no sólo atienda en lo formal a la demanda ciudadana, le corresponde tratar de encauzarla respetando las instancias de organización originales, sin disolver o destruir los nexos orgánicos desarrollados socialmente; sin pretender fagocitar o darle membresía partidaria a estas instancias. Se trata propiamente de coordinar una actividad política que en el respecto a las diferencias acrecienta la potencial unidad.

La idea es que la organización partidaria abra sus espacios a los núcleos autónomos de la sociedad y conjuntamente con éstos defina los alcances de la acción, en un marco estratégico de básicas coincidencias; aquí, subyace otra idea importante que es la construcción social programática frente al ideario político tradicional, seguramente discutido internamente pero la mayoría de las veces ausente para las masas.

La propuesta organizacional apunta a una descentralización orgánica que recoja y sume sin homogeneizar y que tienda a que la participación alcance niveles decisionales, amplio y convergentemente posibles pero con la suficiente flexibilidad para garantizar lo

específico de cada instancia. Es una dimensión que federaliza la vida partidaria y en proyección territorial puede dar lugar a una Federación de Organizaciones Políticas con bases locales y regionales a nivel nacional.

El empobrecimiento de los partidos políticos también expresa pobreza social y de la cultura política existente. La ignorancia del papel histórico jugado por los partidos políticos conlleva riesgos con direccionalidad dictatorial, amenaza que toda crisis encierra. Revertir esto es tránsito democrático.

Tesis 7: El cambio político partidario ayuda a la renovación democrática

Este punto cabe abordarlo en el contexto del ascenso electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en los últimos diez años, y más concretamente teniendo en cuenta la conquista de las gubernaturas de Baja California, Chihuahua y Jalisco. Esta situación ha generado polémica en tanto se cuestiona la autenticidad democrática del PAN, dadas las ganancias políticas -léase concertaciones- obtenidas en el sexenio anterior gracias a sus vínculos con el salinismo y al apoyo brindado a la política económica de dicho régimen. En todo caso, lo que no se puede afirmar es que Acción Nacional sea un partido antidemocrático.

Lo que tampoco corresponde ignorar es la relación dialéctica que se establece entre los cambios parciales y la incidencia de éstos en el conjunto del sistema; lo que gravita en la conciencia de la gente aunque los resultados no sean todo lo alentadores que se esperaban. Por otra parte, ello contribuye al enriquecimiento de la diversidad política, ya que el elector puede cambiar su opción si considera que su partido no ha cumplido, movilidad política que está presente en la sociedad mexicana, aunque estas conductas no pueden encuadrarse perfiladamente en el "voto de castigo" consciente sino más bien en el inmediatismo coyuntural muy permeado por la desinformación y una cultura política poco crítica. Necesario aclarar que el "voto de castigo" sí operó en la elección presidencial de 1988, no respetándose desde el Estado y el Partido Revolucionario Institucional el pronunciamiento electoral a favor de Cuauhtémoc Cárdenas.

No puede dejar de señalarse que sorprende la poca efectividad democratizadora demostrada por el PAN en los espacios gubernamentales alcanzados; inclinándose su gestión más hacia el ordenamiento administrativo sin desarrollar alternativas político-económicas que hagan ver capacidad programática en la presente situación. Por el contrario, la adopción de medidas que afectan la libertad individual -reciente prohibición del uso de minifalda en el Ayuntamiento de Guadalajara, que no se pudo sostener- irritan a la población y muestran una imagen anacrónica del PAN.

Sin embargo, las limitaciones políticas de un partido de oposición no cabe trasladarlas al conjunto de la sociedad, porque esto invalidaría toda posibilidad de cambio y fortalecería las tendencias de la continuidad excluyente priista, todavía fuertes en la sociedad mexicana. La factibilidad del cambio se ha demostrado, su instrumentación ha fallado pero esto no cancela ni anula el aprendizaje social que se está produciendo.

Tesis 8: La descentralización como eje recuperatorio de funciones político-sociales originarias

La administración condensa lo político y tiende a presentarlo como aspecto técnico. La estructuración del poder asume características en la que cuestiones técnicas ofrecen dimensiones aparentemente neutras, diluidas en formulaciones con sabor administrativo aunque con materia prima y sustancia políticas. En lo concerniente a la descentralización ocurre mucho de esto, aparente prevalencia de lo técnico. [5]

En regímenes políticos en los que lo democrático-procedimental procura legitimarse por la efectividad de gestión, la descentralización tiende a convertirse en recurso de poder que procura organizar niveles y formas de participación sociales. Lo medular en esta cuestión es no perder de vista en dónde radica lo decisonal. La descentralización conlleva capacidad decisonal, diferente de gestión derivada o inducida. Vale decir que la gestión descentralizada resume legitimidad decisonal y titularidad de derechos originales.

La titularidad de derechos es una cuestión política, no solamente de identidad social. En el caso de México prevalece este último aspecto, lo que ha impedido que los movimientos sociales configuren espacios políticos propios, recreadores de su identidad sostén. Aunque como en toda apreciación general se puedan omitir situaciones específicas, la tendencia que ha prevalecido no ha logrado cristalizar una necesaria politicidad social con identidades políticas básicas. De ahí que en la actualidad dichos grupos, por una parte desarrollan un protagonismo social sin obtención de cambios sustanciales, y por la otra, participan en la política asistencialista del Poder Ejecutivo (caso del Programa Nacional de Solidaridad en el sexenio pasado), lo que los conduce a su cooptación sin obtener réditos políticos propios. Herederos de una tradición de fuerte rechazo a lo teórico, deambulan entre una práctica política que los lleva a incursionar en lo electoral sin configurar alternativas democratizantes; conformando nucleamientos sociales movilizados en lo inmediato y coyuntural. La fuerte carencia para formular instancias de poder autónomas los conduce a un relativo aislamiento de la sociedad - incapacidad hegemónica- y a negociar directamente en las esferas presidenciales. Reforzamiento de prácticas asistencialistas y concurrencia a la legitimación estatal. En una dinámica privilegiante del microespacio tienen incapacidad orgánica para abordar el conjunto, caracterizándose por políticas de muy bajo alcance para incursionar o plantear decisonalidad alterna en materia de política económica nacional; por ende, deambulan en lo residual. En tanto la política asistencialista oficial ofrece espacios de participación controlada, la injerencia en lo decisonal es una canalización de opciones ya establecidas, con marcos presupuestarios fijados que conceden márgenes a la instrumentación adjetiva. La esfera del poder central no se afecta, no se cuestiona, se legitima. La descentralización es un espejismo.

Cabe recuperar la descentralización como un espacio de gestoría social. Materialización de lenta y compleja transformación que puede madurar en la vinculación de identidades propias, no estatistas, con desarrollos políticos autónomos. La asunción de estos

elementos permite negociar con el poder estatal y desplegar alianzas con los propios; en este sentido, descentralizar es democratizar.

Tesis 9: Una democracia de contenidos que abra espacios regionales y étnicos

México es un país pluriétnico y con diversidades regionales que no tienen expresión jurídico-constitucional real, aunque entre las innumerables modificaciones constitucionales se encuentran ideas con declarativo sentido progresista e inocua repercusión en la vida de la gente. Lo jurídico como cobertura, nacional e internacional, del discurso magnífico del poder y de una realidad empobrecida, escenario ajeno a las palabras.

Mucho se ha opinado y escrito sobre la sublevación indígena en Chiapas. Lo cierto sobre esto es, que las armas no ofrecen una solución al conflicto; no se lograron soluciones durante el Virreinato, la Colonia y la Revolución; los indígenas resistieron y se sublevaron en estos períodos; en la literatura hay registros que cuestionan la amnesia histórica y ofrecen una constante: los explotadores del indio contaron con mediaciones estatales para usar la fuerza, ignorar o burlar la ley o recurrir al inhumano y directo atropello, racista y cruel. La hipocresía social y las instituciones huecas desnudadas por los humillados y ofendidos entre los explotados de la tierra. El fracaso de la política indigenista del Estado expresa que no hay salida política apelando a la tutoría social; los sujetos sociales deben participar y decidir sobre sus intereses.

Una modificación sustantiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe incorporar la figura jurídica de las autonomías regionales, que posibilite expresiones auténticas de carácter cultural, lingüístico, religioso, étnico y político de las diversas y representativas minorías de la sociedad mexicana. Si no se entiende que una mayoría política es una expresión de calidad de las diferentes minorías, todo tiende a considerarse como mera cuestión cuantitativa, que hasta puede resolverse mediante fraudes electorales. Hay cuestiones que han de merecer un tratamiento cuidadoso y creativo a la vez, como es el caso de los delitos mayores, v.g: homicidio, violación, entre los más graves. Para estas situaciones cabe trasladar principios generales del Derecho y la instrumentación de las debidas garantías procesales -elemental que el acusado sea juzgado en su propio idioma- para no configurar una excepcionalidad irritativa a la equidad que debe imperar en la impartición de justicia. Buscar soluciones de convivencia social jamás debe formularse desde la reedición de privilegios; la justicia no es venganza.

La dinámica de internacionalización de capital de las economías, a nivel mundial, ha llevado a replantear la tradicional idea de soberanía, expresión de orden interno y garantía territorial. La penetración transnacional de las economías nacionales lleva el punto, a nuestro entender, a que la cabal expresión de soberanía es la decisión política autónoma del Estado nacional. Dentro de esta visión cabe sin forzamientos la incorporación de las autonomías regionales; éstas no vulneran la unidad nacional, más bien constituyen el origen histórico de la misma y recrearlas refuerza el perfil de la nación mexicana.

Tesis 10: La democracia directa y la representativa como instancias necesarias al sistema político mexicano

La democracia requiere de contenidos sustanciales -participación y decisión- para poder establecer nexos entre las instituciones y la gente; vinculación necesaria y reestructurante en el caso de México, donde el poder actúa unidimensionalmente a pesar de la existencia de instancias formales que hacen a los procesos propios de la institucionalidad democrática.

El punto es que el procedimentalismo hace crisis en México porque las reglas se violan o se ignoran, dándose lugar a las "negociaciones" entre el poder y las partes; lo resultante de esto, a veces, se denomina consenso, con violaciones flagrantes a las normatividades lingüística, ética y política.

No se trata de ignorar la necesidad de la existencia de procedimientos. Se trata de que éstos no pueden estar viciados de origen o sujetos a instrumentación desvirtuante. También, debe quedar claro que la democracia en sí no elimina las lacras sociales del capitalismo; no se trata de un correctivo social sino de una forma de Estado. Entender esto último es lo que permite desplegar esfuerzos conscientes, racionales, con miras a lograr transformaciones en la forma estatal que creen condiciones de cambios socioeconómicos con calidad diferenciada de las políticas seguidas por el Estado en sus últimos quince años. En consecuencia, la democracia mexicana no puede circunscribirse a las garantías y pulcritud electorales, siendo esto muy importante.

La sociedad mexicana ha incrementado su participación política mediante modalidades plebiscitarias que han enriquecido la vida política nacional; va encontrando cauces no oficiales para manifestar una política más cercana a los intereses populares, con más frescura y creatividad en la búsqueda de alternativas. Los mecanismos de democracia directa acercan a la gente a la política; no pueden cubrirse con ellos todas las complejidades de gobierno, pero sí se pueden atender cuestiones fundamentales, escuchar la voz del pueblo.

Plantear lo anterior no conduce a diluir la representatividad política, particularmente la parlamentaria; es necesaria y cabe perfeccionarla. Hay cuestiones de envergadura nacional que requieren tratamientos detallados, ser analizados a profundidad y con plazos más amplios. Pero, por sobre todo, el Poder Legislativo es asiento de la soberanía popular y expresión de la diversidad política y debe recuperar una centralidad que contrarreste al Ejecutivo.

Construir, crear, inventar los vínculos entre las instancias directas y las representativas conlleva ilusiones de buen gobierno pero también conduce a la necesaria terrenalidad que toda práctica política demanda.

CITAS:

Notas

[*] Profesor titular del Depto. de Economía, UAM-Iztapalapa.

[1] José Martí. Obras Completas. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, vol. 1, 1991, p. 169.

[2] Tomasi Di Lampedusa Giuseppe. El gatopardo. Barcelona, Editorial Argos Vergara, 1980, p. 35.

[3] José María Martinelli. "Perspectivas de América Latina" en Revista Memoria (México), núm. 73, diciembre, 1994, pp. 37-41. Las proyecciones a 1995 corresponden al autor.

[4] Para un análisis más exhaustivo de este punto puede consultarse, José María Martinelli. "Poulantzas: Marxista Clásico", en Revista Iztapalapa, (México, UAM), núm. 28, 1992, pp. 83-92.

[5] Esta tesis se estructura con base en el artículo de José María Martinelli. "Descentralización: desafío calificado", México, 1991, mimeo.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Empleo Público en México: ¿Redimensionamiento Durante la Década de los Ochenta? [*]

AUTOR: Mercedes Blanco []**

INDICE ANALITICO: Administración Pública: Empleo y Salarios

ABSTRACT:

Para poder dar cuenta de la dimensión y el funcionamiento del empleo público es necesario tener siempre presente la distinción de los dos grandes sectores que conforman al gobierno mexicano, o sea, la Administración central y la paraestatal. Esto responde al planteamiento de que, si bien como conjunto se rige por lineamientos generales comunes, tales como su vinculación con el Estado, cada sector presenta a su vez características y dinámicas propias.

TEXTO:

Introducción

La década de los ochenta ha representado para América Latina una etapa de importantes transformaciones en los más diversos órdenes. Una de las discusiones centrales ha girado en torno a la redefinición del papel del Estado y al cambio de modelo económico, lo cual continúa destacando como debate de los años noventa. En este marco, también se ha hablado sobre la denominada reforma del Estado y, como una de sus facetas, se encuentra el llamado redimensionamiento de la administración pública.

Este artículo tiene como objetivo central dar cuenta de uno de los aspectos importantes que intervienen en ese redimensionamiento del aparato estatal. Se trata de analizar la dinámica que ha presentado el empleo público -evolución, ritmo y magnitud- para poder responder a la pregunta que se plantea en el título del presente trabajo, o sea, si el volumen de este tipo de empleo ha disminuido durante la década de los ochenta, como el discurso neoliberal pareciera sustentar en aras de la modernización del Estado.

Para ello se parte de una propuesta inicial que, en una primera instancia, parece muy simple y que, sin embargo, muchas veces ha sido soslayada. Se trata del reconocimiento de que el aparato gubernamental no constituye una entidad monolítica ni homogénea. Es decir, para investigar empíricamente la evolución del empleo público y, finalmente, algunos de los posibles efectos de la reforma del Estado sobre los servidores públicos, es necesario analizar por separado por lo menos a dos grandes áreas: la Administración central, constituida fundamentalmente por las secretarías y los departamentos de Estado, y el Sector paraestatal -o lo que ahora queda de él- conformado por una gama de entidades (entre otras, empresas de participación estatal y organismos descentralizados).

Si bien, ambos sectores comparten un elemento único y distintivo respecto a cualquier otro ámbito laboral -el hecho de que el Estado represente el papel de empleador-, esto no es suficiente para considerarlos conjuntamente. Esto es así, porque cada uno constituye un mercado de trabajo con características diferentes y, por lo tanto, cada sector asume una dinámica de funcionamiento que le es específica.

El presente artículo, entonces, está dedicado al análisis de la evolución del empleo público solamente en la Administración central mexicana durante la década de los ochenta, aunque se harán referencias a momentos anteriores y al inicio de los años noventa para ofrecer un panorama más amplio.

La hipótesis que guió el análisis fue la persistencia de la tendencia histórica a la constante expansión de este tipo de empleo, aún en circunstancias desfavorables para el mercado de trabajo en general, como algunos de los momentos más álgidos de la crisis económica desencadenada a partir de 1982 lo muestran. Algunos autores [1] hacen referencia a este fenómeno al hablar de la posibilidad de un comportamiento contra o anticíclico del empleo público.

En los siguientes apartados se analizará el caso de México para ver los cambios que ha experimentado el empleo público en la Administración central mexicana en los años ochenta, pero primero se hará referencia al contexto latinoamericano ya que esto permite ubicar regionalmente al país y establecer algunas comparaciones.

El empleo público en América Latina

La evolución del empleo público en los países de la región presenta algunos comunes denominadores a pesar de que hay que tener siempre presentes las especificidades que los contextos nacionales suponen. Destaca la continua y creciente expansión de este mercado de trabajo desde mediados de la década de los cincuenta, [2] lo cual también es característico de muchos países altamente industrializados, aunque desde épocas más tempranas.

Durante las décadas que abarcan los años cincuenta, sesenta y setenta, la mayoría de los países de la región experimentaron una expansión acelerada del empleo público comparada con el ritmo de crecimiento de otros sectores. Así, por ejemplo, según estimaciones de PREALC para el conjunto de América Latina, las tasas anuales de crecimiento del sector público muestran una expansión más acelerada que el sector privado, entre otros, ya que para el período 1950-1980 el primero creció al 4.5% y el segundo al 3.7%. [3]

En la década de los ochenta, la tendencia histórica de crecimiento sistemático del empleo público en América Latina se trastoca, al igual que otros procesos socio-económicos, ante el embate de la crisis signada por el endeudamiento y la recesión. Lo que ha sucedido en estos años con la evolución del empleo público es que ha disminuido su acelerado ritmo de crecimiento pero se ha seguido expandiendo, sobre todo si se compara con otros mercados de trabajo -el empleo privado en particular- que ante la crisis han

experimentado francos decrecimientos. [4] México constituye un ejemplo de esto, como los datos del Cuadro 1 lo muestran.

Cuadro 1. Tasas de Crecimiento del Empleo público y de Algunas Ramas de Actividad Económica[H-]

Lo que destaca claramente es que, por ejemplo para el año de 1983, ya instalada plenamente la crisis, la tasa de crecimiento del conjunto de las ramas económicas fue negativa (-1.5%) y la del conjunto de las secretarías y departamentos de Estado fue positiva (5.2%). [5] Por supuesto se trata de universos muy diferentes en términos de magnitudes absolutas pero lo que interesa enfatizar en este momento, es el comportamiento anticíclico de esta parte del empleo público. Aunque, por otro lado, y como se verá en los siguientes apartados, las tasas de crecimiento de la Administración central bajaron notoriamente durante el período 1982-1988, correspondiente al régimen presidencial de Miguel de la Madrid, en comparación con sexenios anteriores.

Por su parte, para el conjunto de América Latina, algunos autores señalan que "en este período recesivo la política de empleo del sector público tuvo un carácter nítidamente anticíclico, que se expresó en la expansión de la demanda de empleos gubernamentales, en la puesta en marcha de programas compensatorios de empleo, o en ambas cosas a la vez. (De esta manera,) el sector público acentuó su política compensatoria durante el período 1983-1986... Sin embargo, hacia finales del decenio, la necesidad de reducir el déficit público, así como la aplicación de reformas al aparato estatal, condujeron a una importante reducción de la capacidad de absorción de empleo del Estado". [6]

Ante este tipo de señalamientos resalta la necesidad, como se mencionó en la introducción, de analizar por separado al empleo público perteneciente a la Administración central y al generado por el Sector paraestatal. Ha sido, sobre todo este último sector, el que ha experimentado modificaciones radicales ya sea a través de su reestructuración, su redimensionamiento o la abierta privatización de las empresas que lo conforman. Sin embargo, si bien en relación con la orientación política y económica de los regímenes en turno en cada país -entre otras cosas inducida por las "recomendaciones" de las agencias internacionales de financiamiento- la reestructuración del Sector paraestatal representa fuertes modificaciones estructurales, en términos estrictamente del empleo que genera, como parte del conjunto del empleo público, su situación es otra.

Es decir, si se toma en cuenta que en América Latina del total del empleo público aproximadamente un 75% corresponde a la Administración central, provincial y municipal y el 25% restante lo abarca el Sector paraestatal, [7] lo que resulta es que lo que se ha reestructurado y reducido fundamentalmente es este último por lo que la mayoría del empleo público ha permanecido. Con esto no se pretende minimizar la importancia, por ejemplo, de algunos despidos masivos que han ocurrido en ciertas empresas ni el impacto social que ha causado el redimensionamiento del Sector paraestatal, sino se trata de contextualizar y relativizar dichos cambios.

O sea, se reitera que durante los años ochenta ha disminuido la tendencia histórica del acelerado crecimiento del empleo público en la región pero, en general, no ha presentado un fuerte decrecimiento y ha mantenido al personal que ocupa en sus puestos de trabajo, e incluso ha crecido levemente. [8] Es este fenómeno, el que ha sido calificado por algunos autores como correspondiente a un comportamiento anticíclico del empleo público, sobre todo en un contexto de crisis y recesión económica como es, por ejemplo, el caso de Brasil, [9] Costa Rica, [10] Uruguay, [11] Venezuela [12] y el caso de México. como a continuación se expondrá.

El empleo público en la administración central mexicana

En otras publicaciones [13] he dado cuenta de manera amplia de la evolución y las tendencias que ha presentado el empleo público en la Administración central mexicana a lo largo de casi 70 años (1920-1988). Uno de los ejes ordenadores del análisis se ha sustentado en la propuesta de que la dinámica del empleo público estará más estrechamente vinculada, que en otros mercados de trabajo, con la orientación política y económica de cada régimen presidencial, precisamente por asumir al Estado como su empleador. De aquí se desprende, además, que el seguimiento por períodos sexenales (a partir del correspondiente al Gral. Lázaro Cárdenas) aparezca como una división temporal de indispensable consideración.

Es por ello, que en esta ocasión se empezará por hacer una breve exposición del régimen del presidente Echeverría para tenerla como un referente cercano tanto de la tendencia de constante y acelerada expansión del empleo público, presente desde la conformación del aparato gubernamental mexicano en la década de los veinte, [14] como de las transformaciones que ha ido experimentando en los tiempos más recientes.

La década de los setenta

Después de años de crecimiento económico sostenido y de estabilidad política, la década de los setenta se inicia con síntomas que apuntarán a profundas transformaciones. El esquema de "desarrollo estabilizador" resultaba ya inoperante y precisamente por ello se pretendió reorientar el proceso económico con un enfoque que en ese momento se llamó "desarrollo compartido". Esta nueva estrategia implicó dos líneas de acción por parte del Estado: una, la del crecimiento que en buena medida se concentró en el Sector paraestatal y, otra, la del endeudamiento externo para solventar dicho crecimiento.

Es precisamente en la dinámica del empleo público, donde se hace evidente la acelerada expansión que experimentó tanto la Administración central como el Sector paraestatal durante la primera mitad de la década de los setenta, correspondiente al sexenio del presidente Echeverría (1970-1976). Sólo a manera de ejemplo, el Sector paraestatal al inicio del sexenio estaba compuesto por 84 entidades [15] y al final ya contaba con 845 organismos. [16]

Por lo que respecta a la Administración central, si se compara el ritmo de crecimiento que en conjunto presentaron las secretarías y los departamentos de Estado con el de los

sexenios que le siguieron, resalta la acelerada expansión que experimentaron durante este período. Al igual que se mencionaba párrafos arriba, en esta ocasión no es posible entrar a una exposición más detallada, como se ha hecho en otros textos, [17] del crecimiento del empleo público por programas y por dependencias gubernamentales. Es decir, teniendo en cuenta que la propia Administración central está conformada por bloques diferentes, constituidos por secretarías y departamentos de Estado afines, se plantea también como necesario el dar seguimiento a cada una de las dependencias y a su agrupamiento por programas, ya que estas unidades de análisis pueden cambiar en direcciones y a ritmos diferentes, y a veces hasta opuestos, a lo largo del tiempo. [18]

Volviendo al conjunto de la Administración Central, la información proporcionada en el Cuadro 2 da clara cuenta tanto de su crecimiento explosivo durante el régimen de Echeverría, al presentar una tasa anual del 16.15% comparada con una del 8.26% del sexenio anterior (el de Díaz Ordaz, cuyas cifras no se consignan en el cuadro), como de la desaceleración que experimentó en los dos sexenios que le siguieron.

Cuadro 2. Tasas Anuales de Crecimiento del Empleo en las Dependencias de la Administración Central, por Programas y por Sexenios, 1970-1988[H-]

Es por ello que, también muy brevemente, resulta necesario hacer referencia al régimen del presidente López Portillo, por cuanto en este período se presentó en cierta manera el fenómeno del comportamiento anticíclico del empleo público sólo que a la inversa. Es decir, a pesar del difícil futuro que parecía derivarse de la situación del sexenio de Echeverría, a López Portillo le toca administrar un período de auge petrolero (1978-1981) sin precedentes con lo que se logran ritmos de crecimiento económico muy elevados; a manera de ejemplo, el PIB alcanza tasas de ocho y nueve por ciento en esos años, las cuales resultan de las más altas a nivel mundial. Para sustentar este crecimiento la estrategia de contratación de crédito externo se amplió de tal forma que, como ahora se sabe, contribuyó de manera muy significativa a generar la crisis económica que se desencadenaría a partir de 1982, último año del régimen de López Portillo.

En este contexto, y a diferencia del sexenio anterior, la Administración central no siguió creciendo al mismo ritmo sino que presentó una desaceleración importante. Esto puede constatarse al observar en el Cuadro 2 las tasas de crecimiento del empleo por secretarías y departamentos de Estado que, como conjunto, presenta una tasa del 4.15% comparada con la del 16.15% del sexenio echeverrista.

De esta manera, puede decirse, en primer lugar, que si bien durante el período 1976-1982 la Administración central disminuyó su velocidad de crecimiento, la comparación con las elevadas tasas del sexenio anterior produce un efecto relativo, pues en términos absolutos el empleo público siguió incrementándose. En segundo lugar, el auge petrolero propició algunos fenómenos importantes en los mercados de trabajo, ya que hubo una generación de empleo superior al incremento de la población económicamente activa, básicamente en el lapso 1979-1981, destacando ramas como la de la construcción.

Por último, hay que tomar en cuenta, tanto para el sexenio de López Portillo como para el anterior y los que le han seguido, que en adición a las secretarías y departamentos de Estado -que, recordemos, es el universo al que se está haciendo referencia aquí- durante cada período presidencial se crean instancias que administrativamente no están bajo la jurisdicción de la Administración central, pero que se constituyen en herramientas fundamentales para la implementación de las líneas de acción directamente derivadas de la orientación política y económica de cada régimen. Este sería el caso, entre otros, de la llamada Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, más conocida como Coplamar durante el sexenio de López Portillo, y del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) creado por el presidente Salinas de Gortari.

Este tipo de programas, y otras varias instancias administrativas, manejaron una gran cantidad de recursos financieros y humanos pero, por lo que toca a estos últimos, no están contabilizados en los Anuarios Estadísticos del ISSSTE (la principal fuente de información utilizada para la medición del empleo público en la Administración Central, como se señala en la última parte de este artículo) como trabajadores al servicio del Estado. De ahí que si se evaluara en conjunto el total de las personas trabajando directamente para el Estado, sin contar al Sector Paraestatal, en sus diversas modalidades de adscripción y contratación, las cifras serían aún más impactantes.

La década de los ochenta

A diferencia de los regímenes anteriores, Miguel de la Madrid inició su período presidencial en medio de una situación financiera que él mismo calificó como "de emergencia" en su discurso de toma de posesión. Así, ante la profunda crisis económica con la que comenzó este sexenio, una buena parte de la atención se centró en resolver precisamente los problemas económicos en el nivel estructural basándose para ello en medidas de corto (por ejemplo, el Programa Inmediato de Reordenación Económica) y largo plazos.

Entre las medidas a largo plazo, los lineamientos centrales iban por el lado del fortalecimiento de la rectoría del Estado y la reestructuración del Sector paraestatal a través de la disminución de su tamaño y, sobre todo, la transformación de su papel como uno de los ejes del desarrollo económico nacional. En realidad lo que quedaba verdaderamente sujeto a cuestionamiento era la viabilidad de un modelo global de desarrollo económico, por lo que el régimen presidencial de Miguel de la Madrid consideró que había que poner en marcha profundas transformaciones estructurales, entre las que destacaban el "redimensionamiento" del Sector paraestatal, ya que desde la época cardenista hasta el sexenio de López Portillo este sector había presentado un crecimiento continuo y a veces muy acelerado.

Como ejemplo de ello, las siguientes cifras resultan ilustrativas: al finalizar el sexenio de López Portillo había 1,155 entidades en el Sector paraestatal, durante el régimen de Miguel de la Madrid se agregaron 61 entidades más, pero de ese total (1,216) hacia finales de 1988 había 397 procesos de liquidación o extinción en curso, 48 más dejaron de pertenecer legalmente al sector por tratarse de empresas con participación estatal

minoritaria, 109 de fusión o transferencia y 218 entidades en venta. De esta manera, el Sector paraestatal quedó reducido en el curso de un sexenio a menos del 40% del tamaño que había adquirido a lo largo de 50 años. [19] Sin embargo, durante esta primera etapa de reestructuración buena parte de los organismos desincorporados eran relativamente poco importantes para la estructura productiva nacional ya que el Estado conservó las grandes empresas estratégicas; sería hasta el sexenio de Salinas de Gortari que el proceso se profundizaría.

Por lo que toca específicamente al sector central, también se hacen reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (expedida bajo el mandato de López Portillo) con la idea de adecuar una vez más la estructura orgánica de la Administración Central para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados. Así, se crearon y modificaron secretarías de Estado, como el surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación, y la transformación de la Secretaría de Patrimonio Nacional y Fomento Industrial en una nueva secretaría denominada de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como también la de Asentamientos Humanos se convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Un punto que hay que destacar es que junto con esta reestructuración de la Administración central se manejó también la necesidad de reducir el gasto público a través del recorte de personal. Este objetivo se enmarcó en la tónica que guiaba el encuadramiento legal de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores y que era la de la modernización y la optimización del aparato administrativo. En los hechos se tradujo, desde el inicio del sexenio del presidente De la Madrid, en la intención de redimensionar también la Administración central, como se estaba haciendo con el Sector paraestatal. Sin embargo, a pesar de que a primera vista podría parecer una acción más fácil de llevar a cabo que reestructurar el complejo universo paraestatal, a la larga los resultados fueron relativos, como se verá enseguida.

A mediados del sexenio (1985) las autoridades argumentaban explícitamente en torno a la necesidad, debida a la situación de crisis económica, de reducir los gastos del gobierno, entre otras cosas, recortando al personal de la administración pública. Por lo que respecta al número de trabajadores afectados se dieron a conocer diferentes datos, según del grupo que provenían y donde, aparentemente, la parte oficial tendía a disminuir la magnitud de la medida y la parte afectada la sobreestimaba.

La línea oficial, representada por los Secretarios de Estado, los líderes sindicales y la propia Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), hablaba de acciones tales como las de reubicar y "basificar" [20] a los trabajadores del Estado, sin embargo, estos últimos sentían la amenaza de un recorte de personal. En las declaraciones de funcionarios y en los medios de comunicación se manejaban diversas cifras de aquellos empleados de confianza y trabajadores de base que serían despedidos o reubicados; se aclaraba que estos últimos no serían liquidados ni perderían sus derechos porque la ley así lo señalaba. Además de esto, también se hablaba del congelamiento de

plazas y la paralización de obras de diverso tipo, lo cual implicaba un recorte aún mayor de personal ocupado por el Estado.

Esta situación provocó una gran inquietud entre la mayoría de los empleados públicos, tanto de la Administración central como de la paraestatal, y bajo diversas situaciones laborales (base, confianza, lista de raya, por contrato y tiempo determinados), ante el temor de perder su trabajo. Como reacción se constituyó un Frente Intersecretarial para la Defensa del Empleo y el Salario (FIDES) que se opuso abiertamente a tales reajustes de personal por parte del gobierno federal y que se declaró independiente de los sindicatos de burócratas y de la FSTSE, porque consideraba que no defendían realmente sus intereses. El proceso de liquidación y reubicación se inició a mediados de 1985 por lo que en los meses de julio y agosto hubo una sucesión de acciones por parte del FIDES tales como manifestaciones públicas de protesta, declaraciones ante los medios de comunicación e incluso amparos legales contra el Estado por parte de aquellos que habían sido despedidos.

El recorte de personal no se dio sólo entre los trabajadores de menor calificación (aunque sí mayoritariamente) sino que también afectó a los mandos medios y altos ya que, como producto de una reestructuración interna de la Administración central y paraestatal -por ejemplo, desaparecieron 15 subsecretarías y 50 direcciones generales-, se liquidó a un grupo de funcionarios. [21]

El año de 1985 fue especialmente significativo y difícil para los burócratas mexicanos, sobre todo los de la ciudad de México, ya que junto a la iniciativa de recorte de personal, en septiembre se sucedieron los fuertes sismos que trajeron como consecuencia directa la destrucción física de lugares de trabajo y la posterior reubicación de los empleados. Como parte de esto último, se intentó implementar un programa de descentralización de la burocracia pero un año después ya se hablaba del fracaso del mismo puesto que los trabajadores que se fueron al interior de la república tuvieron que regresar ante la falta de una serie de condiciones mínimas como la vivienda, servicios y la propia desorganización administrativa.

A lo largo de todo este sexenio tanto las reestructuraciones que experimentó la administración pública como la situación de sus empleados fueron un reflejo de la política económica gubernamental. Es decir, el estilo de participación estatal que empezó a girar hacia el mencionado redimensionamiento y la reprivatización, se concretó en el caso de los empleados públicos en un intento de recorte que resultó relativo en términos de magnitudes.

Es decir, si bien la reducción del gasto público, vía la reestructuración de la Administración central y su consiguiente "adelgazamiento" y recorte de personal, fue ampliamente publicitada en los medios de comunicación, en realidad el redimensionamiento del Estado se centró en el Sector paraestatal. Este no sólo apuntaba a las magnitudes de los recursos financieros y humanos, sino también a un significativo cambio de orientación en la política económica nacional. En última instancia el Estado

podía deshacerse totalmente de sus entidades paraestatales pero era impensable la inexistencia de un aparato administrativo gubernamental. [22]

Por todo lo anterior y porque, además, buena parte de los puestos en la Administración central se enmarcan legalmente bajo la garantía de la "inamovilidad en el empleo", el número de personas que continuaron laborando en la Administración central a lo largo del sexenio de De la Madrid no sólo no disminuyó sino que incluso aumentó ligeramente, como se desprende de la tasa de crecimiento correspondiente a este período -2.52%- (véase Cuadro 2).

Este hecho puede observarse más detalladamente en el Cuadro 3 del anexo estadístico que consigna los números absolutos y las variaciones porcentuales año por año -desde 1970 hasta 1992- del total de afiliados al ISSSTE y del conjunto de trabajadores en la Administración Central. Así, para el sexenio de De la Madrid es sólo en el último año de su período (1988) que se da un decrecimiento (aproximadamente 26,000 trabajadores) en el volumen de empleados públicos de la Administración central aunque no es así para el conjunto de los trabajadores afiliados al ISSSTE en donde hay un ligero crecimiento (un poco más de 3,000 personas) para ese año.

Cuadro 3. Variaciones Porcentuales por año, del Total de Afiliados al ISSSTE y de la Administración Central,[H-]

Por lo tanto, se reitera que, en términos macroestructurales y de evolución en el nivel agregado, lo que en realidad sucedió es que el ritmo de crecimiento en la Administración central sí disminuyó, sobre todo comparado con los sexenios anteriores, pero no se dio un cambio de la tendencia histórica hacia la expansión. Además, otro hecho que es importante resaltar, es que este fenómeno fue diferencial por secretarías y departamentos de Estado (como puede apreciarse en el Cuadro 2) ya que casi la mitad de las dependencias (10 de 18) presentó tasas negativas y entre las tasas positivas la más elevada fue la de la Secretaría de Educación Pública (5.24%).

Para terminar, es necesario señalar que ese decrecimiento en números absolutos de empleados en la Administración central, en el último año del sexenio de Miguel de la Madrid, podría estar apuntando a futuras transformaciones estructurales por lo que se observa en los primeros años del régimen de Salinas de Gortari. Es decir, un decrecimiento en el último año de un período presidencial en ocasiones anteriores no denotaba un posible cambio de la tendencia general de constante expansión del empleo público. Sin embargo, teniendo en cuenta la información disponible para los años que van de 1988 a 1992 (Cuadro 3), proveniente también de los Anuarios Estadísticos del ISSSTE, se ve claramente una reducción del número absoluto de trabajadores que laboran en la Administración central entre 1988 y 1990, sin embargo, para 1991 y 1992 se presenta un leve incremento.

Además, para estos dos últimos años hay que hacer ciertas precisiones relacionadas con algunos cambios que se dieron en la estructura orgánica de la Administración central. El más importante se centra en la desaparición de la Secretaría de Programación y

Presupuesto y en la creación, en 1992, de la Secretaría de Desarrollo Social. Como se acaba de mencionar, el Cuadro 3 consigna un incremento del volumen de empleados en la Administración central entre 1991 y 1992 y en ese aumento no están contabilizados los aproximadamente 9,000 trabajadores adscritos a SPP, ya que esta secretaría ya no aparece en los Anuarios Estadísticos del ISSSTE de 1992, pero tampoco aparece la recién creada Sedesol.

Seguramente la mayoría de este volumen de empleados fue transferido o reubicado en otras dependencias, por lo que aquí hay que recordar nuevamente la existencia de una variedad de instancias que, sin ser las secretarías y los departamentos de Estado, forman parte del aparato burocrático-administrativo pero sus recursos financieros y humanos se manejan en otras partidas. Este sería el caso, durante el régimen de Salinas de Gortari, del Pronasol, que congregó a un buen contingente de empleados a su servicio pero que no está incluido en el universo aquí considerado. De esta manera, analizando los datos de los últimos años, no parece pertinente establecer de manera tajante la existencia de un verdadero cambio de la tendencia histórica del empleo público hacia la expansión, por cuanto se requeriría de un panorama a más largo plazo.

Consideraciones finales

El análisis del crecimiento del empleo público en la Administración central mexicana ha supuesto la consideración de una variedad de elementos -tanto económicos como políticos- para su investigación. En este artículo se ha tomado como hilo conductor, solamente el volumen de empleados para responder a la pregunta de si este aparato burocrático-administrativo también ha experimentado una reducción de su tamaño durante la década de los ochenta, como ha sucedido con el Sector paraestatal.

Desde el inicio se señaló que para poder dar cuenta de la dimensión y el funcionamiento del empleo público, es necesario tener siempre presente la distinción de los dos grandes sectores que conforman al gobierno mexicano, o sea, la Administración central y la paraestatal. Esto responde al planteamiento de que, si bien como conjunto se rige por lineamientos generales comunes, tales como su vinculación con el Estado, cada sector presenta a su vez características y dinámicas propias.

En el nivel agregado, el empleo público en la Administración central se ha expandido constantemente, no sólo desde la década de los setenta, donde alcanzó uno de sus puntos más altos durante el régimen del presidente Echeverría, sino prácticamente desde la conformación del aparato gubernamental mexicano en los años veinte.

En cambio, el sexenio de López Portillo presentó un descenso en el ritmo de crecimiento del empleo público bastante pronunciado, si se compara con el período anterior y, por supuesto, en este sentido el sexenio de Miguel de la Madrid presenta disminuciones aún mayores. Sin embargo, por ello se ha enfatizado que, a pesar de la crisis económica y de la reducción en los ritmos de crecimiento del empleo generado por la Administración central, como conjunto, ésta no disminuyó el número de empleados a su servicio durante este último sexenio.

A pesar de lo anterior, el análisis de la reducción del número absoluto de trabajadores que laboran en la Administración central entre el final del mandato de Miguel de la Madrid y el inicio del de Salinas de Gortari permite suponer cambios en la tendencia histórica de evolución del empleo público. Esta afirmación debe ser evaluada cuidadosamente porque después del decrecimiento inicial en este último sexenio hubo un leve incremento.

Es por ello, que queda abierto el desarrollo de futuras líneas de investigación que no sólo den seguimiento a la evolución del empleo público sino que habrán de complejizar el análisis tomando en cuenta, tanto la dimensión económica como la política así como diversas herramientas teóricas y metodológicas. Sólo así podrá establecerse si, en efecto, el empleo público en general, y en su distinción por segmentos o áreas, está experimentando transformaciones verdaderamente estructurales y no sólo coyunturales.

Algunos elementos sobre las fuentes de información

Uno de los aspectos centrales de cualquier investigación está conformado por la base empírica que, finalmente, es la que da sustento a los planteamientos teóricos. En el caso del empleo público mexicano la información que se ha generado y está disponible puede considerarse como escasa y de calidad y cobertura variables para diferentes momentos del tiempo. Hay que decir que esta situación prevalece en la gran mayoría de los países en vías de desarrollo y aún en muchos de los altamente industrializados. [23]

Algunos autores [24] han considerado que las principales fuentes de datos que pueden contener información sobre el empleo público son los censos y encuestas de hogares, documentos sobre presupuestos, anuarios estadísticos, los sistemas de seguridad social, las propias instituciones gubernamentales que funcionan como empleadoras y algunos estudios ocasionales al respecto. Sin embargo, en cada uno de estos casos, sobre todo en los países en vías de desarrollo, la información proporcionada por estas instancias presenta grados variables de deficiencias y sesgos.

En el caso de México, se cuenta con fuentes como los Censos de Población, las Cuentas Nacionales y los Informes de Gobierno, que si bien contienen información de una u otra manera referida al empleo público, generalmente se trata de datos elaborados o estimados con finalidades específicas y para períodos de tiempo diversos.

No existe una institución encargada de compilar, concentrar y generar información específica sobre el empleo público, pero a falta de ello se puede recurrir a los datos existentes sobre los afiliados activos al sistema de seguridad social, como lo plantean algunos autores. [25] En el caso de México, a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se tiene acceso a cierto tipo de información referida a esta población e incluso publicada sistemáticamente en sus Anuarios Estadísticos. Más específicamente, y sobre todo en función de la parte del

empleo público objeto de nuestro análisis, resulta que los afiliados al ISSSTE laboran mayoritariamente en la Administración central y no en el Sector paraestatal.

Esta fuente de datos resulta muy importante para el logro de los objetivos planteados ya que con los datos de los Anuarios Estadísticos publicados por el ISSSTE es posible obtener una visión panorámica a lo largo de casi de 30 años -de 1965 a 1992- respecto al número de trabajadores, hombres y mujeres, [26] que se han ido incorporando como asegurados y, por lo tanto, como "trabajadores al servicio del Estado". También se puede constatar, aunque sin la distinción por sexo, cómo las dependencias de la Administración central han ido variando su número de empleados afiliados al ISSSTE, con lo cual se pueden observar las diferencias entre las secretarías de Estado.

CITAS:

Notas

[*] Ponencia presentada en el seminario Reforma del Estado, de la Administración Pública y sus efectos en los servidores públicos organizada por la Fundación Friedrich Ebert y la revista El Cotidiano, julio de 1995.

[**] Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social (CIESAS-México). Egresada del Doctorado en ciencias Sociales con Especialidad en Estudios de Población del CEDDU Colegio de México.

[1] A. Marshall (comp.). El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, 1990.

[2] R. Echeverría. Empleo público en América Latina. Oficina Internacional del Trabajo. PREALC, 1985. Además R. Infante y E. Klein. "Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990", en Revista de la CEPAL, núm.45, diciembre 1991 y A. Marshall, op. cit.

[3] R. Infante y E. Klein. Op. cit.

[4] R. Echeverría. Op. cit.

[5] Consúltese la parte dedicada a las fuentes de información, donde se hace referencia a algunos de los problemas que se presentan en torno a la medición de los volúmenes del empleo público y al tipo de datos utilizados en el caso de México para dar seguimiento al empleo en la Administración central.

[6] R. Infante y E. Klein. Op. Cit.

[7] A manera de ejemplo, para 1986 Argentina tenía el 81% del empleo público en la Administración central, provincial y municipal y el 19% en empresas y bancos; D. Orlandy. "Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986", en A. Marshall (comp.). Op. cit., entre 1984 y 1986 Colombia presentaba 76.1% y 23.9%

respectivamente; A. Corchuelo y F. Urrea. "El empleo en Colombia y su impacto sobre el mercado laboral urbano. 1970-1987". Ibid; y para 1982 México contaba con 68% y 32%; I. Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública de México. 1. Bases y Estructura. 2. Funciones y Especialidades. México, INAP/CONACYT, 1984.

[8] A. Marshall. Op. cit.

[9] S. Cutolo dos Santos y C.A. Ramos. "Empleo y remuneración en el sector público brasileño", en A. Marshall (comp.). Idem.

[10] M. Argüello y A. Lavell. "Estado y empleo público en Costa Rica, 1950-1986", en A. Marshall (comp.). Op. cit.

[11] J.C. Fortuna. "El empleo público en el Uruguay, 1963-1985", en A. Marshall (comp.). Ibid.

[12] V. Cartaya Febres. "Venezuela: empleo y condiciones de trabajo en el sector público". Idem.

[13] Mercedes Blanco. Empleo público en la administración central mexicana. Evolución y tendencias: 1920-1988. México, CIESAS, 1995. (En prensa).

[14] Véase Mercedes Blanco. "La conformación del aparato gubernamental mexicano: 1920-1940", en Revista Secuencia. (México, Instituto Mora), 1995. (En prensa)

[15] Empresas de participación estatal mayoría y minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos.

[16] R. Villarreal. "Las empresas públicas como instrumentos de política económica en México", en El Trimestre Económico. (México), núm. 178, abril-junio de 1978.

[17] Véase Mercedes Blanco. "Evolución y tendencias del empleo público en México: 1964-1988", en Estudios Demográficos y Urbanos. (El Colegio de México), vol. 8, núm. 3 (24), septiembre-diciembre 1993.

[18] El Cuadro 2 contiene información por programas y por dependencias, correspondientes a los sexenios que abarcan de 1970 a 1988, sin embargo, en este momento no es posible, por razones de espacio, exponer el análisis que se ha realizado al respecto.

[19] J. Tamayo. "Las entidades paraestatales en México", en México, 75 años de Revolución. Desarrollo Económico II. México, FCE/INEHRN. 1988.

[20] Con esto se hace referencia a aquellas personas que laboran en dependencias gubernamentales pero bajo contratos de trabajo que pueden ser eventuales, temporales, o

de otro tipo, y que no implican la seguridad e inamovilidad en el empleo (la base), de ahí que la acción de "basificar" a este personal se plantea como un beneficio.

[21] Para un seguimiento más detallado de los acontecimientos, véase una cronología elaborada por Carmen Llorens en *El Cotidiano*, núm 7, agosto-septiembre, 1985.

[22] C. Tello y J.L. Negrín. "Finanzas Públicas", en C. Tello (coord.). México: informe sobre la crisis (1982-1986). México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1989.

[23] P. Heller y A. Tait. *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*. Washington, D.C., International Monetary Fund. 1983.

[24] R. Echeverría. op. cit.

[25] Idem.

[26] Existen muy pocos estudios que den cuenta de la participación femenina en el empleo público, siendo que constituye una fuente de trabajo importante para las mujeres y que, además, contiene algunos segmentos altamente feminizados consúltese. Mercedes Blanco. "La mujer en el empleo público en México", en Tarrés (comp.). *La voluntad de ser mujeres en los noventa*. El Colegio de México, 1993.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Empleo y Salarios en México: Administración Pública y Defensa

AUTOR: Julio F. Goicoechea [*]

INDICE ANALITICO: Administración Pública: Empleo y Salarios

ABSTRACT:

Tradicionalmente, el número de puestos de trabajo en el gobierno, i.e. administración pública y defensa, en lo fundamental, está relacionado con la magnitud del PIB total. Es decir, los servicios desempeñados por la burocracia en su conjunto están asociados a la suma de bienes y servicios producidos en un país. Si bien este término de referencia se valida en el largo plazo, es posible que por períodos breves el monto del PIB total y el empleo en la administración pública y defensa diverjan.

TEXTO:

El presente trabajo describe el comportamiento del empleo y de los salarios en el sector integrado por la administración pública y la defensa en México durante el período comprendido entre 1980 y 1993. En primer término, se relaciona el personal ocupado en México en dicha rama de actividad con el PIB total, sugiriendo la presencia de una política económica proclive a la creación de empleos públicos, particularmente como una medida anticíclica contra la desocupación. Posteriormente se analiza el salario producto, i.e. en tanto elemento de costo para el gobierno como comprador de dichos servicios laborales, observándose una tendencia a la recuperación en 1988. Además, en relación a la inflación, se contrasta aquella que enfrenta el empleado público como consumidor final, y la que se genera en la administración pública y defensa, encontrándose que a partir de 1989 dicho diferencial disminuye, redundando en una merma menor, aunque positiva, en el poder adquisitivo del salario del servidor público. Finalmente, se coteja el diferencial salarial real entre los servidores públicos, los asalariados medios a nivel nacional y los asalariados mínimos. Estos últimos son los que mayor reducción han experimentado en sus exiguos ingresos, seguido por el asalariado medio. En términos relativos, el asalariado en el sector público ha sufrido una merma en su ingreso de menos del 15% entre 1980 y 1993, comparado con más del 50% en el caso del asalariado mínimo.

Este trabajo se constriñe a la propia administración pública y defensa, excluyendo a la seguridad social. Es decir, considera solamente a la burocracia pública que labora en el gobierno central (gobierno federal, Departamento del Distrito Federal, organismos descentralizados), y en el gobierno local (estatal y municipal), dejando de lado los servicios médicos y de educación, así como a la seguridad social. Por otra parte, no se consideran los trabajadores que laboran en las empresas públicas. Los datos utilizados en este trabajo provienen básicamente de las Cuentas de Producción del Sector Público, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Empleo

Tradicionalmente, el número de puestos de trabajo en el gobierno, i.e. administración pública y defensa, en lo fundamental, está relacionado con la magnitud del PIB total. Es decir, los servicios desempeñados por la burocracia en su conjunto están asociados a la suma de bienes y servicios producidos en un país. Si bien este término de referencia se valida en el largo plazo, es posible que por períodos breves el monto del PIB total y el empleo en la administración pública y defensa diverjan. Por ejemplo, de 1981 a 1985, el empleo gubernamental creció exponencialmente, rebasando un millón de puestos de trabajo (Gráfica I). [1] Dicho crecimiento, superior al 5% anual en promedio, contrasta con el estancamiento del PIB en México. El aumento en la planta laboral sugiere la existencia de una política oficial para compensar la caída empleo en la economía, a través de una expansión en los puestos de trabajo en la administración pública y defensa. La contracción de la actividad económica en 1986 puso un freno en el crecimiento del empleo en el sector público, [2] el cual se mantiene en cerca de un millón de plazas de trabajo. [3] La implantación del primer pacto heterodoxo, en vigor a lo largo de 1988, inicia un movimiento de reducción de puestos de trabajo, orientado a convergir con el crecimiento del PIB a partir de 1990. En este sentido, durante los períodos 1980-1981 y 1990-1993, se observa la concomitancia entre empleo y producto, la cual es característica del largo plazo.

Gráfica I. Personal Ocupado. Administración Pública y Defensa, y PIB Total[H-]

A excepción del período de ajuste en el empleo, i.e. 1985-1990, cuando se experimenta una reducción de aproximadamente 5% en la planta laboral gubernamental a lo largo de tres años, este sector se ha caracterizado por proporcionar un incremento neto en el número de empleos que ofrece. Incluso, en este período la contracción del empleo gubernamental es débil, comparada con el crecimiento en el total de los puestos de trabajo en México. Durante la breve recuperación económica de 1990-1993, el crecimiento del empleo en el sector público es superior al empleo en la economía en su conjunto: 1.4% y 1.1% de crecimiento anual medio, respectivamente. Este aumento llega a alcanzar niveles sin precedente en el período 1981-1985, siendo la tasa de crecimiento en el empleo público 10 veces mayor en relación a la ocupación en el total de la economía, es decir, 5.1 % de crecimiento medio anual vs. 0.5%. Antes de entrar a considerar remuneraciones o salarios, en términos generales los datos plantean una proclividad gubernamental a estimular el empleo público, a juzgar por el crecimiento de este último por encima de la ocupación en la economía. Durante todo el período considerado (1980-1993), el personal ocupado en el sector público y el PIB crecieron a una tasa anual prácticamente semejante: 1.9 por ciento y 2 por ciento, respectivamente, confirmando la relación que existe entre ambos. El empleo en el sector público representó entre 4.2% y 4.4% de la ocupación total en México, durante el período considerado.

Salarios

El salario medio se estima como la razón entre la remuneración de asalariados y el personal ocupado. [4] Dicho salario medio [5] puede estimarse de dos maneras distintas. En primer lugar, se considera como salario producto medio. Es decir, como el costo para el gobierno en cuanto comprador de dichos servicios personales, ajustado por la inflación a través del índice de precios implícito de la producción bruta de la administración pública y defensa. [6]

Por otra parte, se calcula el salario real medio, el cual expresa la capacidad de compra del asalariado. Es decir, se ajusta el salario medio en el sector público a través del índice de precios al consumidor. [7] Si ambos índices coincidieran, no habría diferencia entre lo que cuesta una jornada anual de trabajo a quien la compra (en este caso el gobierno) y lo que el vendedor (el empleado público) puede comprar con el valor de dicha jornada. Sin embargo, en el caso de México, dada la ineficiencia que priva en la distribución y producción de artículos básicos, la inflación en este grupo de artículos suele ser mayor a la observada tanto en el sector de administración pública y defensa, como en el PIB total.

Salario producto

Después de 1981 el salario producto medio muestra una tendencia decreciente, cayendo 10.2 por ciento hasta 1983, para continuar descendiendo hasta alcanzar un mínimo en 1987 (Gráfica II). Entre 1981 y 1987 el salario perdió un total de 25.7 por ciento. Considerando que el empleo se elevó en dicho período 20.1%, el resultado neto fue un ahorro para el gobierno. Es decir, la plantilla laboral se incrementa en menor proporción al decremento salarial, redundando en una disminución de 10.8 por ciento en la nómina total pagada por el gobierno. En 1988 se revierte la tendencia decreciente del salario medio en el sector público, incrementándose 2.3% en un solo año. En 1989 el salario producto medio en el sector público acusa el mayor aumento experimentado en un solo año, elevándose 14 por ciento. El carácter excepcional de dicho aumento radica en que: i) en ningún otro año del período se había elevado el salario en tal magnitud; ii) fue el primer año de una administración pública que llegó al poder con claros indicios de fraude electoral. Dentro de este orden de cosas, ante la ilegitimidad existente, parecería congruente afianzar el control de los servidores públicos por la vía del incremento salarial. Este incremento mostraría un acto más de clientelismo ejercido por el gobierno, dejando de lado la posible heterogeneidad en la distribución de dicho aumento en el empleo público. [9]

Gráfica II. Salario Producto Medio. Administración Pública y Defensa[H-]

La relación entre empleo y salario producto medio muestra patrones un tanto heterogéneos. De 1980 a 1985, por cada uno por ciento de decremento salarial, se alcanzó un aumento de 1.5% en el empleo. Este resultado implica que la administración pública y defensa incrementa el contingente de personal ocupado cuando desciende el salario, expresando una relación inversa con una magnitud más que proporcional. Sin embargo, de 1986 en adelante, se observa una relación directa entre salario producto medio y empleo. Por ejemplo, de 1986 a 1988, ante un decremento de 1% en los salarios, el empleo también se reduce, en una magnitud de 1.6 por ciento. Es decir, cae el salario y

también cae la ocupación. Por último, en el período 1989 a 1993, un aumento en el salario de 1% redonda en incrementos en la ocupación de 1.3 por ciento. En breve, de 1980 a 1985 se observan relaciones directas entre empleo y salario. De 1986 en adelante se observan, por contrapartida, relaciones inversas. Ahora bien, si nos restringimos a utilizar los puntos extremos en los años 1982-1988, característicos del período de ajuste y estabilización de la economía mexicana, la reducción salarial fue de 20.6 por ciento y el empleo se elevó en 11.7 por ciento. [10]

Salario real

Hasta ahora se ha considerado al salario exclusivamente en cuanto costo para el demandante de dichos servicios. El hecho de que, en la mayoría de los años considerados la inflación anual de los artículos incluidos en el índice de precios al consumidor sea superior al índice de precios de la producción bruta redonda en perjuicio para el trabajador del sector público. Asumiendo un salario de determinada magnitud, mientras mayor sea la inflación que enfrenta el consumidor en relación a la ocurrida en el ámbito de la producción de bienes o servicios, menor será la capacidad de compra de dicho salario, y por ende, se reducirá su magnitud. Por ejemplo, a partir de 1982, en todos los años se observa una inflación anual en los artículos al consumidor, superior a la generada en el sector de administración pública y defensa (Gráfica III). Dentro de esta tendencia creciente, dicho diferencial inflacionario llegó a ser superior al 23.1 por ciento en 1983, alcanzando 44.1 por ciento en 1988. La ineficiencia y el encarecimiento implícitos constituyeron un duro golpe para los asalariados en el sector público. Además de la anteriormente señalada caída en el salario producto entre 1982 y 1987, el encarecimiento relativo de los bienes agudizó el descenso en el salario real. No es sino hasta 1989 cuando empieza a disminuir el diferencial relativo entre el índice de precios al consumidor y el índice de precios en el sector de administración pública y defensa. Aunque el nivel se ha abatido considerablemente, en 1993 seguía estando por encima de la unidad, al tiempo que continuaba mermando el poder de compra del salario de los empleados públicos.

Gráfica III, Inflación Relativa. Índice de Precios al Consumidor en relación a: Ipiapd(*); ipp(**), (1980=1)[H-]

La disminución del diferencial entre el salario producto y el salario real para trabajadores públicos se debe al descenso inflacionario ocurrido en la administración pública y defensa. Cuando se compara el diferencial inflacionario entre los precios al consumidor y los precios al productor, se observa que con excepción de 1987, el incremento en la inflación generada por los primeros es persistentemente mayor a la ocurrida por los segundos. Esta relación creciente conlleva una merma en el salario de los trabajadores de la economía mexicana en su conjunto, además de poner en entredicho las ventajas de la liberalización comercial ocurrida en años recientes, en la intención conexas de hacer más eficiente al sector distribuidor de productos básicos y debilitar las estructuras monopólicas prevalecientes en este ámbito. A juzgar por los datos expresados en la razón índice de precios al consumidor y al productor, parece como si las distorsiones previamente existentes se hubieran agudizado, en detrimento del asalariado. Por lo anterior, y dado el bajo incremento observado en los precios relativos en el sector

administración pública y defensa, este contingente de trabajadores se ha beneficiado de un decremento en el diferencial entre su poder de compra y el costo pagado por el gobierno como demandante de dichos servicios laborales.

Comparativamente, los trabajadores del sector público han visto recuperar sensiblemente su capacidad de compra de manera importante a partir de 1989, sin haber sido afectados por decrementos salariales (Gráfica IV). Entre 1989 y 1991, si bien dicho salario real se estanca, es sólo para recuperarse en 1992. [11] En síntesis, si bien el salario real medio en la administración pública y defensa cayó aproximadamente 50% entre 1981 y 1988, con la recuperación salarial de 1989 esta reducción fue de sólo 38 por ciento. Dicha brecha siguió disminuyendo, hasta registrar 14% en 1993.

Gráfica IV. Salario Real Medio en Administración Pública y Defensa (ADP), y Total: Salario Real Mínimo[H-]

En relación a los trabajadores del sector público, el salario real de un trabajador medio en México llegó a su nivel más bajo en 1988, habiendo perdido 41.5% de su poder adquisitivo en relación a 1980. A pesar de la recuperación subsecuente, para 1993, un trabajador promedio tenía un ingreso 25.8 por ciento menor a su salario real en 1980. Los asalariados mínimos han visto mermada su capacidad de compra durante todos los años a partir de 1982. La pérdida de poder adquisitivo en 1993 fue de 60.4 por ciento, también tomando a 1980 como año de referencia. Como se podrá constatar, la heterogeneidad en las pérdidas de poder de compra del salario han afectado en menor medida a los servidores públicos, en tanto que el mayor golpe del ajuste salarial se ha cernido en los salarios reales medios, y de manera aún más aguda, en el salario mínimo general.

Conclusiones

El crecimiento paralelo del PIB y el empleo en la administración pública y defensa se observa particularmente a partir de 1990. Previamente, de 1981 a 1985, el gobierno practicó una política de creación de empleos, en el intento aparente de compensar la falta de crecimiento de puestos de trabajo en la economía. La plantilla laboral rebasó 1 millón de plazas en el período 1985-1987 y en 1991, con un mínimo de 802 mil plazas en 1980, concluyendo el período con 995 mil puestos en 1993.

El salario producto medio, es decir, medido como elemento de costo para su comprador (el gobierno), muestra una tendencia decreciente de 1981 a 1987, perdiendo 25.7 por ciento. A partir de 1988 se inicia una tendencia a la recuperación, sobresaliendo el aumento observado en 1989, ante la aparente necesidad del gobierno de afianzar el control que sobre la burocracia pública ejerce vía el incremento de sus remuneraciones.

Por lo que se refiere al salario real -en cuanto expresión de capacidad de compra del asalariado-, de 1982 a 1988 la inflación fue superior a los incrementos salariales nominales en la administración pública y defensa. De 1989 a 1993, el salario real mejora en este ámbito, si bien permanece 25.8 por ciento por debajo del nivel observado en 1980.

La ineficiencia característica en la distribución y producción de artículos básicos determina que la inflación en estos últimos sea mayor que la observada en la administración pública y defensa, llegando a su nivel máximo en 1988. Si bien, es cierto que a partir de entonces el diferencial inflacionario tiende a abatirse, en 1993 seguía operando en detrimento de los salarios en el sector público. Al considerar al asalariado en la economía en su conjunto, dicho diferencial se agudiza a partir de 1988. Es como si la apertura comercial hubiese venido a distorsionar aún más las ineficiencias en el ámbito comercial y productivo de artículos básicos, en perjuicio del consumidor final.

Al comparar los salarios reales medios en la administración pública y defensa para el período 1980-1993, si bien todos los grupos de asalariados bajo consideración han visto mermado su ingreso, los perceptores de salarios mínimos han experimentado un descenso en su salario de 60.4 por ciento vs. 26.8 por ciento en el salario real total. La ventaja relativa de los empleados públicos radica en que la reducción de su salario en el período mencionado fue de 14.9 por ciento, con una pérdida comparativamente menor.

CITAS:

Notas

[*] Profesor-investigador del Depto. de Economía, UAM-Iztapalapa.

[1] Personal ocupado se refiere al número de asalariados (obreros o empleados), sea por jornadas de trabajo completas o por horas asignadas. De ahí que una misma persona puede desempeñar simultáneamente dos o más puestos de trabajo, con lo cual este dato puede ser una sobrestimación. El personal ocupado que se registra en los datos oficiales está asociado con la producción y corresponde al promedio de puestos remunerados durante el año en cuestión. Cf. INEGI. Cuentas de producción al sector público 1980-1987, 1987-1990 y 1990-1993.

[2] En adelante, la referencia a empleo, ocupación, puestos o plazas de trabajo u otros términos equivalentes invariablemente se refiere al personal ocupado en administración pública y defensa, a menos que se indique lo contrario.

[3] No obstante utilizar una base de datos diferente, i.e. la proporcionada por el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), Zapata observa que la ocupación pública habría de estancarse en el período 1985-87, dada la política de congelamiento de plazas y despidos eventuales. Cf. F. Zapata. "El empleo en el Estado en México", en Adriana Marshall (comp.). El empleo público frente a la crisis. Estudios sobre América Latina. Ginebra. Instituto Internacional de Estudios laborales, 1990. pp. 184-201.

[4] Esta razón es llamada remuneración media anual por el INEGI.

[5] Dada la información disponible, no existen datos que indiquen la distribución del ingreso entre los trabajadores públicos. Sin embargo, se supone que existe una clara polarización a partir de los puestos de mando.

[6] Dicho de otra manera, ajustando el salario por inflación a costo de factores.

[7] Banco de México. Indicadores Económicos (varios números).

[8] Es pertinente señalar que dicho incremento salarial coincidió con una reducción marginal en el empleo en la administración pública, i.e. 1.7 por ciento en 1988 y 2.4 por ciento en 1989.

[9] Este se juzga parte integrante del régimen político, al tiempo que su función rebasa la ejecución de meras tareas administrativas. Cf. F. Zapata, *op. cit.*

[10] Cuando se considera al gobierno general, mismo que incluye servicios de educación y médicos, las diferencias se magnifican. Para el período 1982-1988, Lasa encuentra que el gasto en sueldos y salarios se redujo 48 por ciento (ajustando por inflación con el índice de precios al consumidor), mientras que el empleo creció 20.3 por ciento. La nómina salarial junto con la inversión pública fueron los rubros que soportaron en mayor grado la carga del ajuste fiscal contraccionista. Cf. Alcides José Lasa. "El ajuste fiscal en la política de estabilización de México en el período 1983-1988", en Luis Montaña (com.). *Argumentos para un debate sobre la modernidad. Aspectos organizacionales y económicos*. México, UAH-I, 1994. pp. 177-198.

[11] Aunque no se dispone de datos posteriores a 1993, la caída en las entradas de capital a corto plazo, la consiguiente necesidad de deprimir el consumo vía el aumento al impuesto al valor agregado y el proceso inflacionario ayuno de indexación salarial, habrán de comprimir considerablemente los ingresos reales de los empleados públicos en México, particularmente a partir de 1995.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: La Productividad de los Servicios en el Departamento del Distrito Federal

AUTOR: Emilio Fernández Allende [*]

INDICE ANALITICO: Administración Pública: Empleo y Salarios

ABSTRACT:

Ahora, como nunca, resaltan los vicios que se generaron a partir de las relaciones que se establecieron entre el Estado, los sindicatos y los empresarios; relaciones basadas en el clientelismo político, en la negociación cupular, en la sobreprotección a las empresas, que en muy poco contribuyeron a generar una cultura del trabajo basada en la productividad y la calidad. Allí se encuentran los más fuertes obstáculos que impiden la materialización de los planes productivos.

TEXTO:

Antecedentes

Como consecuencia del vasto proceso de modernización en que se ha visto inmerso el país a partir de 1982, el Estado mexicano ha venido sufriendo profundas mutaciones. Su retiro como regulador fundamental de la economía, su adelgazamiento en busca del equilibrio financiero, la austeridad en el gasto público y el redimensionamiento del aparato público han sido factores que han impactado a los trabajadores en general y a los empleados públicos en particular.

La economía mexicana, en el afán de insertarse en los mercados mundiales, ha sido orientada hacia la producción de bienes y servicios que puedan competir a nivel internacional. El gobierno y la iniciativa privada han convenido en establecer programas de productividad y calidad como los mecanismos idóneos para alcanzar estos propósitos.

La productividad y la calidad se convierten en las preocupaciones principales del gobierno y el sector privado. Esto queda manifestado en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), en el Programa Nacional de Capacitación y Productividad (20 de junio de 1991), en el proyecto de Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad (27 de enero de 1992) y en el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (25 de mayo de 1992), firmado por los representantes de los sectores productivos del país.

La administración pública, como parte del eslabonamiento de la cadena productiva, y como productora ella misma, de servicios, no podía quedar al margen de las intenciones de elevar la productividad de la fuerza laboral y mejorar la calidad de los servicios que brinda a la comunidad.

En esta perspectiva, el 7 de marzo de 1994, se suscribe, entre la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y la representación del gobierno federal que integra la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera (Secretarías de: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación, Educación Pública y Trabajo y Previsión Social) el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, para los servidores públicos.

Las partes firmantes del convenio [1] declaran:

1. "...el propósito de propiciar el desarrollo de una nueva cultura laboral de los servidores públicos, para elevar la productividad y mejorar la cantidad de los servicios de la Administración Pública Federal y, derivado de ello, mejorar el nivel de vida de los trabajadores al servicio del Estado".

2. "...para realizar las acciones que permitan la elevación de la productividad y la calidad de la Administración Pública Federal, es necesario elaborar y aplicar programas específicos que tengan por objeto: la modernización de los esquemas y procedimientos de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: la superación y el desarrollo de la función administrativa, la atención prioritaria a la administración y desarrollo de los recursos humanos; la investigación y desarrollo para mejorar la tecnología en los procesos de trabajo y para el fortalecimiento de las relaciones laborales".

Las ocho cláusulas del convenio hablan sobre procedimientos de operación; indicadores específicos de la productividad y la calidad; capacitación, para casos de trabajo, administración y desarrollo de los recursos humanos, condiciones de trabajo, uso de tecnología, participación de los trabajadores, fortalecimiento de las relaciones laborales. Asimismo, se habla de la constitución de la Comisión Nacional Mixta de la Productividad y Calidad que tendrá como función primordial "establecer las bases de coordinación con las Comisiones Mixtas Especiales que para el mismo fin se constituyan en cada una de las dependencias y entidades y evaluar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el convenio".

No es desconocido que los caminos para arribar a la concreción de los acuerdos, convenios y programas de productividad y calidad están llenos de obstáculos. En la práctica es muy poco lo que se ha avanzado, salvo casos muy contados: las grandes empresas dedicadas a la exportación y con capital predominantemente extranjero; la mayoría de las empresas mexicanas no ha podido implementar programas que tiendan a elevar la productividad y la calidad.

Ahora, como nunca, resaltan los vicios que se generaron a partir de las relaciones que se establecieron entre el Estado, los sindicatos y los empresarios; relaciones basadas en el clientelismo político, en la negociación cupular, en la sobreprotección a las empresas, que en muy poco contribuyeron a generar una cultura del trabajo basada en la productividad y la calidad. Allí se encuentran los más fuertes obstáculos que impiden la materialización de los planes productivos.

Si en la iniciativa privada los esfuerzos para la construcción de una nueva cultura laboral se han quedado a la mitad o no han arrancado, en el sector público la cuestión es mucho más compleja y delicada. El acuerdo suscrito sobre la productividad y calidad señalaba la necesidad de celebrar acuerdos locales en las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esto se cumplió muy limitadamente (en el ISSSTE, la SARH, la STPS...) trasladando, además, todas las generalidades del Acuerdo, lo que las convirtió en acuerdos "marco" que no concretizaban nada. En conclusión, durante el sexenio pasado, todos o la mayoría de los convenios celebrados se convirtieron en la suma de buenos deseos.

El DDF, sus trabajadores y la ciudad de México

"La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo, los servicios públicos que la ley [2] establezca... se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo". Para efectos de este trabajo, sólo se hace referencia a los servicios que generan los agremiados al Sindicato Unico de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF): servicios médicos, operación hidráulica, limpia, desazolve, tesorería, pavimentación, etcétera.

Resulta importante puntualizar que las labores que realizan los trabajadores del DDF hacen posible el funcionamiento de una de las ciudades más grandes del mundo. La ciudad que genera casi la cuarta parte del Producto Interno Bruto, con más de ocho millones de habitantes y una población flotante que pasa de los cuatro millones, con una superficie de 1,489.86 kilómetros cuadrados, en donde se localizan los principales servicios y se concentra el 15% de la actividad manufacturera del país. La ciudad de México (el DF), se puede afirmar, es la expresión de todas las contradicciones económicas, políticas, sociales y culturales de México. Este es el espacio laboral en que desarrollan cotidianamente sus actividades los trabajadores al servicio del gobierno de la ciudad.

Para brindar servicios a la ciudadanía, el DDF tiene una plantilla autorizada de personal de 216 mil plazas. [3] Para el tipo de labores que desempeñan los agremiados del SUTGDF, se deben descontar 31 mil policías; 33 mil trabajadores de entidades paraestatales (Ruta 100, Metro, etcétera) y 16 mil de órganos coordinados (Procuraduría de Justicia del DF, Tribunal Superior de Justicia, Comisión de Derechos Humanos del DF, etcétera). Se tendría, así, un total de 136 mil trabajadores. A este número habrá que restar, también, personal de mandos medios y superiores, jubilados y pensionados recientes, comisionados sindicales, plazas congeladas por el más reciente programa de ajuste, plazas canceladas por retiros voluntarios y trabajadores con licencia. Esta situación disminuye en forma importante el número de puestos técnico-operativos en funcionamiento. Es importante destacar que en relación con el crecimiento poblacional de la ciudad el número de trabajadores del DDF no aumentó en los últimos seis años debido a las políticas de racionalización del gasto público. A lo anterior, habrá que sumar una

pésima distribución de los recursos humanos con que cuenta el Departamento, como se muestra en el Cuadro 1. Los trabajadores que realizan labores técnico-operativas, desde el sector central, por su importancia, se muestran en el Cuadro 2. Las cifras nos muestran la relación que se puede establecer entre el número de trabajadores y el universo de demandantes de servicios en la ciudad de México.

Cuadro 1. Trabajadores del DDF por Delegación Política[H-]

Cuadro 2. Trabajadores del DDF, Sector Central[H-]

Para ilustrar más este mundo de contradicciones basta otro ejemplo: de los 18 mil agremiados que tiene la Sección 1 (limpia) del Sindicato, el 40% no se dedica ni a la limpieza de calles ni a la recolección de basura: realizan tareas administrativas.

Resulta pertinente apuntar que el sindicato no ha sufrido bajas considerables en su membresía a pesar de la crisis y de los factores arriba señalados. Por el contrario, en el sexenio anterior, mientras los programas de ajuste estructural recorrían el mundo entero, el gobierno de la ciudad y el SUTGDF convinieron la basificación de trabajadores eventuales que contribuyen al cumplimiento de programas prioritarios que se ejecutan en la ciudad de México: alcantarillado, limpia, baches, mantenimiento de parques y jardines, obras viales, operación hidráulica.

El número de trabajadores que lograron la seguridad y permanencia en el empleo se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Trabajadores Basificados[H-]

Después de este complicado juego de restas y sumas el SUTGDF cuenta hoy con 110 mil agremiados que realizan tareas estratégicas para la supervivencia de los millones de habitantes de la Ciudad de México.

Rumbo a la calidad total

En los últimos meses del sexenio salinista el sindicato solicitó la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo (CGT). Los principales acuerdos logrados estuvieron enfocados a la consecución de una mayor productividad: pago de licencias con sueldo para desalentar el ausentismo y apoyo para capacitación, entre los más importantes. Incluso se condicionó la firma, de las nuevas Condiciones, a la suscripción de un Convenio de Productividad; el Sindicato aceptó y las CGT ya están en vigencia, pero el convenio nunca se firmó.

Sin embargo, la política modernizadora tiene continuidad con el nuevo gobierno encabezado por el presidente Ernesto Zedillo. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 se define, que: "Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático". [3]

Se puntualiza que "el sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión".

Teniendo como base el PND y ante la magnitud de los problemas de esta ciudad y la complejidad de las decisiones que se deben tomar, el DDF, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, [4] enfatiza que para lograr avances en materia de administración: "Es necesario desterrar viejas prácticas y actitudes burocráticas, en el peor sentido de la palabra, y sustituirlas por una nueva actitud de servicio en la cual el lugar de privilegio lo ocupe el ciudadano. Conseguir esta nueva actitud por parte de los servidores públicos sólo será posible si los sistemas de administración se rediseñan con el objetivo de elevar la calidad del servicio público".

Para la consecución de esta meta, el DDF se propone diseñar y poner en práctica un programa de excelencia y calidad total adecuado a las características particulares de la administración de la Ciudad".

Con la finalidad de ir implementando el programa señalado, las autoridades del DDF convocaron, en mayo de 1995, a la representación sindical para darles a conocer los principales lineamientos que lo sustentarán: el desarrollo de una cultura de calidad y excelencia para alcanzar una mayor productividad y calidad en los servicios que se prestan a la ciudadanía; la posibilidad de que los trabajadores sean los actores principales de una nueva cultura organizacional que los lleve a un ambiente de cooperación y de mejoramiento de sus condiciones de trabajo; la modernización de la administración para la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Para lograr la modernización administrativa, el programa se enfocará a: la promoción de un cambio de mentalidad que mejore la actitud y disposición al trabajo; la generación de cambios estructurales y normativos que desarrollen un ambiente de trabajo más propicio para la calidad y la excelencia; la capacitación en la mejora de procesos de trabajo cliente-proveedor. Este esfuerzo deberá conjuntar personal de distintos niveles jerárquicos y de diferentes áreas operativas para generar un cambio que impacte en toda la organización, es decir, un cambio en las actitudes individuales, en las estructuras y la normatividad para lograr calidad y excelencia como medios para elevar la productividad.

Para ello deberán instrumentarse los mecanismos para capacitar al personal para su mejor desempeño; integrar equipos de trabajo; reconocer la actitud, la colaboración y el esfuerzo; profesionalizar el servicio público; e incentivar y recompensar los logros y desempeños.

Conformar una nueva actitud en los trabajadores requiere: cambiar la forma en que se percibe y valora el trabajo; que cada individuo considere su empleo o labor como el mejor medio de realización personal, y por lo tanto, que desarrolle una actitud más positiva ante él; cambiar la manera de percibir a sus compañeros de trabajo y la forma de

relacionarse con ellos para establecer actitudes de colaboración, apoyo mutuo y sentido de equipo en el logro de los objetivos comunes.

De instrumentarse el programa en las distintas unidades administrativas del DDF, éstas tendrían las siguientes características: una orientación a las necesidades del ciudadano/usuario; involucramiento, información y alta participación del personal; aprendizaje, mejora continua y multihabilidad como parte del trabajo cotidiano; trabajo en equipo y por procesos integrados; facultación en la toma de decisiones; autocontrol del servicio y de su calidad.

El programa implica un alto involucramiento del personal de todos los niveles y de la organización sindical, el Comité Ejecutivo General y los Comités Ejecutivos de las 39 secciones sindicales en que están agrupados los trabajadores sindicalizados.

Sobre las recompensas que se entregarán por los resultados del programa, la Contraloría del DDF hará las modificaciones necesarias para incorporar los criterios del Premio Nacional de Calidad al sistema interno de autoevaluación y diagnóstico.

Esta medida permitirá monitorear y reconocer a las unidades administrativas que logren mejores resultados en este sentido, pudiéndose llegar a constituir el Premio Institucional de Calidad en la Administración del Distrito Federal.

El premio podría orientarse a:

- * Reconocer a las unidades con puntuación más alta.
- * Reconocer a las que logren el avance más significativo.
- * Mencionar a los más sobresalientes en cada uno de los criterios evaluados.

Con estas medidas se complementarían las bases para asegurar los resultados deseados, que consisten en: explicitar los objetivos, medir los avances y reconocer, premiando, el desarrollo de los participantes.

Este proyecto modernizador está concebido para arrojar resultados a mediano plazo. Sin embargo, se aclara, por la metodología utilizada, el apoyo de facilitadores y el conocimiento y experiencia de los trabajadores que participan en los equipos de trabajo permiten que durante el proceso se vayan obteniendo mejoras, de tal forma que para el siguiente año deben percibirse cambios en la organización.

Desde el sindicato...

Como se ha visto, el incremento en la productividad de la fuerza laboral y el mejoramiento en la calidad de los servicios son cuestiones que están en la agenda del gobierno como asuntos de primer orden, y el sindicato no puede soslayarlos.

Sin embargo, habrá que hacer algunas reflexiones en torno al programa de calidad y excelencia que se ha mencionado. El programa nace con un pecado de origen: el diagnóstico sobre el que se basa no es conocido por el sindicato, no obstante que el proyecto hace énfasis en el involucramiento de los trabajadores y su organización para poderlo implementar.

Por otra parte, no se analizan los factores exógenos -y el cómo contrarrestarlos- que pueden inhibir las intenciones de aumento de la productividad y el mejoramiento de la calidad; el entorno macroeconómico, por ejemplo.

En el pasado reciente, se firmaron convenios para la instalación y funcionamiento de comités mixtos de capacitación y productividad por unidad administrativa, esto sin un previo acuerdo-marco que trazara los lineamientos generales. Se estaba, claro, en la moda de signar convenios de productividad que no trascendían más allá de las ceremonias en que se firmaban; los trabajadores no se enteraron de la existencia de estos comités.

La explicación a esto último se encuentra en los obstáculos internos: los trabajadores eran objetos, no sujetos del cambio; no se daban los recursos materiales ni financieros para llevar adelante los convenios; no existía una voluntad real (el querer mejorar) para efectuar los cambios que la realidad demandaba. [5] Estas pudieran ser algunas trabas con que el actual proyecto pudiera encontrarse.

Es constatable, también, que la prolongada crisis por la que el país atraviesa ha deteriorado seriamente el nivel de vida de los trabajadores. En particular, en la administración pública, en donde se ha profundizado en las políticas de contención salarial, con un tabulador de sueldos poco atractivo (las diferencias entre nivel salarial son mínimas), la crisis ha traído como consecuencia un enorme desaliento en la fuerza laboral.

Sin embargo, ya se anotaba, el sindicato no puede mantenerse al margen de las políticas de modernización que implican la construcción de una nueva cultura productiva. Por el contrario, debe aprovechar estos nuevos escenarios para reconstruir su organización, sus prácticas políticas, su discurso y su imagen ante los trabajadores.

La complejidad de la problemática urbana de la ciudad de México que incide directamente en la aportación de servicios, impacta a los trabajadores del DDF. Aunado a esto, la reforma política de la ciudad de México va a incrementar la presión sobre el gobierno de la ciudad.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se faculta, por ejemplo, a los Consejos de Ciudadanos (que se elegirán en noviembre del presente año) a "aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales... en materias de: servicio de limpia, agua potable; atención social; servicios comunitarios y prestaciones sociales; parques y jardines; alumbrado; pavimentación y bacheo; recreación, deporte y esparcimiento; mercados..." Es decir, los consejos van a incidir directamente en la materia de trabajo de los agremiados del sindicato del gobierno del Distrito Federal. Esta

organización no puede negar las consecuencias que esto puede traer, por motivos reales o por la politización de los Consejos Ciudadanos.

Involucrarse en todas las fases del programa es un imperativo para el sindicato: por un lado, estará cumpliendo como organismo social un papel de servicio a la ciudadanía y por el otro, estará defendiendo la materia de trabajo de sus agremiados, vale decir, su estabilidad y, tal vez, su supervivencia, pues no se puede desconocer que la concesión de los servicios a la iniciativa privada es una presión constante en un mundo signado por la competencia.

El SUTGDF tiene ante sí formidables retos a los que deberá hacer frente con decisión, inteligencia e imaginación. Pueden puntualizarse algunas ideas:

- Deberá convertirse en el promotor de una capacitación que habilite a los trabajadores en el uso de nuevas tecnologías, en procesos de trabajo que faciliten las tareas; en una capacitación integral que devuelva el sentido humano al trabajo, que dé respuestas a nuevas necesidades, demandas y contextos.

- La apropiación de la materia laboral por parte de quienes ejecutan las tareas, posibilitará una mejor defensa de sus fuentes laborales. La experiencia y la capacitación son factores que deben hacer de los trabajadores sindicalizados elementos imprescindibles por la calidad de sus productos.

- Lograr una revalorización del trabajo técnico-operativo, el trabajo de campo, con un tabulador de sueldos más atractivo, cambiando, incluso, la denominación de los puestos, para que este tipo de empleo (más productivo) se convierta en mecanismo de movilidad social en detrimento de las labores puramente "burocráticas", que hoy cumplen ese rol.

- Mantener canales directos de comunicación, no sólo con las autoridades del DDF, sino con los Consejos Ciudadanos para la evaluación de la calidad de los servicios que se estén brindando.

- Un programa como el descrito no sólo implica la mejora continua de la administración, de los procesos de trabajo, del producto, sino del trabajador como ser humano, por ello la competencia en las labores cotidianas deberá ser no entre individuos, sino entre equipos de trabajo. Deberá evitarse, con ello, la confusión entre trabajo a destajo ("hacer más para ganar más") y un programa de calidad que, premiando esfuerzos, incentive la creatividad de los trabajadores.

- Se ha destacado la complejidad de los problemas urbanos y del crecimiento poblacional y su relación con el número de trabajadores. Dada la magnitud de la crisis, no se vislumbra la contratación de nuevos servidores públicos, por ello resulta estratégico para el sindicato la defensa de la plantilla laboral. En todo caso, habrá que definir que productividad, en el caso de la ciudad de México, no es hacer más con menos, sino hacer más y mejor con el mismo número de trabajadores.

- Por último, muy poco se avanzará si a su vez el sindicato no se aplica su propio programa de calidad y excelencia. Deberá reconocerse con honestidad y humildad que los sindicatos no pasan por sus mejores momentos; que su práctica y su discurso están siendo rebasados por una realidad en constante movimiento. Los cambios no debieran verse como fatalidad, sino como la posibilidad de recuperar la credibilidad y los espacios perdidos, y también como la posibilidad de devolver la esperanza a los trabajadores.

CITAS:

Notas

[*] Secretario del Exterior del Sindicato Unico de Trabajadores del DDF.

[1] Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad para los Servidores Públicos (7 de marzo de 1994).

[2] Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

[3] Memorias de Gestión (Unidades Administrativas del DDF), varios años.

[4] Ibid.

[5] Ibid

[6] En realidad el número de afiliados es mayor, con el congelamiento de plazas, nuevas cotizaciones, cambio de códigos de puesto, etc., la membresía del sindicato aumenta. Véase, Raúl Quintana Bautista entrevista en el diario Reforma, Sección Ciudad y Metrópoli, sábado 18 de julio de 1995, p. 28.

[7] Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).

[8] Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (versión preliminar), mayo de 1995.

[9] Véase. Arturo Pacheco Espejel. Guía para la instalación de un programa permanente de mejoramiento de la productividad, UPICSA, IPN, mayo de 1991

[10] Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: La Lucha en el Centro del Poder [*]

AUTOR: Luis Méndez [], Miriam Alfie [**]**

SECCION FIJA: Análisis de Coyuntura

ABSTRACT:

El orden construido a partir de 1983, bautizado en 1992 por el entonces presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, como Liberal Social, tuvo como uno de sus efectos más perversos la edificación de un poder subterráneo, al que denominamos Centro Oculito del Poder, que terminó por exacerbar hasta el límite las contradicciones que minaban desde 1983 la coherencia institucional de la clase política. El Centro Oculito del Poder no resistió el reclamo político de la élite ni el cuestionamiento armado del más desprotegido sector de la sociedad mexicana. Se quebró, y su caída desestabilizó el otrora inamovible sistema político mexicano, a tal punto que, desde el inicio del mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León, la nueva administración mostró como nunca en casi medio siglo de gobiernos "revolucionarios" y dos sexenios de gobiernos "modernizantes", una patente incapacidad para dirigir el país. Las aparentes soluciones al quiebre financiero de diciembre, los devastadores efectos de un desarticulado aparato productivo sobre los niveles de vida de la población, los inquietantes movimientos al interior del Poder Ejecutivo, los cada vez más riesgosos conflictos poselectorales y el pasmo institucional hacia el justo reclamo de amplios sectores sociales, son en buena medida expresión concentrada de una lucha política entre grupos diversos de un poder hoy fragmentado que, en el capricho por alcanzar su interés inmediato, orillan al país a un estado de ingobernabilidad.

TEXTO:

Poder y poder público visible

Queremos iniciar con un breve reconocimiento del problema que hoy nos ocupa: el poder. Examen indispensable para acceder a un conocimiento, más o menos preciso, de su complejo y contradictorio ejercicio en la más severa crisis política que registra el México posrevolucionario.

De manera general, el término poder hace referencia a la capacidad o a la posibilidad de obrar, de algo o alguien, y producir un efecto. Así entendida la palabra, resulta obvio que por su carácter universal y ahistórico de poco sirve para esclarecer nuestro propósito. Lo mismo detalla la acción de individuos como la de grupos sociales, de objetos como de fenómenos de la naturaleza. Una primera acotación al concepto consistiría en ceñirlo a su sentido estrictamente social; esto es, hablar de poder como la expresión de una relación social, como la capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre. [1]

De igual forma, así entendida la expresión, nos sigue quedando demasiado amplia para nuestros fines. Hablar del poder como una relación social mantiene aún su carácter universal, ahistórico y amplio en el sentido de englobar cualquier tipo de actividad humana. En consecuencia, habría que realizar una segunda acotación: vamos a entender este vocablo exclusivamente en su sentido político, ubicarlo en el campo de la relación que se da entre dominados y dominantes, o entre representados y representantes según el color de la particular ideología con que se quiera observar el fenómeno.

Sin embargo, nuestro concepto continúa manteniendo un alto grado de generalidad que nos aleja todavía de la especificidad exigida por nuestro objetivo. La tercera acotación por tanto, consistirá en situarlo históricamente: el poder como una relación social instalada en el campo de la acción política propia de una sociedad moderna. Es la idea de poder que parte de la Revolución Francesa; un poder que legitima su ejercicio al sujetar su acción a un conjunto de ordenamientos constitucionalmente estatuidos, una serie de postulados legales que dan concreción a una idea de organización social, a un Estado, generalmente con forma de República Federal y comúnmente llamado democrático.

A esta particular expresión del poder Max Weber la llamó poder legal, [2] nosotros la llamaremos en este trabajo poder público visible, [3] en referencia a ese poder jurídicamente reconocido, y comúnmente llamado autoridad, que vamos a entender como la capacidad legal que se otorga a los individuos e instituciones que integran el aparato de gobierno, para determinar y vigilar el comportamiento político y social de los integrantes de la comunidad conforme a normas, reglas y leyes constitucionalmente establecidas. Es pertinente recordar al respecto, que la moderna Forma de Estado [4] que originó la existencia de este poder público visible contempló la presencia de dos condiciones esenciales para su efectiva realización: un sistema democrático y una sociedad civil participativa. [5] Sin embargo, por razones obvias, resulta obligado precisar hoy estas dos condiciones. Después de casi dos siglos, el pensamiento original acerca de la democracia en un Estado moderno ha cambiado sustancialmente su sentido, lo mismo que la idea de participación de la sociedad organizada.

Hoy en día resultaría una insensatez concebir la democracia como lo hicieron en su momento los pensadores que la idearon, esto es, como una democracia directa que entiende la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen. La enorme complejidad de la sociedad actual la convierte en una curiosidad histórica. Este proceso múltiple, variado, diverso, difícil y embrollado, propio de las sociedades que crecieron en los últimos 200 años, desarrollaron otras representaciones más acordes a las nuevas relaciones que se establecían entre gobernantes y gobernados, producto de diferentes Formas de Estado, distintas maneras de ejercicio del poder público visible y numerosas respuestas propias de grupos sociales emergentes. [6] Imágenes de "libertad" que, de manera general, se conocen como democracia representativa, y que han evolucionado de una representación por delegación (representación de intereses particulares de grupos diversos de la sociedad civil), a una representación fiduciaria (representación de intereses generales que prohíbe el mandato imperativo de grupos sociales). [7]

El centro oculto del poder

Esta última forma de democracia, la de representación fiduciaria, es la que se pretende imponer en el mundo de la globalidad, del mercado regulador propio de la ideología neoliberal. Su característica central consiste en entender la democracia, más que como una ideología, como un conjunto de reglas procesales que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos; formas y mecanismos destinados a regular el ejercicio del poder político; ordenamientos jurídicos orientados a satisfacer el interés general, esto es, aquel que por mayoría se impone en el parlamento. [8] Bajo este esquema se busca diluir la sociedad civil, se pretende reforzar la presencia del ciudadano como persona y convertirlo en el sujeto principal del proceso democrático. El sistema democrático se reduce entonces a tres cuestiones básicas que marginan la acción organizada de la sociedad: 1) Las reglas del juego que señalan los ordenamientos constitucionales. 2) Los jugadores: exclusivamente los partidos políticos. 3) El campo del juego: las elecciones. No se concibe la democracia fuera de estas reglas, de estos personajes y de estos espacios. Más que un modo de vida, más que una forma de comportamiento social, más que una aspiración cultural, la democracia se limita a establecer un conjunto de reglas y procedimientos que faciliten la convivencia social.

Si alguna vez se pensó que el sistema democrático sería capaz de desarrollar una sociedad plural donde se tomara en cuenta el interés particular de los diversos grupos sociales; si en algún momento se consideró que este tipo de régimen terminaría con los poderes oligárquicos eliminando, por tanto, la posibilidad de los poderes invisibles; si alguien imaginó que esta nueva forma de vida iba a encontrar sustento en un ciudadano políticamente educado y capaz de incidir organizadamente en las decisiones de gobierno que le incumben, los hoy llamados gobiernos democráticos se han encargado de negarle a la sociedad este tipo de posibilidades.

En el proceso de cambio de una economía familiar a otra mucho más compleja -de mercado o regulada y protegida- se fueron perdiendo los ideales iniciales; la democracia se convirtió en un amasijo de ordenamientos técnico-administrativo-legales, más preocupados por alcanzar la legitimidad política a través de la defensa legislativa de un supuesto interés general de la sociedad que por el desarrollo de una nueva forma de vida social. La razón era evidente: ante la enorme complejidad de los problemas que creaba el crecimiento de la sociedad, la toma de decisiones comenzó a reducirse cada vez más a selectos grupos de especialistas -les suelen llamar tecnócratas. El aparato burocrático se abultó y el poder político tendió a concentrarse, a hacerse cada vez menos visible. Resultado: la existencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática. [9]

De esta situación creada por la creciente diversidad de problemas que enfrenta la sociedad actual en su desarrollo, pero sobre todo por el enorme poder concentrado en el aparato administrativo del Estado y en los grandes consorcios empresariales, surge lo que Bobbio llama el poder invisible, y lo que nosotros en este artículo denominaremos centro oculto del poder. De la fórmula democrática del poder público visible (yo te veo-tú me ves), se retrocedió a la vieja forma del poder absoluto (ver-sin ser visto), propia de una relación asimétrica de mando-obediencia. Es el poder oculto o que se oculta (el secreto de

Estado); es el poder que se esconde escondiendo (la mentira lícita o útil). Dos son las razones para este ocultamiento: 1) la rapidez en las decisiones de todo aquello que atañe al interés supremo del Estado, y 2) el desprecio al ciudadano por considerarlo incapaz de tener una idea racional del bien común. [10]

Con estas ideas, y de manera contraria a la definición de poder público visible, vamos a entender por centro oculto del poder el privilegiado núcleo institucional, inserto en el aparato de Estado, desde donde se ejerce realmente la dominación política. Se constituye como la mínima expresión de una fortalecida burocracia, creadora de un poder enmascarado que no encuentra límites en el Derecho, por tanto, actúa al margen de leyes y reglamentos. El centro oculto del poder se afirma como el principal obstáculo para la instauración, desarrollo y consolidación de cualquier régimen democrático.

El centro oculto del poder en México

Si bien, es cierto que resulta difícil encontrar entre 1940 y 1982 un estudio político o sociológico serio que considere a nuestro país como una nación democrática donde se ejerza un poder público visible, no menos cierto es que la realidad política nacional contuvo elementos suficientes como para hablar, por absurdo que parezca, de un centro oculto de poder legítimo.

Consideramos la existencia de un centro oculto del poder en México entre 1940 y 1982 por dos razones: la primera porque el poder se concentró en su totalidad en una figura, el presidente de la República, el cual, poseedor del poder público visible, ignoró en su acción cotidiana el equilibrio de poderes al que obliga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la segunda, consecuencia de lo anterior, es que el Jefe del Ejecutivo Federal se abrogó el derecho de tomar decisiones políticas a nombre de la colectividad, al margen de los ordenamientos constitucionales. Este exacerbado presidencialismo extralegal se constituyó en el eje articulador de un poder invisible disfrazado de democracia, sin embargo, vale destacar que su origen revolucionario legitimó, ideológica y corporativamente, su carácter autoritario, centralista y extralegal, de aquí su permanencia; y cabe aclarar también, que a diferencia de lo que comenzó a suceder a partir de 1983, durante este período se dio una plena identificación entre clase política [11] y centro oculto del poder.

Ahora bien, considerar la existencia en este período de un centro oculto del poder legítimo nos conduciría a suponer, siguiendo a Max Weber, la presencia en nuestro país de un poder, o bien carismático, o bien tradicional, situación que sabemos bien resulta improcedente para diagnosticar el México de estos años. Lo distintivo en este largo período de gobiernos herederos de la doctrina revolucionaria, fue la enormemente compleja y contradictoria relación de una Forma de Estado nacionalista, un régimen jurídico democrático, un sistema político vertical, monolítico y autoritario, y un centro oculto del poder social y políticamente legitimado.

Igual que hoy, queremos reiterarlo, la estructura del poder en México entre 1940 y 1982 fue vertical, excluyente y autoritaria, sólo que, a diferencia de la construida en los dos

últimos sexenios, aquélla contó con el consenso de la clase política y con una amplia legitimidad social asentada en el pacto social que engendró la Revolución Mexicana.

El 1 de septiembre de 1982, una coyuntura anunció el fin de un período y el inicio de otro. El nacionalismo revolucionario dejó su sitio a lo que diez años después habríamos de conocer como liberalismo social. El centro oculto del poder legítimo empezó a cambiar de manos en un proceso que terminaría por llevarlo a la ilegitimidad política.

Los efectos económicos y políticos del proceso de desarrollo y consolidación del nuevo orden internacional, la ideológica declaración de muerte al paradigma socialista y la utópica propuesta neoliberal de una economía social de mercado, favorecieron en nuestro país la existencia y desarrollo de un pequeño sector de la clase política mexicana, una élite [12] que, ante las cada vez más insalvables contradicciones con el resto de grupos y personajes que detentan el poder en México, buscó su sobrevivencia en la construcción de un nuevo centro oculto de poder que no sólo excluyó a buena parte de la clase política, sino que primordialmente no pudo, o no quiso, realizar este tránsito de manera reglamentada y políticamente pactada.

El autoritario proceso de transformación económica del país, sin modernización de las estructuras políticas y sociales, al que eufemísticamente se llamó liberalismo social, no fue producto de la acción homogénea y concertada de la clase política; por el contrario, conforme se profundizaba el cambio se acentuaban las contradicciones no sólo a su interior, sino en las entrañas mismas de la élite que comandaba el centro oculto del poder, ya para entonces ilegítimo. [13]

A lo largo de 1994 la realidad política del país dio cuenta de un hecho incuestionable: el centro oculto del poder que empezó a cambiar de manos en 1983 no logró consolidarse como tal, y al ser exhibido se comenzó a desmoronar. Su crisis repercutió, negativamente, sobre el orden construido desde el gobierno de Miguel de la Madrid. El cuestionamiento armado del EZLN al proyecto salinista y las pugnas al interior de la clase política y de la élite que comandaba el centro oculto del poder, le restaron viabilidad al liberalismo social, crisis política que se tradujo a fines de 1994 en un profundo desequilibrio financiero que habría de paralizar económicamente a la nación, y en un incontrolable enfrentamiento entre diversas fracciones de la clase política que orillaban al nuevo gobierno a un estado de ingobernabilidad del país.

El gobierno zedillista y el poder

A inicios de 1995 mencionamos que al llegar Ernesto Zedillo a la presidencia de la República, el clima político se tornaba cada vez más amenazante e incierto para el gobierno, para la paz social y para la soberanía nacional. La herencia del salinismo se había convertido en un enorme fardo de problemas no resueltos: una clase política dividida y enfrentada, un movimiento guerrillero con señalada influencia nacional, un estado de la República, Chiapas, al borde de la guerra civil, violentos conflictos poselectorales y una súbita devaluación del peso que en pocas semanas desestabilizó económicamente al país. [14]

La política puede tener dos visiones: la negociación o pacto, característica de la óptica contractualista, o la visión de conflicto. Tanto en una como en otra el referente común es el poder, acción política que para no pocos autores sólo emana del Estado, y para otros, como Claus Offe, implica también a su contraparte: la sociedad civil. [15] Obviamente, por todo lo antes expuesto acerca del centro oculto del poder, y sin tratar de minimizar hechos sociales de gran relevancia como el levantamiento armado zapatista, o la intromisión política de la Iglesia, entre otros varios y significativos acontecimientos, en nuestro país, a partir de la toma de posesión de Ernesto Zedillo, no podíamos entender la política más que como conflicto y con un único referente: el poder que emana del Estado. En este sentido, el centro oculto del poder en México estaría inscrito dentro de las fórmulas más conservadoras de hacer y entender a la política, donde las decisiones de poder las ejerce un grupúsculo de ilustrados al margen del Derecho.

Aseguramos en ese entonces que ninguna solución era posible mientras el gobierno no asumiera realmente el poder, y según se desprendía de un sinnúmero de declaraciones, la nueva administración había decidido atacar de manera frontal el centro oculto de poder creado por Carlos Salinas y construir un poder público visible donde los partidos políticos, la sociedad civil y el Estado de Derecho privara sobre los viejos órganos de dominación política. [16]

A 8 meses de gobierno, y sobre todo, después de la renuncia del secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, la tendencia política parece indicar lo contrario: el centro oculto del poder que a inicios del año mostraba su fragilidad ante su pública exposición, con la llegada del nuevo titular de Gobernación, Emilio Chuayffet, se abrió la posibilidad de su recomposición. Nuestro juicio se basa en lo siguiente: la aparente destrucción del poder enmascarado a fines de 1994, no podía ser interpretada mecánicamente como la destrucción también del sujeto social que le dio vida: el narcopolítico-empresario [17] (ver Recuadros 1 y 2). El personaje en cuestión sigue existiendo y actuando, continúa desplegando su poder y desde inicios del nuevo sexenio comenzó a oponerse a cualquier reforma que cambiara cualitativamente el tradicional ejercicio de la dominación.

Al inicio, Ernesto Zedillo intentó deslindarse de su sucesor. Fue cerrando los círculos políticos más cercanos e importantes a su administración para edificar un nuevo poder que -reiteró de diversas maneras y en distintos foros- pretendía ser legal. Paradójico intento, dado que, por un lado, al pactar con su resquebrajado partido tuvo que archivar sus tan difundidas promesas de reformar al PRI y aplazar, una vez más, la tan trillada reforma política del Estado; y por el otro, el lograr la fidelidad de las fuerzas armadas, disminuyó la ya de por sí menguada posibilidad de solución pactada a problemas inmediatos como el de la guerrilla chiapaneca, aumentando en cambio la presencia política, con un grado de cada vez mayor autonomía, de un actor social tradicionalmente profesionalizado y sujeto, sin condiciones, al poder presidencial: el Ejército Mexicano. Esto sin dejar de considerar que al lograr el apoyo del gobierno de los Estados Unidos a través de préstamos monstruosos para restablecer el equilibrio financiero del país, se dificultarían aún más las alternativas para reactivar el aparato productivo nacional al tener

que aceptar, obligadamente, una serie de condicionamientos de política económica que ya habían mostrado su inutilidad en los dos últimos sexenios. [18]

En pocos meses habríamos de constatar los resultados de la estrategia zedillista: no pudo terminar con las fuerzas dispersas que constituían el aparentemente destruido centro oculto del poder que construyó Carlos Salinas, por tanto, se quedó en proyecto la promesa presidencial de instaurar un poder público visible, y mientras la lucha por el poder se encarnizaba, el tránsito a la democracia seguía siendo un buen deseo, la economía nacional carecía de futuro y los conflictos generados en la sociedad continuaban sin solución.

A mediados de año el presidente Zedillo terminó por ceder. La renuncia de su secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, y su reemplazo por el experimentado político - según calificación de la prensa nacional- Emilio Chuayffet, mostró un Ejecutivo débil obligado a pactar con los sectores que al interior de la clase política se habían opuesto sistemáticamente a los proyectos de reforma anunciados por el nuevo gobierno.

Esta batalla en el centro del poder, que incluso en algún momento pareció desplazar a un segundo plano de importancia el conflicto chiapaneco, puede ser rastreada a través de las desdichas de un secretario de Gobernación permanentemente bloqueado en sus intentos de pacificación política del país. Veamos.

Los hechos

Fueron varios y significativos los acontecimientos políticos que, a lo largo de medio año, expresaron la voluntad de una parte importante de la clase política mexicana de interferir las decisiones de gobierno, y fueron diversos también los momentos en que el presidente de la República se vio obligado a contrariar sus resoluciones. Vamos a analizar algunos de los más relevantes, como ejemplo de la lucha que se escenificaba en el centro del poder y que habría de concluir, al menos en una primera etapa, con la renuncia del secretario de Gobernación y con un posible primer acuerdo entre las fuerzas enfrentadas.

Un buen ejemplo al respecto, lo constituye sin duda el conflicto armado que el EZLN estableció con el gobierno de la República desde el día 1 de enero de 1994. Después de la devaluación del peso en el mes de diciembre, y seguramente en un afán de distender la presión en el sureste mexicano, el gobierno zedillista, a través de su secretario de Gobernación, adoptó una serie de medidas encaminadas a solucionar el problema en Chiapas; en correspondencia, el EZLN inicio a su vez algunos movimientos estratégicos destinados a facilitar el diálogo con el gobierno.

El joven e inexperto secretario de Gobernación, según lo calificaban los columnistas políticos, había mostrado voluntad y sensibilidad para avanzar en una posible solución al problema guerrillero en el sureste mexicano: sin embargo, de manera por demás inesperada, el jueves 9 de febrero del año en curso, desde la presidencia de la República y a través de su Procuraduría General, se giraron órdenes de aprehensión contra los líderes zapatistas supuestamente desenmascarados.

Fue evidente que fuerzas políticas no visibles, seguramente pertenecientes al poder oculto del sexenio anterior, se opusieron a la oferta de negociación impulsada por la Secretaría de Gobernación y presionaron, con éxito, al Ejecutivo Federal para desecharla. El mensaje a la nación del presidente Zedillo, el día 9 de febrero, sólo podía ser interpretado como una declaración de guerra al EZLN, y a partir de este momento, el encargado de la paz interna del país y su equipo de negociación quedaron prácticamente fuera de las pláticas que posteriormente se iniciarían con las fuerzas zapatistas en San Andrés Larráinzar.

Otro caso de evidente bloqueo al trabajo de la Secretaría de Gobernación por fuerzas políticas no identificadas, lo constituyó el conflicto poselectoral en Tabasco. Después de anunciados los resultados oficiales del proceso electoral de noviembre del año pasado en este estado del sureste mexicano, que otorgaron el triunfo al candidato priista a la gubernatura de la entidad, el PRD se inconformó aduciendo un sinnúmero de irregularidades en el proceso que obligaban a declarar ilegal la elección y, por tanto, a realizar unos nuevos comicios.

Las autoridades electorales no le dieron cauce a la inconformidad perredista. Los militantes de este instituto político organizaron un frente de resistencia civil en Tabasco que, de inmediato, realizó una serie de acciones orientadas a presionar a las autoridades electorales y al Congreso estatal para que se desconociera el triunfo del candidato priista. Fue insuficiente la movilización social, el candidato del PRI tomó posesión a la gubernatura del estado con todo y el plantón perredista en la Plaza de Armas que le impidió, durante algunas semanas, entrar al edificio de gobierno.

Una posible alternativa de solución vino desde el Ejecutivo Federal, en concreto desde la Secretaría de Gobernación, al ser firmado por los cuatro partidos políticos en competencia los compromisos para un acuerdo político nacional. La firma por parte del PRD tuvo una condición: la solución inmediata a los conflictos poselectorales de Tabasco y Chiapas, solución que tenía que ver con la renuncia de los dos gobernadores cuestionados como ilegítimos, con la supresión de poderes en estos estados por ingobernables y con el llamado a un nuevo proceso electoral. El Ejecutivo Federal -se supo- aceptó las condiciones perredistas referentes al estado de Tabasco, incluso se rumoró que el secretario de Gobernación tenía la renuncia del gobernador electo

De manera sorpresiva, pero sobre todo inusual, el PRI estatal se opuso a este tipo de negociación, y en una inesperada, y poco común, acción de resistencia civil -cierres de comercios y bloqueo de carreteras- hizo saber a su dirigencia nacional y al poder federal que no aceptaría la renuncia del gobernador electo. Amenazaron incluso con una renuncia en masa si se consumaba la decisión tomada desde el centro.

El gobierno federal tuvo que echar marcha atrás. De manera oficial se hizo saber que no existía convenio alguno que implicara la renuncia de Roberto Madrazo; y la dirigencia nacional del PRI emitió un comunicado en que se califica el triunfo de Madrazo Pintado como válido y legítimo, y se reiteraba todo el apoyo del partido. Priistas, apoyados por la

fuerza pública, desalojan con violencia el plantón perredista en la plaza de Villahermosa en decidida oposición a la táctica de concertación empleada por el gobierno federal desde el mandato de Carlos Salinas. Los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional, impulsado y negociado desde el Ejecutivo Federal con las diversas fuerzas partidarias, quedó nuevamente en cuestión.

Algunas consideraciones: En el mes de marzo de 1994, el entonces candidato a la presidencia del PRI, Luis Donald Colosio, propuso una reforma política de fondo del PRI y del Estado. A los pocos días fue asesinado. En el mes de septiembre del mismo año, el presidente electo, Ernesto Zedillo, retoma las propuestas de Colosio y logra un consenso entre los partidos para impulsar la reforma política del Estado. Otra vez el crimen vuelve a frustrar las intenciones de cambio en el sistema político mexicano, el recién nombrado secretario general del PRI y líder de su partido en el Congreso, José Francisco Ruiz Massieu, es asesinado. En el mes de enero de 1995, el presidente Zedillo vuelve a intentar, y lo logra, el acuerdo partidario y se firman los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional con la misma intención: reformar políticamente al Estado. La violenta e inusual resistencia de los priistas tabasqueños se encargará ahora de impedir su avance.

De nueva cuenta las fuerzas enmascaradas de la clase política se dejaban hacer sentir; de nueva cuenta el Ejecutivo Federal cedió dejando muy mal parado a su secretario de Gobernación, situación que habría de repetirse pocos meses después, en el mes de julio, con la denuncia del PRD, probada documentalmente, acerca del exceso en los gastos de campaña del PRI en Tabasco y el destino de corrupción de gran parte del presupuesto empleado.

Otro indicador, el más revelador, pensamos, de esta lucha subterránea por el poder, fue sin duda el enfrentamiento entre el expresidente Carlos Salinas y el nuevo titular del Ejecutivo, Ernesto Zedillo, confrontación política que expresaba la contradicción entre un centro oculto de poder resquebrajado pero con enorme influencia económica y política, y un poder público visible sin consistencia e incapacitado para gobernar. Guerra silenciosa de grotescos ayunos y crímenes encubiertos, batallas ocultas con un fuerte olor a corrupción, fraude, crimen, narcotráfico y ambiciones geopolíticas.

Quizá sea prematuro emitir un juicio definitivo al respecto, pero lo cierto es que después de 8 meses de gobierno, se observa débil la oposición de la administración zedillista al poder oculto, por tanto, lejana la posibilidad de construcción de un poder legal. Contradiendo su promesa inicial, los crímenes políticos del año anterior continúan sin soluciones claras y convincentes, y no han prosperado las acusaciones contra destacados funcionarios del sexenio anterior, incluyendo al expresidente Carlos Salinas, por corrupción y complicidad en los asesinatos de los dos destacados priistas. En su enfrentamiento con el centro oculto del poder, el gobierno no quiso o no pudo ir más allá del disfrazado destierro del exprimer mandatario y del encarcelamiento de su hermano Raúl Salinas. Acciones a todas luces insuficientes para aclarar la muerte de Luis Donald Colosio y las presuntas complicidades de toda la familia Salinas en el caso Ruiz Massieu.

Al secretario de Gobernación le quedó grande la tarea de conciliar los intereses de las fracciones en pugna en beneficio de la instauración de un real Estado de Derecho en México; al parecer el gobierno decidió conciliar los intereses de la clase política aceptando la línea dura de sus opositores, eso sugiere al menos la renuncia de Esteban Moctezuma y su reemplazo por Emilio Chauyffet, hombre de probada fidelidad a Carlos Salinas y de comprometida militancia en el grupo Atlacomulco encabezado por Carlos Hank González. [19]

Y si a todo lo antes expuesto agregamos algunos conflictos sociales de gran relevancia y, todavía, de soluciones pendientes, que ayudaron a enrarecer aún más el ambiente político del país, vamos a terminar por entender la renuncia del secretario de Gobernación como producto de las acciones desestabilizadoras de grupos políticos empeñados en bloquear las acciones de gobierno.

Tal es el caso del conflicto gremial establecido entre la empresa Ruta-100 y su sindicato Sutura-100. Más allá de su alargamiento -cuatro meses- que contribuyó a elevar considerablemente la tensión social en el Distrito Federal, y más allá de las irregularidades jurídicas que le acompañan, [20] sorprende que haya sido señalado también por dos crímenes políticos -no resueltos- y un por demás extraño suicidio -no del todo aclarado- que terminaron por aumentar la inestabilidad del gobierno de la República y por quitarle credibilidad a otra de las promesas del Ejecutivo Federal: la impartición de justicia conforme a Derecho, la oferta de lograr en muy corto plazo una real autonomía del Poder Judicial.

La propuesta de independencia del partido oficial en relación al Ejecutivo Federal había fracasado, por tanto, el Poder Legislativo seguía subsumido a las decisiones de la Presidencia de la República; de la misma manera, la prometida separación del Poder Judicial necesaria para la construcción de un federalismo cierto, sólo mostró un aparato de impartición de justicia endeble, frágil e incapaz de emitir juicios contrarios a las órdenes dictadas desde el centro del poder. El rasgo autoritario de nuestro sistema político permanecía, si no que lo diga la impune matanza de 17 campesinos en el estado de Guerrero, o la sordera de las autoridades competentes, complacientes con los banqueros ante los justos reclamos de un movimiento como El Barzón.

El patrón autoritario propio del ejercicio del poder en México se impone sobre las propuestas de tránsito a la democracia.

Algunas reflexiones finales

De todo lo antes expuesto algo resulta por demás claro: la lucha en el centro del poder ha puesto al país al borde de la ingobernabilidad, entendiendo por ésta lo siguiente:

1. Incapacidad del gobierno para asegurar las condiciones mínimas necesarias que permitan agilizar los procesos de acumulación y reproducción del capital.

2. Ineficacia del aparato gubernamental para satisfacer las demandas económicas y sociales de la población.
3. Crisis de confianza y credibilidad en las instituciones del gobierno.
4. Agotamiento de los esquemas corporativos y clientelares de control social.
5. Debilidad del sistema de partidos y del sistema judicial.
6. Corrupción generalizada.
7. Una lucha por el poder al margen de normas -legales u ocultas- y pactos -implícitos o explícitos-; una lucha regida por la violencia, el asesinato político, el autoritarismo personalizado y el enfrentamiento sin reglas -escritas o no- entre los integrantes de la clase política. [21]

La explosiva combinación de estos factores nos permite hablar de una situación de ingobernabilidad. Por supuesto, varios de los elementos que aquí se destacan son parte del sistema político mexicano, sin los cuales no sería posible entender el ejercicio del poder en nuestro país a lo largo del presente siglo. Nos referimos en concreto a la debilidad del sistema de partidos y del aparato judicial, a la corrupción generalizada y al autoritarismo personalizado propio de las instituciones políticas, lastres antidemocráticos que permitieron, sin embargo, crear condiciones aceptables para la acumulación y reproducción del capital, y para la "satisfacción" de las necesidades económicas y sociales de la población organizada corporativamente, razón por la cual no pueden ser considerados en si mismos como elementos de ingobernabilidad.

El problema, hoy radica en un poder que quiso cambiar de manos sin lograr el consenso de la clase política; un poder que construyó un nuevo orden, el liberalismo social, sin contar con el apoyo de todos aquellos que por más de medio siglo ejercen la dominación en México; un poder que tuvo que concentrarse y ocultarse para impulsar su proyecto de nación; un poder que fue rápidamente cuestionado, por las armas y por el asesinato político, y que dejó un gran vacío sólo cubierto por la violencia política no institucional; un poder que en su reestructuración ha puesto al país en estado de ingobernabilidad.

El gobierno de Ernesto Zedillo enfrenta hoy el enorme problema de garantizarle al empresario, nacional y extranjero, condiciones favorables para la acumulación y reproducción del capital, no es gratuita la exigencia patronal a la administración zedillista de recomponer el quebrado aparato productivo nacional; y no sólo eso, enfrenta también el reto de resolver los graves problemas de la población trabajadora -empleo y salario-, la deteriorada imagen de las instituciones gubernamentales, el agotamiento de los esquemas corporativos de control social, la criminal fragilidad del sistema de justicia en México y, sobre todo, el presidente Zedillo tiene ante si el enorme desafío de reglamentar, seguramente al margen de la ley, el ejercicio del poder, esto es, lograr un acuerdo al interior de la clase política que le permita al gobierno gobernar, elemento de urgente solución para dejar atrás la situación de ingobernabilidad que hoy se vive.

Con la renuncia del secretario de Gobernación y la llegada de Emilio Chuayffet como reemplazo, el gobierno da un paso importante en esta dirección. ¿Forzado?, sí, seguramente, lo que permite intuir la forma como se recompondrá el poder fracturado desde el 1 de enero de 1994. ¿Un nuevo centro oculto del poder?, es posible, la actuación presidencial aleja cada vez más la posibilidad de instaurar un poder público visible.

Lo cierto es que mientras no se defina el poder, mientras no se pacte y reglamente su ejercicio, no podrá iniciarse el nuevo período que anunció la coyuntura del 1 de enero de 1994. Han pasado 18 meses desde entonces y la incertidumbre propia de cualquier tiempo de coyuntura se alarga acentuándose más, como ya lo señalamos, la situación de ingobernabilidad que sufre el país. El liberalismo social, no ha sido sustituido. Creemos que no retornará, existen indicadores que señalan la intención de crear un nuevo orden, más explícitamente neoliberal y más dispuesto a continuar impulsando los procesos de derechización social que vive el país. [22]

Los proyectos económicos no pueden verse aislados de las visiones políticas. El orden neoliberal que teóricamente pretende la ampliación del mercado, la competitividad y la eficacia del aparato productivo, también presupone, como lectura política, la visión de un fortalecimiento del Estado de Derecho, situación que, se piensa, propiciará una sociedad de individuos libres e iguales para competir en el mercado. Es la llamada sociedad del Derecho, con una infinidad de leyes y normas que, generalmente, no pasan del papel; y es, a fin de cuentas, la ideología en que se sustentan los procesos sociales de derechización en el mundo.

"El programa político de la nueva derecha incluye: la extensión del mercado a más y más áreas de la vida; la creación de un Estado despojado del compromiso "excesivo" tanto con la economía como con la provisión de oportunidades; la restricción del poder de ciertos grupos (sindicatos, por ejemplo) para hacer valer sus metas y objetivos, y la formación de un gobierno fuerte que aplique la ley y el orden". [23]

Creemos que el proyecto zedillista se inscribe en esta corriente, y que al margen de la particular forma como se arregle el ejercicio de la dominación en México, este es el camino que nos tocará recorrer. Por supuesto, los diversos, heterogéneos y contradictorios contingentes que conforman la sociedad civil podrían decir algo al respecto. Algunos lo han hecho, no pocos piensan en caminos diferentes para andar los nuevos tiempos. Por desgracia, sabemos, su influencia política es escasa, y, al menos en el corto plazo, su voz será ignorada. Seguramente el nuevo poder no los escuchará.

Consideramos que el nuevo orden reforzará el Estado autoritario e impulsará, como ya dijimos, los procesos de derechización al interior de la sociedad civil. Privarán las buenas conciencias, la no manifestación masiva, el acatamiento, la moral y la presencia de sectores como la iglesia, el ejército y la familia como elementos que le den sentido.

La otra posibilidad: un Estado con poderes limitados y distribuidos, y una sociedad civil libre, igualitaria y participativa, se ve lejana en el espectro político nacional. Es cierto,

hay que esperar. Después de todo el nuevo centro oculto del poder no ha nacido, pero tampoco un poder público visible, abierto y democrático.

TITULO DEL RECUADRO:

Recuadro 1.
Nexos entre políticos-empresarios

RECUADRO:

Recuadro 1.[H-]

Recuadro 1. Continua..[H-]

TITULO DEL RECUADRO:

Recuadro 2.
Nexos entre políticos y narcotraficantes

RECUADRO:

Recuadro 2.[H-]

Recuadro 2. Continua..[H-]

CITAS:

Notas

[*] Agradecemos el apoyo de Javier Gutiérrez R. colaborador de El Cotidiano.

[**] Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

[1] Véase Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Diccionario de Política. México, Siglo XXI Editores, 1982.

[2] Es uno de los tres tipos puros con los que clasifica el poder, es un modelo de una sociedad moderna que pretende distinguirse del viejo poder tradicional, o de la siempre presente posibilidad del poder carismático. Max Weber. Economía y Sociedad. México, FCE, 1944.

[3] Lo tomamos de una definición que Norberto Bobbio hace de democracia: el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público. La democracia como régimen del poder visible. Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. México, FCE, 1984.

[4] Entendemos por Forma de Estado las particulares formas de relación que se establecen entre la economía y la política en un espacio y en un tiempo determinado. De manera general podemos advertir a partir del siglo pasado tres grandes Formas de Estado: Liberal, Benefactor y Neoliberal, cada una de ellas con expresiones nacionales diversas y con diferentes concepciones acerca de la democracia y la sociedad civil. El concepto lo tomamos de Nicos Poulantzas. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. México, Siglo XXI, 1972.

[5] Una reflexión teórica al respecto puede ser revisada en el trabajo de Miriam Alfie C. "Democracia: sociedad civil y Estado", Coyuntura, núm. 61, julio, 1995.

[6] Vale la pena aclarar que esta referencia a la democracia sólo adquiere sentido para las sociedades capitalistas, las socialistas y su llamada democracia sustancial (igualdad económica, social y política de los ciudadanos) no entran en esta reflexión.

[7] Ver Norberto Bobbio, Op. Cit.

[8] Ver Carlos Pereyra. Sobre la Democracia. México, Cal y Arena, 1989.

[9] Esta es la conclusión a la que llega Norberto Bobbio. Para él, mientras los procesos de democratización no alcancen los diversos espacios de la sociedad civil, la democracia continuará inacabada e imperfecta. Ante el poder monocrático -explica-, ante el poder concentrado en una sola mano, el único remedio es el poder distribuido. Esto no se ha logrado -dice- y cita como ejemplo el hecho de que el único espacio social que cubre la democracia se circunscribe al parlamento, y que los dos grandes bloques de poder en toda sociedad moderna, la gran empresa y la administración pública, no han sido afectados por el proceso de modernización. Norberto Bobbio, op. cit.

[10] Esta idea es desarrollada por Norberto Bobbio en "democracia y el poder invisible", parte cuarta del texto antes citado.

[11] Entendemos por clase política el conjunto de individuos, organizaciones, grupos o tendencias que de manera real y efectiva compiten por el ejercicio, tanto del poder público visible, como de la invisible dominación que se ejerce desde el centro oculto del poder. En México, al menos hasta 1988, los espacios de la clase política se reducían al partido de Estado, el PRI, y al aparato de gobierno, integrado por priistas.

[12] Siguiendo a dos clásicos de la sociología, Wilfredo Pareto y Gaetano Mosca, vamos a entender aquí por élite la minoría que en una sociedad determinada detenta realmente el poder frente a una mayoría que carece de él. En este sentido, el término resultaría sinónimo de clase política, sin embargo, cuando aquí hablemos de élite nos estaremos refiriendo exclusivamente a aquellos que ejercen la extralegal dominación desde el centro oculto del poder.

[13] Los pormenores de este proceso pueden ser rastreados en Luis Méndez y Augusto Bolívar. "En la génesis de un nuevo orden político", Separata del núm. 67 de El

Cotidiano, enero-febrero, 1995; y en "Acerca de un poder que cambia de manos", El Cotidiano, núm. 69, mayo-junio, 1995.

[14] Luis Méndez y Augusto Bolívar, "Acerca de un poder que cambia de manos", Op. Cit.

[15] "Las sociedades capitalistas avanzadas parecen generar valores y preocupaciones de masas que tienen alta prioridad para individuos al expresar su identidad individual y colectiva, pero que son al mismo tiempo inaccesibles para las formas establecidas de articulación y solución del conflicto político y la definición del uso concreto del poder estatal", Claus Offe. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Madrid, Alianza Universidad, 1980, p. 152.

[16] Idem.

[17] La exhibición del centro oculto del poder a través del escándalo mostró, además de lo ya mencionado, que el sujeto político que lo integraba tenía un muy particular perfil narcopolítico-empresario. Si después del asesinato de Luis Donaldo Colosio se comenzó a hablar públicamente sobre la posible existencia de esta nueva figura política, en el enfrentamiento Salinas-Zedillo las sospechas tomaron forma de escandalosa realidad con el encarcelamiento del hermano del expresidente, Raúl Salinas, y con el arresto en los Estados Unidos de Mario Ruiz Massieu, exsubprocurador de la república y hermano del asesinado secretario general del PRI.

[18] Véase al respecto, Luis Méndez y Augusto Bolívar. "Un gobierno en apuros: los desafíos del nuevo período", en El Cotidiano, núm. 68, marzo-abril, 1995.

[19] Ver el artículo de Alejandro Caballero. "El talentoso pero inexperto Esteban Moctezuma, abre paso, con su renuncia, a un político ligado a Carlos Hank", en la revista Proceso núm. 974, del 3 de julio de 1995.

[20] Ver en El Cotidiano núm. 70, julio-agosto, 1995, el Dossier dedicado al conflicto de la empresa Ruta-100.

[21] Para definir algunos criterios respecto a qué se puede entender por ingobernabilidad, ver el Informe Especial de El Financiero. "Ingobernabilidad, asunto de seguridad nacional", 30 de abril de 1995.

[22] Nos referimos explícitamente a la práctica desaparición de Solidaridad, al debilitamiento de Procampo y los intentos por privatizar los servicios de seguridad social en el país, nos referimos también a las políticas económicas señaladas en el PND y a las tendencias conservadoras que en el ámbito social se observan en diferentes regiones del país frecuentemente gobernadas por militantes del PAN.

[23] D. Held. Modelos de Democracia. Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 293.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Las Fuerzas Armadas Mexicanas, una Institución en Transición

AUTOR: Guillermo J. R. Garduño Valero [*]

INDICE ANALITICO: Seguridad Nacional

ABSTRACT:

Una cosa queda pendiente y es que la crisis de los Estados nacionales es hoy evidente a nivel mundial. El papel de las fuerzas armadas es innegable en los conflictos internos en los que se debaten las naciones divididas, muchas de los cuales han desaparecido bajo el peso de la violencia. La existencia de riesgos autoritarios es también una posibilidad que no hay que descuidar y que coloca a las fuerzas castrenses a enfrentar juicios adversos en el mediano plazo. Aquí lo deseable sería que abriéramos paso a la posibilidad de apoyo a los esfuerzos democráticos que hoy reclama el país.

TEXTO:

Metodología y enfoques

Tres líneas metodológicas parecen coincidir en la mayoría de los estudios relativos a las instituciones castrenses. La primera sería la historiográfica, que nos remite del plano cronológico al análisis de la periodización y de los actores que se han convertido en las figuras protagónicas de la institución.

La segunda visión corresponde a la de los estudios enfocados en derredor del militarismo, que representa el ascenso de los militares a la dirección del poder del Estado, dichos estudios son típicos de los años sesenta y setenta, cuando los golpes de Estado del Cono Sur llevaron a la construcción de nuevas formas de Estado Autoritario en la región.

El tercer enfoque consiste en el análisis del ejército como organización compleja, donde de un lado hay que analizar el plano institucional en derredor de los valores depositados en su interior, así como de su estructura funcional, a lo que habría que añadir la exigencia de derivar de la estructura la propuesta estratégica que orienta el plano de la toma de decisiones y regula sus cambios. Estos enfoques, representan hasta el momento las tres líneas más sobresalientes para el abordaje de las fuerzas armadas, en el presente caso se intenta el análisis de ellas en medio de la situación de transición actual, lo que representa las siguientes limitantes:

1) La primera es que estamos frente a una organización histórica considerada un factor real de poder que preserva para sí su información, tanto por razones estratégicas como de mantenimiento de su incidencia en la conformación de una estructura de poder.

2) Cuando se escribe sobre la transición desde el presente, la incógnita reside en que no podemos anticipar la resultante, de ahí la necesidad de ponderar los factores a ser analizados con la información disponible, pues se corre el riesgo de que éstos hayan perdido, o crecido, en su caso, su importancia inicial, o de no considerar factores emergentes.

3) Siendo las fuerzas armadas las depositarias de la violencia legítima del Estado, el análisis de la institución no sólo no es ajeno a lo político, sino es consustancial al mismo, de ahí la necesidad de eliminar el supuesto apoliticismo de la institución o de considerarla como si se tratara de una estructura subalterna, pues a decir de la historiadora del ejército Mexicano, Sonia Quiroz, "el Ejército no es la obediencia, sino un escenario de actores históricos".

Las consideraciones anteriores han tenido como finalidad ubicar las principales tendencias de los estudios en esta materia para abordar el problema central: el comportamiento probable de las fuerzas armadas en el futuro inmediato.

El escenario

Al inicio del nuevo régimen el primero de diciembre de 1994, podían preverse ocho líneas de comportamiento, tomando como referencia tres variables: situación, mecanismo de ejercicio del poder y momento del ciclo económico, donde cada una de las variables se cruzarían dentro de un eje cartesiano en relaciones ternarias, como se ilustra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Escenarios Políticos en 1995[H-]

Las fuerzas armadas no son un núcleo homogéneo, por lo tanto, sus rotaciones de mandos significan orientaciones distintas en materia de toma de decisiones, a la vez que la conformación de las diferentes armas que integran su estructura puede asumir comportamientos distintos frente a una misma situación. Esta condición abre paso a un control limitado de las diferentes fuerzas por parte del Ejecutivo.

Los retos

Si pudiéramos plantear los retos más significativos a los que se enfrentan nuestras fuerzas armadas, podríamos clasificarlos de acuerdo a sus planes específicos:

El reto externo: cuya visión central estriba en la exigencia de mantener la soberanía y la seguridad nacional frente a las acechanzas del exterior, en este plano, sin embargo, cabría establecer las siguientes posibilidades y limitantes: Históricamente la amenaza más importante son los Estados Unidos de América, país del cual hemos recibido el mayor número de invasiones y sufrido pérdidas territoriales y de ejercicio de soberanía. Sin embargo, la limitante principal es que estamos frente a la primera potencia mundial y sin condiciones de poder construir un poder militar alternativo, e incluso si se quisiera jugar en medio de las contradicciones del escenario internacional podríamos correr grandes

riesgos, semejantes a los que consigna Katz que ocurrieron durante la Revolución Mexicana.

En otro nivel, México enfrenta las consecuencias de las contradicciones surgidas en las naciones centroamericanas que durante casi dos décadas han sufrido enfrentamientos severos que han fracturado sus modelos políticos, donde a pesar de los acuerdos de paz implementados existe un estado de guerra latente que no ha posibilitado la pacificación de la zona, sin desconocer, además, que nuestro vecino Guatemala enfrenta el más prolongado proceso armado de la región.

El actual proceso de globalización del mundo no sólo afecta el ámbito de la economía mundial, sino que comienza a hacer crecer su influencia en los conflictos regionales. Esto queda de manifiesto con la situación derivada de los nuevos escenarios en donde han participado las Naciones Unidas abriendo la puerta a la conformación de Ejércitos multinacionales con fuerzas de tierra, mar, aire, asalto e inteligencia reguladas desde el espacio exterior, como fue el caso de Irak, Somalia o la exYugoslavia. Frente a esto, México tendrá tarde o temprano que aportar contingentes a estas fuerzas multinacionales.

A los procesos militares internacionales habría que sumar el narcotráfico, en especial por el establecimiento de poderosos carteles que desde 1968 comenzaron a generar procesos de tránsito de marihuana y que a partir del inicio de la crisis de 1981, se transformaron en instrumentos de introducción de estupefacientes al mercado norteamericano, pudiendo distinguir al menos seis grandes carteles ubicados estratégicamente en Jalisco, Sinaloa, Acapulco, Ciudad Juárez, Tijuana y Matamoros, sin poder plantear a ciencia cierta qué grado de penetración ha tenido la narcopolítica en el ámbito de algunos sectores de las fuerzas armadas.

El otro asunto de particular importancia se refiere a las corrientes migratorias tanto nacionales como centroamericanas hacia los Estados Unidos de América y que representan un problema cuyas consecuencias podrían ser imprevisibles, no sólo en el caso de que se realizara un retorno masivo de connacionales, sino que podría convertirse en un escenario de eventos violentos entre fuerzas armadas irregulares.

El reto interno supone al menos dos grandes dimensiones: el del riesgo de un conflicto armado a nivel regional, como es el caso de Chiapas y el de una situación hipotética que podría surgir en los próximos años entre la Federación y los gobiernos de algunas entidades del país; esta situación no podrá ser resuelta sin la mediación de los mecanismos de violencia legítima que dispone el Estado, pero en este punto sólo el tiempo y las circunstancias podrían decidir si llegarán a producirse factores que pudieran contribuir al desmembramiento de nuestra unidad territorial.

En cuanto al reto de apoyo en casos de desastre, las fuerzas armadas deberán prever las adversidades que en particular en el medio urbano pudieran generarse. Tan sólo recordemos cómo los desastres provocados por la inundación del río Tijuana, del huracán Gilberto sobre Monterrey, o del terremoto de la ciudad de México en 1985, dejaron una

estela de muerte y destrucción no suficientemente estimada y por lo tanto insuficientemente atendida.

Las debilidades

La existencia de retos en la sociedad, y en el marco del Estado, subrayan la necesidad imperiosa para las fuerzas armadas de responder a las exigencias de un cambio dentro de la estructura del poder. Sin embargo, no es un problema de voluntades, sino de reconocer que las fuerzas operan en el marco de lo histórico social, lo que obliga al reconocimiento de las debilidades estructurales que posee y que limitan su capacidad de intervención sobre los acontecimientos.

Si pudiéramos plantear de manera breve las principales líneas de debilidad de nuestras fuerzas armadas podríamos catalogarlas de acuerdo a su importancia en:

Tecnología y fuentes de abastecimiento

En este ámbito la debilidad más visible de las tres fuerzas de tierra, mar y aire estriba en su profunda dependencia del exterior, y en particular del mercado norteamericano como fuente principal de abastecimiento. Esta afirmación es posible sustentarla a partir de varias fuentes externas que hacen seguimiento a nivel mundial y que podemos sintetizar en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Tecnología y Logística de las Fuerzas Armadas de México[H-]

Del mismo cuadro podrían derivarse las siguientes estimaciones: Si comparan nuestras fuerzas armadas dentro de la región de América Latina, éstas ocuparían un lugar pésimo comparadas proporcionalmente con Nicaragua y sin comparación con Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile e incluso Perú y Venezuela. Este atraso podría colocar al país inerme frente a conflictos regionales y peor aún, impedirle lograr en un mundo conflictivo defenderse de las ambiciones de las potencias.

La obsolescencia del equipo es otro factor que impide el desarrollo de la organización y vulnera la posibilidad de plantear su intervención en los nuevos escenarios, relegándose del resto de un mundo cuya divisa ha sido el armamentismo. El punto central será el alto costo que tendrá que erogar la presente generación para colocar en el nivel adecuado sus fuerzas armadas después de años de descuido.

La dependencia en materia de abasto, al considerarse a Norteamérica como fuente principal, nos coloca en el plano de aceptación de rezago tecnológico y de que nuestras fuerzas se alimenten de la "chatarra" de la gran potencia, y nos vulnera en la medida en que un conflicto internacional, entre los nuevos ejes del poder mundial colocara a México como escenario de conflictos.

Organización y estrategia

La organización no se concibe sin una propuesta tecnológica y un nivel determinado de autonomía relativa, de hecho, la estrategia derivada supone la posibilidad de librar enfrentamientos y obtener alternativas de respuesta frente a los conflictos.

La valoración que podemos establecer es que, el comportamiento organizacional depende en alto grado de las premisas que lo encuadran y en este sentido es visible la debilidad de nuestras fuerzas. El punto básico es responderse a la interrogante de si esta debilidad no está vinculada a una debilidad estructural de Estado; de ser así, las posibilidades de mantener la estabilidad y de garantizar el orden y la seguridad quedarían en entredicho.

La pregunta fundamental que queda en este punto, se plantea en derredor de los cambios organizacionales que tendrán que darse a corto plazo para poder moverse dentro de un nuevo esquema estratégico y bajo la divisa de la defensa de un proyecto nacional.

Recursos y distribución

La estimación de los recursos destinados a las tres fuerzas no revela la distribución. Los montos globales observan la tendencia de que a pesar de que se ha dado un incremento de los efectivos, el gasto estimado en dólares constantes nos ofrece el panorama de una clara tendencia hacia la disminución en tan sólo once años, como se aprecia en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Gasto de las Fuerzas Armadas en México[H-]

Aun cuando la cantidad parezca considerable dada la condición de escasez de recursos que posee el país, éstos serían exigüos comparados con los de las potencias, ya que tendría que multiplicarse la cantidad menor por 50 a 200 veces anualmente, aun en la región de América Latina los gastos tendrían que multiplicarse por 10 en forma mínima.

Sin embargo, el mayor misterio lo siguen constituyendo los rubros de distribución y la necesaria estimación del personal efectivo de operaciones frente al enorme aparato burocrático que gravita e impide que el gasto de operación sea probablemente mayor que el de inversión. De ocurrir lo anterior, las fuerzas podrían colapsarse por su imposibilidad de lograr el cumplimiento real de sus objetivos y tareas.

Escenarios y capacidad de respuesta

Chiapas es el escenario que se abre para cuestionar la capacidad de respuesta inmediata, incapaz de reaccionar frente a la toma de poblaciones el primero de enero de 1994, pese al conocimiento que tenían los diferentes niveles de administración de la inminencia del hecho, según lo prueban el expediente que la Central de Inteligencia Norteamericana entregó a José Córdoba meses antes y los informes locales.

El segundo hecho, es que el enfrentamiento con el cuartel de San Cristóbal es promovido por la fuerza insurgente y el punto conclusivo es cuando la zona se militariza. Días después, los rebeldes se retiran y disgregan tácticamente, por lo que al llegar el cese al

fuego por parte de la Presidencia, las acciones de respuesta quedan interrumpidas para entrar en una nueva fase que parece ofrecer el esquema de una guerra de baja intensidad.

El tercer hecho es contundente: al inicio de 1995 se afirma que en Chiapas fueron concentrados 40 mil efectivos. De ser cierto este planteamiento, es posible sustentar algunas reflexiones de haber colocado un porcentaje apreciable del conjunto operativo en una sola región.

Se desprenden varias interpretaciones: la primera es que el ejército buscó conocer su capacidad de respuesta inmediata frente a una emergencia; que pretendió de un solo golpe deshacerse de la dirigencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y eso supondría que su gasto se habría elevado considerablemente y que el número de efectivos se habría tenido que multiplicar, lo que significaría que de la noche a la mañana se extendió un cheque en blanco al ejército y eso, lejos de beneficiarlo, lo colocaría como una inversión sin fondo y sin seguimiento de un proyecto definido, pues sería una respuesta reactiva frente a situaciones no controlables, entre otras razones, porque al operativo original deberá continuarlo la colocación por largo plazo de contingentes preparados en guerra de baja intensidad.

El narcotráfico sería otro caso donde la imposibilidad de combatirlo, ha permitido la proliferación de los carteles internacionales de la droga en nuestro suelo y el efecto de la narcopolítica ha colocado al país, en el retorno a un escenario de violencia indeseable que constituye un severo problema para la seguridad nacional.

Estas debilidades, junto a los retos, representan en el momento actual la exigencia de cambios profundos y de luchas internas al interior del Estado para reestructurar nuestras fuerzas armadas, base del ejercicio del poder al ser poseedoras del monopolio del ejército de la violencia legítima.

Las fortalezas

El plano de las fortalezas representa el reconocimiento de los factores consolidados en el presente, que permiten colocarse como elementos capaces de contribuir para proyectarse hacia un escenario futuro que se plantea como deseable y posible.

Para el caso de nuestras fuerzas armadas como institución histórica considerada como un factor real de poder, reconocer su contribución a la conformación de un Estado nacional podría expresarse en el hecho de que México, en los 174 años de vida independiente, ha sido gobernado en un período más extenso por los militares, que han tenido la Presidencia por 100 años, 4 meses, 21 días, 23 horas y 15 minutos, pues hubo un civil, Don Pedro Lascuráin que duró escasos 45 minutos antes de cederle la silla presidencial a Victoriano Huerta.

En este sentido, la preservación del Estado y su capacidad para crear las condiciones que hagan posible el desarrollo de los proyectos nacionales son los factores que definen la Doctrina de la Seguridad Nacional, misión permanente de nuestras instituciones

castrenses. A partir de estos presupuestos podríamos distinguir ocho grandes líneas de fortaleza que expondremos a continuación:

Su nacionalismo y carácter popular

El nacionalismo es la divisa básica de la formación militar, no sólo en el plano del manejo de los símbolos, sino que representa la identidad que reconocen entre la nación, como entidad cultural, el Estado como institución organizadora de la sociedad y los movimientos sociales de donde han derivado las doctrinas que conforman las instituciones.

Al mismo tiempo, el hecho de que el ingreso a nuestras fuerzas armadas no esté limitado a grupos oligárquicos la hace una fuerza particularmente sensible al plano de las necesidades sociales.

Su capacidad histórica de renovación en momentos críticos

La tendencia de todo aparato institucional es hacia su preservación, sin embargo, la exigencia de renovación es indispensable sobre todo para poder trascender a los acontecimientos históricos que la envuelven. En este plano, la institución militar lo mismo ha encabezado las transformaciones, como en el caso de la Revolución de Tuxtepec que posibilitó el ascenso de Porfirio Díaz al poder, iniciándose así el primer largo período de paz que conoció el país, hasta el caso de la disolución del Ejército Federal en 1914 mediante los Tratados de Teoloyucan, donde las fuerzas revolucionarias se impusieron política y militarmente sobre la contrarrevolución.

Para el momento actual, la experiencia nos muestra los riesgos de asumir por parte del Ejército una opción autoritaria, como en el caso de 1968, cuya responsabilidad no ha podido ser deslindada en virtud de los hechos que aún subyacen hasta el presente. Al mismo tiempo, el riesgo de correr una aventura podría colocar a la institución en graves riesgos, lo que reclama un compromiso para prever y guiar sus cambios, dentro del nuevo ambiente.

Su carácter profesional

Profesionalizar el ejército fue uno de los logros que implantó la gestión obregonista, y se consolida después de un vasto acuerdo impulsado por un sistema de reconocimiento y exclusiones. A partir de Cárdenas la fundación de la Escuela Superior de Guerra abre el paso a la generación de los Diplomados de Estado Mayor (DEM), equivalentes a un nivel de licenciatura; continúa con la conformación de la Universidad del Ejército y la Armada bajo la gestión de Echeverría, que une el sistema de Escuelas Militares, y se consolidan con la fundación del Colegio de Defensa Nacional creado en 1981, que equivale al nivel de posgrado y que es el antecedente de la promoción a los mandos.

El nivel académico, unido a la enorme capacidad de estudio y discusión de las temáticas crean el ambiente para hablar de una generación altamente responsable y profesional,

preparada en los más diversos campos, bajo un alto nivel de exigencia, sin descuidar en la formación las premisas de los valores tradicionales de la institución.

Su movilidad de mandos y generaciones

La capacidad de renovación de una institución descansa, en su posibilidad de dar movilidad a sus mandos y lograr que las generaciones que han cumplido lleguen a las nuevas el relevo de las instituciones. Una de las causas de la descomposición del antiguo régimen porfirista fue su incapacidad para desarrollar estos cambios, al convertir en vitalicios los mandos. Será la Revolución y sus secuelas, y más tarde, a partir de Cárdenas, que se logre mediante la rotación de los mandos, las modificaciones a la estructura y los acuerdos políticos, que se logre institucionalizar la circulación de intereses, pero no será sino a partir de 1970 que el relevo de las generaciones estará claro, como podemos observar en el Cuadro 4 donde colocamos el nombre del Secretario y la generación que le corresponde a partir de su ingreso al Heróico Colegio Militar y de las acciones de armas reconocidas en que participó.

Cuadro 4. Relevo Generacional en la Secretaría de la Defensa Nacional[H-]

El factor más importante en estos relevos no sólo revela la ruptura de las generaciones, sino que ofrece también un interesante panorama de las aproximaciones y lealtades de los Secretarios. Es curioso reconocer que Félix Galván López fue el secretario particular de Marcelino García Barragán (1964-1970), bajo cuya sombra hizo su carrera militar y que desde esa época un joven capitán, Enrique Cervantes, era ayudante del Secretario entre 1964 a 1968 y después, con Félix Galván López, sería su secretario particular de 1976 a 1978. Sin embargo, en todos los casos la discontinuidad con respecto al antecesor inmediato es completa. Esta mecánica explica en parte la complejidad del manejo y de la movilidad y redes de relación entre las diferentes administraciones.

El factor común entre los diferentes Secretarios lo constituye, a partir de 1970, que todos son egresados de la Superior de Guerra, lo que representa la idea de unas fuerzas armadas con clara tendencia a la profesionalización, pero al mismo tiempo, la estructura generacional continúa siendo factor de separación. Lo anterior no significa en modo alguno que no hayan podido constituirse en algunas áreas camarillas, como en el caso del Estado Mayor Presidencial, donde a partir del General Miguel Angel Godínez Bravo, se ha continuado el mantenimiento de este grupo, con las consecuencias que esto ha acarreado en materia de seguridad para el Ejecutivo, como en el caso del asesinato de Luis Donald Colosio, en que aún no ha podido aclararse la responsabilidad del General Domiro Reyes, quien debió proteger con su vida la seguridad del candidato.

Su capacidad adaptativa

La continuidad en una organización compleja representa la posibilidad de cambio y adaptación con respecto al ambiente en que se encuentra inmersa. En el caso de nuestras fuerzas armadas estas posibilidades se han dado a nivel histórico: primero su institucionalización a partir del Maximato, que evitó la tendencia de los golpes

triumfantes derivada de la Revolución. La segunda posibilidad fue la capacidad política de Cárdenas de resolver el desplazamiento de las camarillas dominantes mediante la expulsión del propio Calles. La tercera fue la capacidad para articular un vasto esquema de opciones políticas, donde los militares han tenido la posibilidad de tener espacios de ejercicio del poder que van desde la presidencia del partido oficial hasta las gubernaturas y posiciones en el Congreso de la Unión.

Su articulación con la sociedad

Una fuerza armada sin vínculo con la sociedad difícilmente podría convertirse en un factor real de poder y ser un elemento indispensable para el ejercicio de la dominación. Los mecanismos articuladores están desde el ingreso a las instituciones, que es abierto, de acuerdo a niveles y capacidades, pero que no excluye en modo alguno a sectores sociales de origen popular.

En los procedimientos de ascenso, aun cuando están mediados por factores diversos, es posible observar que no hay dinastías de sangre, aunque habrá que indagar la existencia de camarillas y su continuidad en el ámbito de posiciones por largos períodos.

La rotación de mandos y posiciones es quizá el recurso que utilizó la posrevolución para lograr que los grupos militares arraigaran en el control de las regiones. En esta dirección, la existencia del Inspector General del Ejército, tercera posición en importancia, posibilita esta existencia de cambios al interior de las diferentes zonas y guarniciones.

Finalmente, los Programas básicos, conocidos como DN1, DN2 y DN3, reconocen de manera explícita la necesidad de colaboración de la población civil como forma de preservar la integridad territorial, mantener la paz interna y auxiliar a la población en casos de desastre.

Su carácter institucional frente al Estado

Considerar a las fuerzas armadas como una estructura subalterna supone ignorar su autonomía relativa y su capacidad interna de articulación; un planteamiento alternativo es analizarlas como un factor real de poder y ello reclama una alianza histórica entre las fuerzas armadas y las distintas administraciones civiles que les han dado un peso específico en cada régimen.

De esta forma, de 1946 a 1964, los militares ocuparon la Presidencia del partido oficial. Desde 1945, con la creación de la Dirección Federal de Seguridad, varias figuras de origen castrense han ocupado posiciones significativas para el ejercicio de los sistemas de inteligencia que reclama el Estado, dentro de las cuales tendríamos que mencionar a Fernando Gutiérrez Barrios, Jorge Carrillo Olea y Javier García Paniagua, este último civil pero con influencia entre los militares, que aunque mantienen diferencias por el control de áreas de información, se han constituido en estructuras de larga duración como memoria histórica de nuestro sistema político.

Las cuotas no concluyen allí, pues existe por régimen un número aproximado de una a dos gubernaturas por sexenio y una cuota que expresa en el Congreso de la Unión los intereses de este núcleo y preside las comisiones de Defensa y Marina.

El punto central de esta institucionalidad descansa sin lugar a dudas en la capacidad que tiene el Ejecutivo para ejercer el control de las fuerzas armadas, de las cuales él es el jefe nato, aunque no forma parte integrante de ellas. Esto se logra mediante las siguientes premisas: la capacidad de nombramiento del alto mando y su posibilidad de remoción; la determinación del monto de los recursos a ser ejercidos presupuestalmente por año, lo cual supone determinar indirectamente sus prioridades; el ascenso a los mandos, lo cual se da por iniciativa presidencial. Estos mecanismos son las premisas que le dan una capacidad limitada para el ejercicio del control sobre estas fuerzas, al incidir en sus decisiones y mandos.

Sin embargo, la institucionalidad de estas fuerzas no está dada sólo por su intervención y participación en la estructura del poder, sino por la naturaleza de su misión que la coloca como soporte del Estado.

Su capacidad de inducción de los cambios

La capacidad de una estructura tan compleja como son las fuerzas armadas radica en la capacidad de preservar para sí su información, creando las condiciones de ejercer con mayor autonomía su gestión. Bajo esta circunstancia la promoción del cambio endógeno es indispensable y es responsabilidad de los mandos.

En algunas épocas esa capacidad de renovación le ha garantizado la posibilidad de mantenerse y adecuarse a las exigencias de los tiempos, ejemplo de lo anterior sería su renovación tecnológica, organizacional y estratégica en los inicios de la década de los setenta cuando se libró a nivel rural y urbano una intensa guerra de guerrillas.

En el momento actual se reclama una renovación plena que va desde la remoción de los mandos hasta la adecuación a los nuevos escenarios tanto internacionales, nacionales y regionales.

Las oportunidades

La existencia de los tres niveles anteriores que resumen los retos, las debilidades y las fortalezas se resuelve en el marco de las oportunidades, éstas representan su capacidad de renovación dentro del marco del Estado. Difícilmente podríamos encontrar un momento como el presente en que la concurrencia y coincidencia de factores fuera tan visible; en esta circunstancia el reconocimiento de las oportunidades significa la capacidad de adecuarse a las exigencias de los tiempos y éstas reclaman importantes definiciones por parte de las fuerzas armadas.

La propuesta en el escenario

Si pudiéramos resumir de manera apretada las exigencias que hoy enfrentan nuestras fuerzas armadas, tendríamos que reconocer que hay que introducirlas a la globalización, lo que las llevará, a actuar en escenarios internacionales probablemente como parte de una fuerza multinacional.

El narcotráfico las coloca frente a una estructura organizada con recursos superiores a sus capacidades y se hace indispensable el deslinde entre las fracciones castrenses que pudieron haberse coludido con estos carteles.

La renovación tecnológica, organizacional y estratégica se reclama tanto a nivel nacional como regional y en el caso particular de Chiapas, sometida a una versión de guerra de baja intensidad, se hace necesario ponderar factores de carácter histórico que sin duda influirán en el curso de los acontecimientos y que podrían en el largo plazo debilitar su imagen ante la nación.

No de menor importancia, está su capacidad para percibir las exigencias de cambio de la sociedad y bajo una propuesta legítima apoyar las iniciativas de las fuerzas sociales.

La estrategia probable

Si pudiéramos establecer una agenda de prioridades a ser resueltas en los próximos años por parte de nuestras fuerzas armadas, tendríamos que establecerlas de acuerdo a sus dimensiones en las siguientes exigencias:

La primera es la exigencia de un comando unificado que coordine las acciones de las tres armas, condición indispensable si en algún momento se interviene en un escenario internacional, lo que significaría la creación de una estructura intermediaria entre el Ejecutivo y los secretarios del ramo. Esta tarea significaría vencer poderosas resistencias de autonomía y de rivalidades que aún hoy perduran.

La segunda exigencia es evidente en cuanto a la necesidad de una renovación tecnológica, lo que tendrá que suponer un alto costo de inversión y un plan definido de adquisiciones.

La tercera exigencia es la evaluación de su sistema educativo, no porque esté en crisis, sino porque las exigencias de renovación así lo van a reclamar.

La cuarta exigencia es la reestructuración profunda del Estado Mayor Presidencial, esto en virtud de las consecuencias que ha traído aparejadas el asesinato no aclarado de Luis Donaldo Colosio. Si quiere sobrevivir la Guardia Pretoriana deberá cumplir con su objetivo elemental: el respeto de la vida del mandatario en turno, incluso antes de su ascenso.

La quinta exigencia es consecuencia de la renovación y del liderazgo tecnológico que tiene la Fuerza Aérea Mexicana y que se traducirá en una mayor autonomía de su comando superior.

La sexta exigencia es la renovación de la inteligencia militar y estimular la formación de cuadros desde su escuela.

La séptima exigencia es el deslinde de su pasado, en el que ha sido involucrada la institución en acontecimientos como los de 1968 y la guerra sucia de los setenta, lo cual le permitirá separar presente de futuro y a partir de ahí reconocer que la seguridad nacional no es la de un partido, la del Presidente en turno o de un grupo político dominante. Será entonces cuando la hora del cambio habrá sonado para nuestras fuerzas, pues si el Estado se debilita también serían arrastradas en su crisis.

El gran riesgo

Sin pecar de alarmistas, lo cual sería irresponsable, si cabe advertir que en los últimos meses y coincidiendo con el inicio de la presente administración zedillista, las fuerzas armadas se han visto sometidas a cambios intensos que la vida civil al parecer no ha percibido de manera suficiente y que podrían resumirse en:

- Cambio generacional de mandos.
- Redefinición de la zonificación del país.
- Ascenso de nuevas figuras a partir del retiro y de la promoción.
- Apoyo incondicional al jefe del Ejecutivo.
- Inclusión del Ejército en actividades de apoyo a la lucha contra el narcotráfico sustituyendo e incluso deteniendo a jefes de la Policía Judicial Federal.
- Participación activa en las negociaciones de Chiapas.
- Presencia y protagonismo declarativo de los componentes militares en el Congreso de la Unión.

¿Hacia dónde se dirigen estos cambios y qué seguirá después de ellos? Eso lo contestará el tiempo. Una cosa queda pendiente y es que la crisis de los Estados Nacionales es hoy evidente a nivel mundial. El papel de las fuerzas armadas es innegable en los conflictos internos en los que se debaten las naciones divididas, muchas de las cuales han desaparecido bajo el peso de la violencia. La existencia de riesgos autoritarios es también una posibilidad que no hay que descuidar y que coloca a las fuerzas castrenses a enfrentar juicios adversos en el mediano plazo. Aquí lo deseable sería que abriéramos paso a la posibilidad de apoyo a los esfuerzos democráticos que hoy reclama el país.

Las fuerzas armadas son parte del Estado, y su crisis las afecta de igual forma. El punto básico es imaginar a estas fuerzas sin su referente actual que es el marco institucional del

cual hoy forman parte. Sin embargo, el caso de la caída de la Unión Soviética nos muestra lo catastrófico de esta posibilidad.

La moneda está en el aire y el compromiso actual sigue vigente: defensa de la soberanía; seguridad de la nación para construir su proyecto; capacidad de respuesta frente a las necesidades sociales a partir del servicio; lealtad a las instituciones y preservación de la paz pública.

Estos fines no se han modificado, pero el escenario sí ha cambiado y reclama enfrentar estas propuestas bajo alternativas novedosas. Estos son el reto y la oportunidad, pero también podrían ser nuestra debilidad o en el mejor de los casos, nuestra mayor fortaleza.

CITAS:

Notas

[*] Profesor-investigador del Depto. de Economía. UAM-Iztapalapa.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Gobernabilidad y Elecciones en Yucatán

AUTOR: Marisol Reyes Soto [*]

INDICE ANALITICO: Partidos Políticos y Procesos Electorales

ABSTRACT:

La inestabilidad gubernamental por la cual ha transitado Yucatán en los últimos años, producto de las virulentas pugnas entre los agrupamientos de poder de la región, tienen actualmente su mayor punto de algidez con la celebración de los pasados comicios locales del 28 de mayo. Para ello cabe recordar que desde su etapa preelectoral, la selección de Víctor Cervera Pacheco como candidato del PRI a la gubernatura del estado influyó de manera fundamental para que en el PAN se generara una actitud de confrontación respecto a las condiciones de confiabilidad, equidad e imparcialidad con la que se desarrollarían los comicios.

TEXTO:

Planteamiento general

Yucatán se ha caracterizado en los últimos años, por ser una de las entidades del país donde la celebración de elecciones ha sido motivo sistemático de focos de efervescencia política e impugnaciones poselectorales de diversas magnitudes. Hoy en día, el fenómeno electoral ha adquirido matices mucho más complejos debido al notable desgaste que sufre el marco de relación entre el gobierno del estado y la sociedad yucateca.

La problemática de la entidad ya no se circunscribe únicamente al ámbito electoral, dentro de la crisis política que vive hoy en día Yucatán se pueden identificar conflictos políticos estructurales que podrían poner en riesgo la estabilidad de las instituciones de gobierno, así como la viabilidad del propio ejercicio de la autoridad. En este sentido, al menos tres tendencias podrían identificarse como elementos que a lo largo de los último diez años han influido de manera determinante en el deterioro que han sufrido las estructuras de gobierno, así como algunos de los cambios más significativos en la cultura política de la sociedad yucateca, a saber:

Falta de continuidad gubernamental

Desde hace 12 años en el estado ha privado una situación de inestabilidad e inconsistencia en la conducción gubernamental. De 1983 a la fecha, Yucatán ha tenido cinco gobernadores, de los cuales, dos han cubierto largos períodos de interinato. [1]

Este fenómeno puede ser atribuible en gran medida a las discrepancias, polarizaciones y pugnas que se han generado entre algunos de los grupos de la clase política de la entidad

que, en la búsqueda de la consolidación de mayores espacios de influencia han generado serios desequilibrios en el ejercicio del poder político de la entidad.

El caso de Yucatán es particularmente significativo porque se ha llegado al extremo de la virtual concentración del poder local en una reducida élite encarnada en la figura de Víctor Cervera Pacheco y los grupos que se han formado a su alrededor.

Después de que este personaje sustituyera al General Graciliano Alpuche Pinzón, para conducir el interinato del Gobierno del Estado en 1984, la presencia cerverista creció gradualmente, al grado de consolidar importantes espacios de influencia en diferentes niveles y esferas del poder formal e informal de la región.

A partir de este hecho, la accidentada correlación de fuerzas de la clase política, ha marcado negativamente los ámbitos de eficacia administrativa y política de los últimos gobiernos priistas en el estado.

La sociedad ha resentido un creciente deterioro de los niveles de vida lo que a su vez, se ha reflejado en manifestaciones de descontento e irritabilidad contragubernamentales de parte de grupos y movimientos organizados.

En el ámbito político se ha observado el predominio del ejercicio de autoridad corporativo y el descuido de la recomposición de nuevas alianzas con los sectores emergentes.

Incremento de los niveles de competencia político-electoral

Como derivación del primer punto, se ha observado que el complejo entramado que se ha construido en torno a la clase política de la entidad y las deficiencias gubernamentales y administrativas finalmente han desembocado en la apertura de espacios para el crecimiento político-electoral del Partido Acción Nacional en localidades estratégicas (tal como lo es la capital del estado).

Una prueba representativa de este fenómeno se observa comparando en perspectiva los niveles de votación del PRI y del PAN para las elecciones federales, ya que entre el año de 1988 y 1994 la votación favorable a Acción Nacional creció en un 112.8%, mientras que el voto priista creció únicamente en un 27.8 por ciento. [2]

A raíz del crecimiento electoral del PAN, las pugnas partidistas por el poder político en la entidad, han generado importantes enfrentamientos políticos, a tal grado que sus repercusiones trascienden hoy en día, a nivel del Gobierno Federal y su relación con el Comité Ejecutivo Nacional del PAN.

De ahí, se puede derivar que toda vez que el PAN se ha agenciado importantes fuentes de legitimidad y apoyo en la entidad, ha logrado su consolidación como uno de los focos de mayor cuestionamiento e impugnación a las iniciativas del gobierno estatal.

Emergencia de grupos de interés

El corporativismo político y económico como forma de gobierno en Yucatán, resultó funcional en la medida que se contaba con la capacidad para atender las demandas fundamentales de las organizaciones que estaban incorporadas a las grandes estructuras corporativas (CNC, CTM, CROC, etcétera); sin embargo, en la medida que se ha incrementado la problemática económico-administrativa del gobierno del estado, este esquema se ha debilitado.

Este hecho, quizás, fue el catalizador que coadyuvó a la aparición y proliferación de grupos y asociaciones que aprovecharon el surgimiento de una actitud más activa y politizada por parte de la sociedad civil para la formación de grupos y organismos entre los sectores que habían mantenido una actitud reactiva y marginal ante el gobierno del estado, y por lo tanto, se mantenían marginados.

Todos estos sectores en conjunto han encontrado en la inconformidad política la fuente para incrementar sus niveles de influencia como grupos de interés, sumándose de manera más o menos coordinada a todas las concentraciones, marchas y debates contrarios al gobierno del estado, especialmente en los de carácter electoral.

Rupturas de la clase política y debilidad institucional

La intervención sistemática de los grupos cerveristas en las administraciones posteriores, fue uno de los factores que influyeron determinadamente para debilitar la capacidad de toma de decisiones y autoridad de los gobernadores del estado.

El caso paradigmático de este hecho se refleja en los gobiernos de Víctor Manzanilla Schaffer y Federico Granja Ricalde, que en la actualidad han declarado su abierto antagonismo contra Cervera y los cerveristas.

Los elementos más significativos de estas rupturas se podrían puntualizar como sigue:

Administración de Víctor Manzanilla Schaffer

La llegada de Víctor Manzanilla Schaffer a la gubernatura del estado de Yucatán, se percibió en su momento como un recurso para neutralizar las confrontaciones emanadas al interior de la clase política priista después del período interino de Víctor Cervera Pacheco.

A principios de 1988, los grupos cerveristas habían consolidado y acrecentado sus niveles de influencia dentro de la entidad y su idea era la de impulsar la candidatura de uno de los colaboradores más cercanos a la administración de Víctor Cervera, y con ello vetar las posibilidades de Federico Granja Ricalde, en ese entonces exAlcalde de Mérida, y ahora gobernador de la entidad.

Para evitar la imposición de los grupos cerveristas, desde el Consejo Ejecutivo Nacional del PRI se sondeó la precandidatura de Emilio Gamboa Patrón, en ese entonces, cercano al grupo de Miguel de la Madrid Hurtado. Sin embargo, este último no podía ser gobernador de acuerdo a la constitución local, que establecía entre los requisitos para asumir el Poder Ejecutivo del estado, el nacimiento en la entidad o residencia mayor de cinco años, aspecto que no reunía Gamboa Patrón.

Finalmente, en 1988, Víctor Cervera fue designado Secretario de la Reforma Agraria y Víctor Manzanilla, con una importante trayectoria parlamentaria, y sin pertenecer a un grupo político específico, es promovido para contender en la candidatura de su estado.

En balance, la administración de Manzanilla Schaffer no tuvo la capacidad para enmendar las fuertes polarizaciones que se habían generado al interior de la clase política y los grupos cerveristas, retomaron su influencia integrando a gran parte de sus miembros en el Congreso Local, el PRI local, el sector campesino, obrero y popular.

Adicionalmente, el 25 de noviembre de 1990 se llevaron a cabo las elecciones locales donde el PAN, encabezado por Ana Rosa Payán, ganó la importante Alcaldía de Mérida, además de otros municipios, hecho que fue interpretado como un importante golpe a la fortaleza del priismo local.

Estos hechos, aunados al estado de vulnerabilidad creciente que se manifestaba en el gobierno de Víctor Manzanilla frente al cerverismo, orillaron a la salida política de un interinato encabezado por Dulce María Sauri Riancho, entonces Senadora por el estado.

Administración de Dulce María Sauri

El 14 de febrero de 1991, Dulce María Sauri, entonces Senadora de la entidad, solicitó al Congreso Permanente de la Unión, licencia para dejar su cargo legislativo, para aceptar la gubernatura interina en Yucatán.

Con la llegada de Dulce María Sauri se buscaba disminuir el nivel de tensión política originado por las controversias y divisiones de la clase política local.

Sin embargo, el factor de vulnerabilidad que causó el retiro del anterior gobernador, se repitió en la administración interina, a pesar de que la ex-senadora mantenía cercanía con los grupos cerveristas, también buscó el respaldo de otros grupos de la entidad. El equilibrio de poder ante la clase política nunca se restableció plenamente y nuevamente la influencia del grupo cerverista imposibilitó la toma de decisiones en el gobierno del estado, disminuyendo notablemente la capacidad de gobierno de esa administración.

Los cargos de mayor importancia en la entidad [3] estaban ocupados por cerveristas a ultranza, que nunca permitieron integrar los intereses de los diferentes grupos priistas en la entidad.

La incapacidad para encauzar a la clase política en un solo sentido y con un solo proyecto; el crecimiento de la imagen político-electoral del PAN; la carencia de canales eficientes para cubrir demandas sociales básicas en obra pública y servicio; fueron algunos de los elementos fundamentales que coadyuvaron al descrédito y al desgaste de la imagen institucional de esa administración en la entidad.

Durante el período del gobierno de Dulce María Sauri fue también evidente el crecimiento de los niveles de crítica e impugnación gubernamental de parte de organismos agrarios, asociaciones civiles y medios de comunicación, que utilizaron sus foros para solicitar la destitución de la gobernadora y promover la convocatoria de nuevas elecciones.

Finalmente, el motivo que provocó la salida política de la gobernadora fue el conflicto que originó la iniciativa promovida por la dirigencia nacional priista de cambiar el calendario electoral local a efecto de evitar que los comicios de la entidad se efectuaran el mismo año que las elecciones federales de 1994.

La renuncia de la gobernadora, dio fin al conflicto y se convocó a la celebración de elecciones de Ayuntamientos, Congreso y Gobernador, donde resultó electo Federico Granja Ricalde como titular del Ejecutivo para un período de 18 meses.

Administración de Federico Granja Ricalde

El gobernador Granja Ricalde es un reconocido miembro de la clase política histórica del PRI en la entidad. Aunque formalmente no está identificado con los grupos cerveristas, se piensa que su posición fue respetada debido a la efímera permanencia que tendría en el cargo después de las modificaciones a la ley electoral de 1994.

Su administración fue particularmente relevante, debido a que durante su gestión se promovió la reforma al Código Electoral del estado de Yucatán. Dentro de los aspectos más relevantes de esta reforma destacan los siguientes elementos:

El Congreso Local pierde sus facultades para calificar los comicios, función que ahora recae en el Tribunal Superior Electoral del estado, mismo que sancionará la validez de los mismos para designar Regidores, Diputados y Gobernador.

El Tribunal Electoral del Estado se consolida como órgano autónomo de carácter jurisdiccional que, como segunda instancia, puede resolver los recursos de reconsideración que interpongan los partidos políticos contra las resoluciones del Tribunal Electoral del estado, sobre la validez de los comicios.

Se cancela el Colegio Electoral del congreso para sancionar las elecciones de Regidores, Diputados y Gobernador.

Se implementa la figura de los consejeros ciudadanos que para el caso de Yucatán suman 308 Consejeros Municipales. [4]

Crecimiento político-electoral del PAN

Los antecedentes más significativos donde el Partido Acción Nacional perfiló de manera más sólida su presencia político-electoral, se remontan a mediados de los años sesenta, cuando el líder local Víctor Correa Rachó (padre del actual candidato del PAN a la gubernatura, Luis Correa Mena), encabezó importantes movilizaciones políticas contra el gobierno local y el PRI, dando inicio a un perfil activo y participativo del PAN en la vida política de la región.

Durante los años posteriores, el PAN siguió avanzando progresivamente en la entidad debido a que se empezaron a estrechar sus vínculos con vertientes empresariales y del clero político local, de las que resultaron importantes alianzas que hoy en día prevalecen, aunque con menor intensidad.

Destaca igualmente, el inicio de la relación con El Diario de Yucatán, que en adelante se transformaría en uno de sus foros políticos de expresión política de mayor relevancia.

Finalmente, el año que consolidó de manera definitiva la presencia de Acción Nacional en Yucatán se generó en 1990, durante las elecciones locales donde Acción Nacional triunfó en la alcaldía de Mérida, además de Tixpehual, Motul, Dzan, Samahil y Tizimin. [5]

Los hechos anteriormente descritos, son relevantes en la estrategia de avance electoral del PAN a nivel local y nacional. De hecho, Yucatán es considerado, hoy por hoy, una de las entidades del país en donde el panismo se ha consolidado con mayor fuerza y arraigo entre sus militantes.

Otro aspecto relevante de la estrategia electoral del PAN es la forma en que ha generado una rápida y constante tendencia ascendente. En las últimas tres elecciones para la Gubernatura del Estado, registró un crecimiento de al menos 35%, mientras que el PRI decreció en un 36 por ciento (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Elecciones de Gobernador. Yucatán.[H-]

Por otro lado, durante la celebración de las elecciones locales para diputados, para el período comprendido de 1987 a 1993, [6] el PAN registró un crecimiento del orden del 25.8%; en cambio el PRI decreció en una proporción más o menos semejante, al disminuir su índice de votación en 23.4 por ciento (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Elecciones de Diputados Locales Yucatán[H-]

Finalmente, la misma tendencia vuelve a observarse para las elecciones de las alcaldías. En este caso, el PRI sigue manteniendo la predominancia en el número de municipios ganados, sin embargo, en términos de votación global hay un notable decrecimiento de

ese partido en un margen del 28.3%, mientras el PAN incrementó sus niveles de votación en un 28.6 por ciento (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Elecciones Municipales Yucatán[H-]

En conclusión, la tendencia de los últimos años apunta claramente al rápido crecimiento electoral del PAN en todos los niveles del poder público, en contraste con el decrecimiento de los niveles de votación del PRI.

Grupos de interés

La correlación de fuerzas políticas en Yucatán, no sólo involucran a los partidos políticos, dentro de la dinámica de poder que prevalece hoy en el estado, deben considerarse también a ciertas organizaciones y sectores que han llegado a consolidar significativos espacios de influencia. Los grupos que se han identificado como altamente representativos de este fenómeno son los siguientes:

Organizaciones agraristas

Dado que la vocación económica mayoritaria del estado de Yucatán es de origen agropecuario, el sector de mayor peso político en la entidad se concentra en las agrupaciones campesinas.

De este sector, dos organismos aglutinan al mayor número de trabajadores rurales, la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Yucatán de la Confederación Nacional Campesina (CNC), que agrupa aproximadamente a 30 organismos; y la Unión Campesina Democrática (UCD), de carácter independiente y fuente de grandes movimientos políticos en la región en los últimos años.

De ambas organizaciones, la última resulta de un gran interés debido al creciente impacto político que han tenido sus acciones en la capital del estado y otras localidades importantes, destacando quizás la crisis henequenera de 1992, consistente en el fracaso del proyecto gubernamental de modernización agropecuaria, orientada a la privatización de las parcelas y la eliminación del régimen ejidal.

Este hecho dio pauta para que la UCD realizara múltiples manifestaciones de inconformidad, culminando con un enfrentamiento directo con miembros de la CNC (que apoyaban abiertamente la posición gubernamental) y el encarcelamiento del líder de la organización, Severiano Salazar, quien posteriormente, se transformaría en uno de los actores con mayor capacidad de activismo político en la entidad.

La represión agrarista sirvió de catalizador para que todos los grupos de interés antigubernamentales (incluyendo los partidos políticos), formaran un frente común a partir del cual se han generado redes de presión política en detrimento de la autoridad estatal.

Organismos de derechos humanos

En Yucatán existen amplios antecedentes de este tipo de organizaciones, cuya participación se ha encauzado básicamente al ámbito político-electoral.

Su presencia más significativa la alcanzaron a partir de los comicios locales de 1988 y no obstante su carácter civil, encuentran líneas de identificación muy semejantes a las causas de los partidos políticos de oposición.

El organismo de derechos humanos con mayor presencia en la región es el llamado "Frente Cívico-Familiar", formado por miembros de la sociedad civil, sin filiación política, pero con planteamientos ideológicos muy identificados con el PAN.

Su fuente de legitimidad reside en la capacidad de movilización política que ha demostrado al protestar contra el alza de tarifas a los servicios públicos; así como en la petición de liberación de presos políticos.

En la actualidad, la estructura del Frente Cívico-Familiar fue el punto de convergencia para que diversas organizaciones y grupos de observación electoral participaran de manera activa en los comicios del pasado 28 de mayo.

Del Frente Cívico-Familiar surgieron nuevas organizaciones de perfil estrictamente electoral, tal como el "Frente Cívico Yucateco" cuyo origen y gestación fue motivado por la formación de un frente único en defensa del líder de la Unión Campesina Democrática, Severiano Salazar, encarcelado en 1992.

A partir de la fuerza que tomó el movimiento, y por el apoyo recibido a través de algunos medios de comunicación, las organizaciones de derechos humanos se han consolidado como verdaderos grupos de influencia y con un peso político relevante en el estado.

Medios de comunicación

La prensa escrita, dentro de los medios de comunicación en Yucatán, juega el papel de mayor tradición e influencia en la dinámica de poder de los diferentes grupos políticos de la entidad, debido a que sus espacios han sido con frecuencia los foros donde se han confrontado las posiciones políticas más antagónicas.

Este hecho podría explicarse en gran medida por el peculiar "monopolio" que persiste en el medio, donde las publicaciones de mayor circulación y penetración en la región, pertenecen a la familia Menéndez.

A raíz de los conflictos poselectorales de los diez últimos años, las posiciones políticas de las publicaciones de los Menéndez han orillado a la familia a dividirse en dos grupos antagónicos. El primero, de abierto carácter progubernamental, encabezado por Mario Renato Menéndez Rodríguez, Director del Periódico "Por Esto"; por otro lado, se ha

generado un grupo antigubernamental representado por Eduardo Menéndez Rodríguez (hermano de Mario Renato), Director de la Revista "Peninsular", y Carlos R. Menéndez Navarrete (primo de Eduardo y Mario Menéndez), Director del "Diario de Yucatán".

La vertiente progubernamental del diario "Por Esto", se caracteriza básicamente por su carácter reactivo al PAN y los grupos que en su momento han demostrado actitudes impugnativas a las iniciativas del gobierno del estado.

Mientras que las publicaciones "Peninsular" y "Diario de Yucatán" se distinguen por mantener una tradición de periodismo independiente y de carácter impugnativo. Incluso, en su momento se abrieron espacios para la defensa del líder de la Unión Campesina Democrática, la difusión de los planteamientos del Frente Cívico Yucateco, y hoy en día, es el foro de mayor impugnación del PAN ante los comicios del 28 de mayo (Véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Correlación de Fuerzas de los Principales Actores Políticos en Yucatán[H-]

Balance y perspectivas

En virtud de lo arriba señalado, la inestabilidad gubernamental por la cual ha transitado Yucatán en los últimos años, producto de las virulentas pugnas entre los agrupamientos de poder de la región, tienen actualmente su mayor punto de algidez con la celebración de los pasados comicios locales del 28 de mayo. Para ello cabe recordar que desde su etapa preelectoral, la selección de Víctor Cervera Pacheco como candidato del PRI a la gubernatura del estado influyó de manera fundamental para que en el PAN se generara una actitud de confrontación respecto a las condiciones de confiabilidad, equidad e imparcialidad con la que se desarrollarían los comicios.

Por igual, la presencia de numerosos integrantes de organismos de observación electoral como Alianza Cívica, e incluso, de la Organización Nacional de Observadores Electorales del Magisterio (ON OEM); así como el registro, de cuando menos, siete empresas de conteo rápido, [7] hablan del ambiente de incertidumbre que permeaba en la etapa previa a la jornada electoral. En este contexto, el triunfo del cerverismo en la entidad, suponía un factor de conflicto poselectoral inminente y de magnitudes aún insospechadas.

La actitud radicalizada que han asumido los partidos políticos, es uno de los factores que hacen particularmente difícil prever una rápida salida política al conflicto poselectoral yucateco. Por un lado, para el PAN, Yucatán representa una posición política de alto significado, ya que es una de las entidades de la República donde se ha buscado con mayor tenacidad la consolidación de sus espacios político-electorales, además su dirigente nacional, Carlos Castillo Peraza, conoce y ha sido partícipe del trabajo político de Acción Nacional en la entidad, este hecho le ha permitido mantener profundos vínculos con la clase panista local, y participar de manera cercana en la campaña de Luis Correa Mena.

De hecho, la magnitud del interés del PAN en Yucatán se puede ponderar si se toma en cuenta que su estrategia de presión para una solución favorable del conflicto se está basando en el condicionamiento de su presencia en las mesas de negociaciones de la Reforma Política Nacional.

El sentido de la estrategia de nacionalización del conflicto tiene su lógica en la medida en que el priismo yucateco funciona como un foco de poder local de carácter semiautónomo del centro político del país y, solamente poniendo en juego uno de los proyectos de mayor relevancia del Ejecutivo Federal, se podría dar una salida política de las elecciones en Yucatán.

Por parte del PRI, el costo político del conflicto yucateco se incrementa día con día, ya que en el corto plazo cualquiera de los escenarios previsibles, implican en mayor o menor medida, la prolongación del conflicto. Si permanece el cerverismo en la entidad, el PAN profundizaría su actitud contestataria y activista; si se evita la llegada del cerverismo al poder formal, este grupo se encargaría de retomarlo (como en experiencias anteriores), originando así mayor desgaste de la autoridad.

En estas condiciones, la recuperación de los canales de legitimidad política en la entidad implicarían todo un proyecto de reconstrucción estructural en donde la fortaleza de la autoridad es el primer paso indispensable para posteriormente, proyectar cambios en otras esferas del poder.

CITAS:

Notas

[*] Investigadora independiente.

[1] Graciliano Alpuche Pinzón (1983-1984); interinato de Víctor Cervera Pacheco (1984-1988); Víctor Manzanilla Schaffer (1988-1991); interinato de Dulce María Sauri Riancho (1991-1993); Federico Granja Ricalde (1993-1995).

[2] Fuente: El Financiero, Informe Especial, 7 de mayo de 1995, p. 32.

[3] Tal es el caso de la Secretaría de Gobierno. Tesorería, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Salud, Desarrollo Agropecuario, tres diputaciones locales, una diputación federal y el líder de la CNC eran parte del grupo cerverista.

[4] Fuente: "Modificaciones a la Ley Electoral de Yucatán", El Financiero, 19 de diciembre de 1994, p. 12.

[5] Es pertinente señalar que el triunfo del PAN en los municipios señalados fue altamente significativo, ya que si se contabiliza la población de Mérida y Tizimin, juntos representan aproximadamente el 44% de la población total de Yucatán.

[6] El Consejo Estatal Electoral de Yucatán aún no daba a conocer el resultado definitivo de las votaciones para las elecciones de diputaciones y alcaldías del 28 de mayo de 1995.

[7] Algunas de las organizaciones de conteo rápido que solicitaron su registro oficial ante el Instituto Electoral del Estado de Yucatán fueron: Alianza Cívica, Movimiento por la Certidumbre Electoral (MOCE), AM León-El Norte-Reforma, Buró de Investigaciones de Mercado (BIMSA); Centro de Estudios de Opinión (CEO); Covarrubias y Asociados y Grupo de Asesores Unidos (GAUSSC), Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM) y Qualita Consultores.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Ante la Crisis Económica en México

AUTOR: Griselda Martínez Vázquez [*]

SECCION FIJA: Economía Nacional

ABSTRACT:

Ante la desventaja competitiva que se presenta por la crisis económica en México y el proceso de globalización que hoy rige al nuevo orden internacional, los micro, pequeños y medianos empresarios tienen que replantear sus estrategias para permanecer en el mercado. Para ello requieren impulsar una nueva cultura empresarial que promueva nuevas formas de asociación entre los empresarios mexicanos, así como nuevas relaciones con sus trabajadores basadas en el diálogo y la concertación.

TEXTO:

México enfrenta grandes cambios económicos, como son: la globalización económica, el avance tecnológico, comportamiento inestable de la demanda, las crisis económica y política, que se reflejan en la contracción de la demanda, el incremento en las tasas de interés, inflación, cierre de empresas y desempleo abierto. Esta situación propicia que la competencia entre las empresas, principalmente, micro, pequeñas y medianas (MPYME), [1] sea más compleja, y por tanto, es indispensable la implementación de nuevos mecanismos para su reactivación, ya que debido a la crisis económica del país, un gran número de estas empresas perecieron o están en peligro de desaparecer del escenario económico. Por esta situación es importante considerar que ya quedaron atrás los tiempos en que constituir una empresa dependía del sentido común, así como contar con un capital mínimo para iniciar actividades en alguna rama económica.

Con el modelo de sustitución de importaciones, el proteger el mercado interno generaba por sí solo suficientes condiciones para la reproducción (permanencia) de una empresa determinada. El reto lo constituía el "saber" encontrar el mercado o nicho de mercado. Pero con el cambio de modelo de desarrollo, sustentado en la apertura comercial, obliga a los empresarios a utilizar a fondo una racionalidad administrativa científica, que les permita incrementar su productividad y calidad de los productos y/o servicios, para mantenerse en el mercado interno y externo. Lamentablemente, las micro y pequeñas empresas han sido mal administradas, este fenómeno refleja una falta de cultura empresarial que procure desde un principio y sin importar el tamaño de la empresa, el establecimiento de criterios mínimos que garanticen una sana permanencia o expansión empresarial.

La dirección de MPYME en México, en general, está caracterizada por criterios domésticos que reproducen decisiones de carácter familiar. De tal forma que, cuando una

empresa de este tipo ha rebasado los límites financieros, humanos y materiales, el principal reto para reproducirse como una grande o mediana empresa es, precisamente, el crear una estructura administrativa que supere la condición doméstica o familiar que comúnmente caracteriza a las empresas mexicanas, y principalmente a las MPYME. En la microempresa predomina el propietario único 62%; el 41.2% de las pequeñas empresas son familiares y en las medianas el 51.4% son sociedades sin miembros familiares. Sin embargo, la mentalidad de empresas familiares, caracterizada por la concentración del poder en el "pater familia", al momento de la toma de decisiones no es exclusivo de empresas micros y pequeñas, ya que existen grandes empresas con el mismo criterio.

El reto actual, para los empresarios mexicanos, como lo señala Zaid, es lograr la construcción de una cultura empresarial dirigida a la creación de empresarios...

que favorezcan el desarrollo, no la absorción y la estrangulación, de proveedores y contratistas. Que vendan todo lo que hace falta para la producción de buena calidad en pequeña escala. Que comercialicen y hasta exporten la pequeña producción. Que aboguen por un trato distinto a las pequeñas empresas, librándolas de trámites. [2]

En ese sentido, el nuevo contexto al que se enfrentan las MPYME obedece a dos cuestiones: 1) la profunda crisis de la economía mexicana y 2) los cambios del mercado internacional.

Por lo tanto, objetivo del presente ensayo es presentar las distintas formas de organización de las MPYME, con el fin de contribuir en la búsqueda de alternativas para su permanencia y/o crecimiento, ya que por sus características, flexibles y producción a pequeña escala, permitirán impulsar el desarrollo económico de México, siendo necesario que se implemente una política industrial que contemple el papel dinámico de las MPYME en el desarrollo económico del país.

En un primer momento, el trabajo presenta las características generales de las MPYME, su contribución económica, PIB y empleo. Posteriormente, se presentan las principales demandas de este sector a través de sus representantes empresariales. Por último, se analizarán las distintas formas de organización e inversión.

Contexto general de las MPYME (1988-1994)

La experiencia de las PYME de Italia, nos demuestra que estas empresas son un factor determinante en el desarrollo económico de las naciones, pues son preponderantes, en casi todas las ramas económicas, en la generación de empleo, inversión y producción. En México se cuenta con un diagnóstico sobre la situación de las MPYME realizado en 1990, donde se identifican los siguientes aspectos: Las industrias MPYME representan el 98% de los establecimientos de transformación; absorben la mitad de la mano de obra del sector; aportan el 43% del producto que genera la actividad manufacturera, y en sí, contribuye con el 10% del PIB nacional.

La concentración de las micro y pequeñas industrias en 1989, de acuerdo con los censos económicos, es alta en número de establecimientos y baja en la generación de valor agregado, lo que nos refleja los bajos niveles de productividad con que trabajan estas empresas (véase Cuadro 1). La distribución de las MPYME de los sectores: Manufactura, Construcción, Comercio y Servicio, incluidas en el Directorio de Empadronamiento Urbano Integral de 1989, correspondiente a un total de un millón 194 mil 998 establecimientos, se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 1. Grado de Participación de la Micro y Pequeña Empresa en las Divisiones Industriales (%) [H-]

Cuadro 2. Distribución por Tamaño [H-]

Existe una gran diversidad en cuanto a tamaños, actividades y localización geográfica de las MPYME, ya que sus escalas van desde talleres unipersonales y familiares, hasta empresas con elevados niveles de organización y capacidad económica. Más del 60% de los establecimientos se encuentran en las ramas de alimentos, productos metálicos, prendas de vestir, editorial, imprenta y minerales no metálicos. La mayoría de estas empresas se encuentran en el Distrito Federal, estado de México, Jalisco, Nuevo León, Guanajuato y Baja California; su localización obedece al patrón de concentración de la población.

Durante el período 1992-1994, cerraron en promedio 110 establecimientos manufactureros por mes, haciendo un total en el período de 3,531. En este período también las micro y pequeñas empresas fueron las más vulnerables a los vaivenes económicos y a la apertura comercial, cerrando un total de 3,437 lo que representa el 97.3% de empresas que cerraron. Las microempresas pasaron de 64,590 a 99,695 entre 1985 y 1991, aunque luego disminuyeron a 98,165 es decir, mil 530 establecimientos menos. Para las pequeñas industrias, en el mismo período, aumentaron de 15,856 industrias a 20,279, pero se redujeron a 18,372 industrias en 1994, es decir, 1,907 industrias menos (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Variación en el Número de Micro y Pequeña Empresa [H-]

La profundización de la crisis económica por la que atraviesa México, a partir de la segunda quincena del mes de diciembre de 1994, ha propiciado el cierre masivo de micro y pequeñas empresas. Según datos de El Financiero, en el primer bimestre de 1995 se ha dado el cese de operaciones en 19,300 factorías, [5] de las cuales el 88.89% corresponde a micro empresas, el 9.9% a pequeñas y el 1.2% a medianas, y su repercusión en la liquidación de sus trabajadores es la desaparición de 250 mil puestos de trabajo. De los sectores más afectados por la apertura comercial es el textil, vestido y cuero, pero también la industria del juguete. [6] Como medida de protección al sector textil y cuero, se aprobó la aplicación del 35% de aranceles contra exportaciones asiáticas de cuero, calzado y vestido. Herminio Blanco, de la Secofi, destacó que "el aumento de los aranceles representa una protección importante y suficiente para que en los próximos 5 años las empresas se conviertan en exportadoras". [7]

De acuerdo con la información proporcionada es evidente que las microempresas son las más vulnerables ante los cambios económicos que se están presentando en el país, esto se debe principalmente a que las condiciones estructurales de estas empresas son muy distintas a las de las medianas empresas que podrían estar en una condición más cercana a la de las grandes empresas. Es importante conocer en forma independiente los problemas que se presentan a las MPYME, tratando de separar a las micro, principalmente porque por sus condiciones específicas necesitan políticas públicas específicas.

Cabe destacar que además de contar con políticas públicas que impulsen el desarrollo de las MPYME es necesario contar con empresarios creadores y profesionales, como lo muestra la experiencia del desarrollo económico en Italia.

El dinamismo de la PME y su desarrollo productivo y tecnológico son, en gran medida, resultado de la existencia de una clase empresarial, con características de vitalidad, movilidad y preparación profesional. [8]

En relación con el sujeto empresarial en México, se observa que los microempresarios tienen un bajo nivel profesional, cuenta el 38.3% apenas con primaria terminada y el 18.3% con profesional completa. La tendencia de profesionistas dueños de empresas se incrementa en relación con el tamaño de la empresa, al presentarse el 55.4% de pequeños empresarios y el 63.4% de medianos empresarios con una carrera profesional, según cifras de Nafin e INEGI. Se puede entonces afirmar que el éxito de una empresa, también, está en relación del profesionalismo de sus dueños.

Demandas y problemas de las MPYME

La problemática de las MPYME se ve acrecentada a partir de la apertura comercial debido a que estas empresas habían competido en mercados protegidos, situación que no había puesto en evidencia los bajos niveles de productividad y calidad de sus productos y/o servicios. Su estrategia de competencia estaba basada en sus bajos precios, principalmente por el bajo costo de mano de obra. A partir de la implantación del nuevo modelo de desarrollo sustentado en la apertura comercial, las MPYME se enfrentan a nuevas reglas del juego, donde se hacen imprescindibles nuevas estrategias para su permanencia. Es decir que, actualmente, la competencia no se centra en los bajos costos, sino además en la calidad de los productos y/o servicios. En ese sentido, la experiencia japonesa demuestra cómo el incremento de la productividad no se logra únicamente con la inversión de tecnologías duras, sino también por la implementación de tecnologías blandas centradas en nuevas formas de administración y organización de la producción, niveles de calificación y participación de los trabajadores en las innovaciones de productos y procesos, así como en la toma de decisiones. En resumen, se trata de nuevas políticas de recursos humanos basadas en la confianza y en la composición integral de todos los recursos que tiene la empresa para lograr un incremento de productividad con calidad.

También se hace evidente, la importancia de una nueva cultura empresarial que se sustente en relaciones solidarias entre empresas co-nacionales, en busca de generación de riqueza para su país y la promoción de un incremento de niveles de vida de la población, lo que puede redituables la consolidación de un mercado doméstico fuerte y la generación de ahorro interno.

A partir del discurso de los representantes gremiales de este sector de empresas (MPYME), se tiene que los problemas que principalmente afectan a estas industrias son: el bajo nivel tecnológico, el escaso y caro financiamiento, la inexistencia de una política industrial diseñada para el desarrollo e incorporación dinámica de las MPYME, los excesivos trámites legales y fiscales, limitada participación en el mercado de exportación, el bajo nivel de calificación de la mano de obra mexicana. En el Recuadro I se presentan algunas propuestas de distintos organismos, dirigidos a la problemática de las MPYME.

Como se muestra en los discursos, las demandas empresariales están dirigidas más a variables externas (mercados, políticas fiscal e industrial, capacitación por parte del Estado, etcétera), que internas, ya que no se menciona la importancia de contar con nuevas formas de cooperación entre los empresarios, así como sus niveles de profesionalización, nueva cultura empresarial, entre otras.

A continuación se presentan las características de algunas variables externas:

Tecnología

No existe avance tecnológico en las empresas mexicanas. El presupuesto que destina México a la investigación y desarrollo representa el 0.35% del PIB; la inversión principalmente la realiza el sector público (80%), mientras el sector privado contribuye en un 20%, a diferencia de los países industrializados como Estados Unidos, Japón y Alemania, donde el sector privado invierte grandes cantidades en investigación y desarrollo. Por ejemplo, el presupuesto total de México en este concepto, representa la tercera parte del presupuesto que invierte una sola empresa japonesa por el mismo. En los países de la OCDE, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el presupuesto destinado al desarrollo tecnológico es entre 30 y 50% en el sector público, y 70 y 50% el sector privado. También el desarrollo de sus recursos humanos es superior al de México, es decir, existen entre dos mil y tres mil investigadores mexicanos con grado de doctorado, mientras que Hitachi cuenta con mil doscientos investigadores de este nivel. [9]

Para Ruiz de Chávez y Reyna, los problemas económicos tienen un impacto negativo en los planes tecnológicos de las empresas cuando la prioridad para la mayoría de éstas es sobrevivir mediante la instrumentación de soluciones administrativas y financieras, más que tecnológicas que se proyectan a mediano y largo plazos. Estos autores consideran que este es el problema fundamental en la vulnerabilidad del aparato productivo nacional, debido a que las ventajas competitivas se fincan a partir de los bajos costos de mano de obra, búsqueda de estímulos, materias primas y recursos naturales accesibles, siendo prioritario para la consolidación del aparato productivo un sustento tecnológico.

A través de organismos no gubernamentales como la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología para la Pequeña y Mediana Empresa (Funtec), la Fundación Mexicana para la Calidad, Unidad de Transferencia de Tecnología de Normalización y Certificación, entre otros, se están realizando acciones de asesoría, capacitación e integración entre empresas y centros de investigación, con el objetivo de promover la realización de proyectos conjuntos.

Política Industrial

Las propuestas presentadas al presidente de la República Mexicana, por las distintas cúpulas empresariales: Coparmex, Concamin, Canacintra, IMPMI, coinciden en destacar la importancia de elaborar una política industrial que tenga un claro interés en el desarrollo de las MPYME industriales. Esto no quiere decir que no existiera, anteriormente, una política dirigida a este sector, ya que en el salinismo se consideraba como prioritario el desarrollo de las MPYME para alcanzar el desarrollo económico del país. Este objetivo se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, posteriormente en el Programa de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (Pronamice) 1990-1994. Y en el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994 de la Secofi.

La importancia actual es la creación de una política integral de mediano y largo plazos, que intenta superar los criterios de planificación sexenal. Dentro de las propuestas de la Concamin se plantea la necesidad de crear una Comisión Mixta de Fomento a la Pequeña y Mediana Industria, con participación del gabinete económico y del sector privado.

Política fiscal y financiera

El sector empresarial sigue en espera de los programas sectoriales, claros y estables, que consideren políticas arancelarias, promoción de exportaciones, fuentes de financiamiento a bajo costo (que la banca de desarrollo se convierta de primer piso), política fiscal más equitativa, desregulación y simplificación administrativa (se cuenta con ventanillas únicas para trámites de MPYME en Secofi y en algunas cámaras como la Canacintra), frenar el "terrorismo contra la planta fabril" (el presidente de la Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Industria de Canacintra, Bernal Estrada, denunció los abusos de inspectores de distintas dependencias como son: Tesorería, IMSS, Ecología, Salud, CFE).

En relación con el financiamiento, se considera indispensable que las MPYME tengan conocimiento de los programas especiales de la banca de desarrollo, así como del tipo de financiamiento que otorgan con tasas preferenciales. De acuerdo con los datos presentados por Nafin e INEGI en 1993, los empresarios que solicitaron crédito fueron: el 50% de los pequeños y medianos, mientras que los microempresarios que solicitaron crédito fueron el 23.3 por ciento.

La principal causa para no solicitar el crédito fue: porque no ha querido, 55.2%; la que sigue, el temor de no poder pagar, 21.9%; por altas tasas de interés, el 14.7 por ciento.

Los empresarios que solicitaron crédito tuvieron una mayor preferencia por la banca comercial, lo que podría ser la utilización de recursos de la banca de desarrollo entregados a través de la banca comercial (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Solicitud de Créditos por Tamaño de Empresa (Porcentajes)[H-]

En más de un 60% los créditos fueron utilizados para compra de materia prima. Si en 1993 una de las limitantes para pedir créditos fueron las altas tasas de interés, en 1995 es realmente imposible que las empresas que solicitaron créditos, a tasas variables de interés, no se encuentren descapitalizadas. Al parecer, Nafin está considerando cancelar intereses moratorios a las MPYME con buena trayectoria crediticia.

Programas especiales dirigidos a las MPYME

Dentro de los programas especiales destaca el importante papel de Nacional Financiera, SNC al tener a su cargo los siguientes programas: Programa para la Micro y Pequeña Empresa (Promyp); Programa de Modernización; Sistema de tarjeta empresarial; Programa Especial de Impulso Financiero; Programa de Infraestructura Industrial; Programa de Mejoramiento del Ambiente y Programa de Desarrollo Tecnológico. Además se cuenta con un programa de coinversión con la Comunidad Económica Europea y bancos mexicanos (Nafin, Bancomer, Banamex, Banca Serfin), Programa European Community International Investment Partners (ECIIP) y Programas de capacitación y desarrollo (Nafin y Satelitel de Canacintra).

A través del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) se otorga financiamiento a MPYME dedicadas a la actividad exportadora; se cuenta con programas específicos de apoyo integral, programa para preservar la competitividad interna, programa de reestructuración de pasivos y tarjeta exporta.

Estrategias de organización e inversión interempresarial

En el Programa para la Modernización y Desarrollo de la Industria Micro, Pequeña y Mediana 1991-1994 (Secofi) se establecen criterios para la creación de nuevas formas de organización interempresarial.

a) Sociedad de responsabilidad limitada de interés Público. El objetivo de esta empresa mercantil está dirigido a agrupar a empresarios de escasos recursos, como son, microindustriales, artesanos, agricultores. Para 1993 se habían constituido cuatro sociedades que agrupaban a más de 900 productores.

b) Empresas integradoras. El 7 de mayo de 1993 se publicó en el diario oficial el Decreto que promueve la organización de empresas integradoras (Secofi), siendo su objetivo "impulsar la formación de empresas integradoras de unidades productivas de escala micro, pequeñas y medianas, como una forma para eficientar su organización y su competitividad". Estas empresas tienen que proporcionar a sus socios servicios especializados dirigidos a elevar su productividad y calidad en los productos, la

implementación de tecnología, servicios de diseño, administración de la producción, promoción y comercialización de los productos, tanto en mercados internos como externos; promover la obtención de financiamiento para favorecer el cambio tecnológico de productos y procesos, equipamiento y modernización de las empresas; otorgar todos los servicios necesarios para la óptima administración de las empresas.

Estas empresas se pueden acoger al Régimen Simplificado de las Personas Morales de la Ley del ISR, siempre y cuando sus ingresos propios de su actividad no rebasen el factor de multiplicar quinientos mil nuevos pesos por el número de socios, sin que esta cantidad exceda de diez millones de nuevos pesos en el ejercicio. [10]

c) Subcontratación. Esta organización interempresarial, a nivel de rama industrial, tiene por objetivo optimizar la utilización de la capacidad productiva ociosa, con base en la complementación de las diferentes escalas de plantas y las ventajas que se obtienen por la flexibilidad operativa en los distintos tamaños de empresa. La subcontratación también puede ser considerada como una política de recursos humanos y de administración de la producción, ya que permite transmitir las relaciones laborales de las empresas contratistas a las subcontratistas.

d) Uniones de crédito. La función de estas uniones de crédito es, además de otorgar créditos a las MPYME, apoyar la realización de operaciones comerciales conjuntas (compra y comercialización), servicios técnicos y capacitación gerencial.

e) Centros de compra en común. El objetivo es disminuir el intermediarismo y lograr economías de escala.

f) Franquicias. Se basan un sistema de cooperación entre empresas, sustentado en un contrato, a través del cual el franquiciante concede a otra empresa o persona física (franquiciatario), mediante el pago determinado, el derecho de explotar su marca o fórmula comercial materializada en un emblema, asegurándoles asistencia técnica y los servicios regulares necesarios destinados a facilitar dicha explotación.

Para que el conjunto de estrategias de organización interempresarial mencionadas anteriormente, y que son promovidas a través de decretos y políticas públicas, cumplan con las expectativas para las cuales fueron creadas es necesario tomar en cuenta que su éxito dependerá de la implementación de una nueva cultura empresarial; [12] ya que la mayoría de los empresarios mexicanos muestran resistencia a trabajar en grupo, existe una reducida capacidad de negociación, y las formas de administrar los negocios, principalmente en las MPYME, están cargadas de improvisaciones, por lo que el supuesto éxito será vulnerable a partir de los comportamientos de la demanda.

La mentalidad del empresario mexicano se caracteriza por la búsqueda del proteccionismo estatal, por la falta de solidaridad con sus co-nacionales, por el bajo nivel profesional, desinterés por invertir en la capacitación de sus recursos humanos, sobre todo en la MPYME. De ahí que las nuevas formas de organización de esas empresas busquen su éxito en la formación de redes industriales, en la lógica de un nuevo

paradigma industrial. Esta falta de consistencia empresarial es la que pone en seria desventaja a los empresarios mexicanos en el contexto del nuevo orden internacional. La inserción de México en el bloque económico de América del Norte refleja las desventajas que naciones como la nuestra tienen ante países altamente industrializados. [13]

En México se busca impulsar el modelo Kan-Ban, mediante el cual se transfiere a los subcontratistas el control de la calidad de sus productos y de las existencias en inventario, para que las micro y pequeñas empresas puedan formar parte de las redes interempresariales por su alto nivel de competitividad, teniendo relaciones horizontales con la megaempresa, permitiendo, según Ruiz Durán y Kagami, [14] la mayor democracia industrial que promueva por sí misma la creatividad, la innovación y la difusión. La competitividad queda definida por la calidad del producto y del servicio, y no por el precio. Dentro de estas nuevas formas de subcontratación encontramos, por ejemplo, todos los productos que comercializa la empresa Sonric's, en la medida que todos sus productos son maquilados por distintas empresas.

La reemergencia de las MPYME en países industrializados se ha acompañado por la institucionalización de nuevas formas de cooperación entre empresas grandes o pequeñas, y la formación de redes entre productores de bienes finales y servicios, donde se incluye el diseño y distribución (marketing).

La inserción dinámica de las MPYME se da por las modalidades de producción del nuevo paradigma en el que se propicia la subcontratación de éstas en mejores relaciones, y, además, la gran segmentación del mercado propicia que estas empresas puedan ubicarse en nichos de mercado donde a las grandes empresas no les importa incursionar.

A manera de conclusión

Las nuevas estrategias de organización interempresarial de las MPYME tienen su emergencia y fundamento en los ejes del nuevo paradigma, como son: por un lado, la revolución microelectrónica desarrollada en Estados Unidos, y por el otro, el modelo flexible de organización del trabajo desarrollado principalmente en Japón. [15]

La revolución microelectrónica permitió la automatización de las tareas realizadas en los procesos de producción, lo que origina la recomposición de funciones y características de la mano de obra. Esto no quiere decir que la implementación de nuevas tecnologías nos lleve a cambios homogéneos en su impacto en la organización del trabajo, como bien lo menciona Peter Cressey. [16] Los cambios principales en la producción originados por la nueva tecnología se dan con la posibilidad del control de los niveles de producción y cambios en los productos, permitiendo una mayor flexibilidad en productos y en gama, de acuerdo con las necesidades de la demanda.

Para Enrique de la Garza, [17] "las configuraciones sociotécnicas que se conforman en las empresas dependerán de los diferentes arreglos o combinaciones entre cambios tecnológicos duros (entendidos como cambios en los sistemas de máquinas y/o equipos); los de la organización del trabajo (las llamadas nuevas formas de organización que

buscan romper con los principios tayloristas-fordistas de segmentación de tareas, puesto fijo de trabajo, separación entre concepción y ejecución, entre producción y mantenimiento, entre control de calidad y producción) y el cambio en las relaciones laborales (las relaciones que buscan ser flexibilizadas, ya sea en forma unilateral o bilateral, en forma despótica o consensual contando con el apoyo de los trabajadores de base)".

Por lo anterior, estamos ante un panorama de nuevas configuraciones socio-técnicas, donde los empresarios tienen que buscar los incrementos de productividad y competitividad no sólo a través de las políticas públicas de protección a la planta productiva, sino promoviendo una cultura empresarial moderna, a partir de la cual inviertan en el desarrollo de nuevas tecnologías, en la calificación de sus trabajadores y de ellos mismos. Es fundamental que eviten implementar estrategias empresariales basadas en bajos salarios y/o evasiones fiscales, estrategias que han contribuido a la contracción de la demanda, y por tanto, al debilitamiento del mercado interno.

TITULO DEL RECUADRO:

Recuadro 1.
Propuestas y demandas del sector empresarial

RECUADRO:

Comisión de la Micro y Pequeña Industria de la CONCAMIN: a través de su presidente, Tomás Tarno, planteó la necesidad de que se implemente de inmediato, el plan emergente para estas empresas. Para Fernando Legorreta, presidente de Concamin, la prioridad de la planta fabril es preservar las fuentes laborales, con aumentos salariales mínimos o sin aumentos, buscar implementar "paros técnicos", como los de la industria automotriz. Tomar también en cuenta, a partir de las necesidades de las industrias y con acuerdo de los trabajadores, la reducción de turnos y percepciones, con el objetivo de evitar la reducción de personal. El Financiero, 3 de febrero de 1995.

Canacintra: a través de su presidente, Víctor Manuel Terrones, dirige sus propuestas de la nueva estrategia fabril hacia medidas fiscales. Dentro de los siete puntos básicos están: a) la reducción al 1% del impuesto sobre los activos de las empresas y la suspensión temporal por todo un año para la micro y pequeña empresa; b) prórroga de 6 meses a recargos, multas y embargos por adeudos fiscales con el IMSS, Infonavit, SAR, estableciendo un sistema para pago en parcialidades de la micro y pequeña empresa; c) evitar que los gobiernos estatales y municipales incrementen impuestos locales o establezcan nuevos gravámenes; d) ajustar el arancel consolidado de 35% para productos que provengan de países con los que no se tienen acuerdos comerciales; d) instrumentar mecanismos más estrictos para evitar el ingreso de mercancías extranjeras al mercado nacional. El Financiero, 3 de mayo de 1995.

Instituto Mexicano de la Pequeña y Mediana Industria (IMPMI): Su presidente Jorge Kahwagi Gastine, señaló que las medidas emergentes que está aplicando el gobierno federal sólo retrasan el crecimiento y distorsionan el proceso económico: considera que "la prioridad número uno del gobierno es bajar la inflación, por lo que se olvida de la reactivación económica y por esto las empresas, en lugar de generar empleos, se dirigen a la economía informal". El Financiero, 19 de mayo de 1995. El presidente de este instituto considera que Pronamice (1990/1994) se orientó hacia la "estabilidad macroeconómica existiendo la apertura comercial como condición para lograr la eficiencia competitiva de la industria. Sin embargo, el aspecto microeconómico no fue debidamente atendido, lo que ha llevado al rezago sustancial de sectores y empresas pequeñas y medianas, imposibilitando la competencia en el propio mercado nacional y, en consecuencia, prácticamente quedan en el nivel de subsistencia" (Manufactura, enero-febrero 1995). Kahwagi demandó integrar una Comisión Nacional de Fomento de las Microempresas con carácter resolutivo, pero sin intervención del sector público. El Financiero, 27 de febrero de 1995.

Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CNMPME): se firma el 9 de mayo de 1995 el acta constitutiva de este consejo, por el secretario de Secofi, Herminio Blanco, y el presidente del CCE, Luis Germán Cárcoba, y el presidente de la República, Ernesto Zedillo. En este acto el presidente "instruyó a las autoridades correspondientes a simplificar, agilizar y, en ocasiones, hasta desaparecer trámites para la apertura y el funcionamiento de industrias". El Financiero 10 de mayo de 1995. De acuerdo a los comentarios de Herminio Rebollo en El Financiero, este organismo es mal visto por las cámaras y asociaciones porque vendría a duplicar sus funciones. Además, el IMPMI, dirigido por Jorge Kahwagi, también está tratando de ganar espacios. El Financiero, 4 de mayo de 1995. Lo importante es que este consejo está representado por el CCE, que no tiene nada de micro ni de pequeños empresarios.

Fundación para el Desarrollo Sostenido (FUNDES) México: a través de su presidente, Bernardo Ardavín, considera que: "es utópico que el sector fabril eleve su productividad debido a que la estrategia económica está dirigida a las grandes empresas y el 95% del sector está integrado por MPYME. Se tienen que elaborar leyes más sencillas y una simplificación administrativa, con eliminación de trámites. El Financiero, 20 de febrero de 1995.

Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: El 3 de mayo de 1994 nace esta Confederación que operará en el Distrito Federal, siendo su primer presidente Amilcar Ranero (presidente de Canacindra en los setenta); públicamente quedó afiliada al PRI, en el frente nacional de organizaciones y ciudadanos. Esta confederación sustituye a la Confederación Nacional de la Micro Industria; su último presidente fue Manuel Villagómez. El Financiero, 4 de mayo de 1995.

Fuente: Elaboración propia con base en un segmento hemerográfico de El Financiero, enero-junio 1995, a partir de los artículos de Isabel Becerril, Gerardo Flores, Elvia Gutiérrez, Norma Vargas, Manuel Moreno, Benjamín Nava, Rebeca Lizárraga, entre otros.

CITAS:

Notas

[*] Profesora-investigadora del Depto. de Administración, UAM-Azcapotzalco. Miembro de Prospectiva Política de México, A.C.

[1] Los criterios que establece la Secofi y Nafin para determinar el tamaño de las empresas son:

Microindustria: Empresas manufactureras que ocupan directamente hasta 15 personas y el valor de sus ventas anuales reales o estimadas no rebasa el monto que determina la Secofi. Nafin establece que las ventas anuales no deben rebasar N\$ 900 mil.

Industria pequeña: Ocupan directamente entre 16 y 100 personas y ventas anuales máximas de N\$ 9,000 mil.

Industria mediana: Ocupan directamente entre 101 y 250 personas y ventas anuales máximas de N\$ 20,000 mil.

Gran industria: Ocupan directamente más de 250 personas y ventas anuales superiores a N\$ 20,000 mil.

[2] Gabriel Zaid. *Hacen falta empresarios creadores de empresarios*. México, Océano, 1995, p. 81.

[3] Como lo señalan Manuel Ruiz de Chávez y Alfredo Reyna Angel. "Pequeña y mediana empresa, su desafío tecnológico" en *Suplemento Investigación y Desarrollo, La Jornada*, abril de 1995: "Frente a la globalización de las economías, las tendencias de las grandes empresas en el mundo se orientan hacia la desintegración y subcontratación, así como la conformación de estructuras organizacionales más flexibles; en tanto que las PYME incrementan su presencia en los sectores económicos tradicionales, incursionan en otros y experimentan agrupaciones estratégicas entre sí.

[4] Datos obtenidos en Nafin e INEGI. *La micro, pequeña y mediana empresa*, vol. 7, México, 1993 (Biblioteca de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa). De acuerdo con el artículo presentado por Javier Pérez O. "Espacios y riesgos de la pequeña y mediana empresa" en *El Financiero*, 1 de abril de 1993. El sector de la pequeña y mediana empresa ocupa el 70% de la fuerza laboral del país y representa el 30% del PIB. Socorro López Espinosa (Cf. Socorro López, *El Financiero*, 2 de mayo de 1995) menciona que el personal ocupado en la industria manufacturera, micro, pequeña y mediana fue: en el año de 1982, 1,127 personas, en 1986, 1,290 personas y en 1993, 1,592 personas que representan el 51.9, 52 y el 50.8% del total de trabajadores ocupados en la industria.

[5] Elvia Gutiérrez. "Creciente vulnerabilidad de empresas", en *El Financiero*, 29 de febrero de 1995.

[6] La industria del juguete está al borde de la extinción ya que hace tres años eran 385 empresas y ahora sólo existen 85, las que generan 12 mil empleos y si no se aprueban

medidas de protección a prácticas comerciales desleales también pueden cerrar. El Financiero, 31 de enero de 1995.

[7] El Financiero, 10 de mayo de 1995.

[8] Claudio Cortellese. El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: El caso de Italia. Chile, CEPAL,. El autor señala la importancia del sujeto empresarial en el desarrollo de las PME italianas.

[9] El Financiero, 16 de marzo de 1995.

[10] Artículo 5 del Decreto.

[11] Cf. Conaco. "Sistema de franquicias, una alternativa estratégica para establecer un negocio", en El Financiero, 20 de enero de 1995.

[12] Cf. Rafael Montesinos. "La cultura empresarial emergente y la coyuntura de 94", en Revista Coyuntura, núm. 40, septiembre de 1993, pp. 12-18.

[13] Cf. Rafael Montesinos, "México-Estados Unidos: las asimetrías empresariales", en El Cotidiano, núm.69, mayo-junio de 1995, pp.33-41.

[14] Cf. Clemente Ruiz Durán y Kagami. Potencial Tecnológico de la micro y pequeña empresa en México. México, Nafin, 1993. Este autor realiza una aplicación del modelo Kan-Ban para el caso mexicano, que denomina producción esbelta. Considero que es importante buscar formas de vinculación de las micro y pequeñas empresas con las grandes empresas, pero no es conveniente importar modelos en forma literal sin considerar las características culturales y de soporte tecnológico existente en el país.

[15] Cf. Carlota Pérez. "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", en El Trimestre económico. (México, FCE), núm. 233, enero-marzo, 1992.

[16] Cf. Peter Cressey. "Nuevas Tecnologías y participación de los trabajadores", en Sociología del Trabajo, (España, Siglo XXI), núm. 9, primavera 1990.

[17] Cf. Enrique de la Garza. "Reestructuración y polarización industrial en México", en El Cotidiano, núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: La Reunión del Grupo de los Siete Ante los Retos de la Situación Internacional de 1995 [*]

AUTOR: Martha Estrada [], Cristian Leriche [***]**

SECCION FIJA: Situación Internacional

ABSTRACT:

Con su "crisis de siglo XXI", México se convirtió en el detonador de un ambicioso plan que pretende acrecentar los poderes del FMI sobre las finanzas mundiales y prevenir que el derrumbe monetario se convierta en catástrofe mundial. De acuerdo con los funcionarios estadounidenses, las iniciativas pretenden que el FMI siga de cerca el desempeño de las principales monedas, e informe, con firmeza y determinación, en público y privado, sobre las irregularidades que identifiquen en las cuentas nacionales.

TEXTO:

Introducción

El Grupo de los Siete se reunió por primera vez en 1973 para hacer frente a la crisis petrolera, y a partir de 1975 se ha reunido anualmente hasta la fecha. Este grupo está compuesto por las siete naciones más industrializadas del mundo: Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Italia y Canadá y se le agregó en calidad de invitado especial, el Presidente de Rusia, Boris Yeltsin.

El propósito de este artículo es reseñar los principales puntos de la agenda tratada en la reunión del grupo de los siete (G-7), celebrada en Halifax, Canadá, del 15 al 17 de junio de este año.

Dentro de los principales problemas discutidos de la agenda monetaria y financiera en esta reunión anual del G-7 destacan, la crisis del dólar, el quebranto de los mercados financieros y cambiarios en México, y las propuestas planteadas de reforma económica para hacer frente a posibles nuevas crisis financieras. [1]

El G-7 y la crisis del dólar

La caída del dólar frente al marco y el yen ameritó una respuesta coordinada por parte del G-7. Este acordó de manera unánime revertir ordenadamente la devaluación del dólar y poner fin a la persistente inestabilidad en los mercados de las principales divisas de reserva del mundo. El secretario del Tesoro de Estados Unidos, Robert E. Rubin, consideró extraordinariamente importante la decisión de los ministros de finanzas y de los banqueros centrales de las potencias industriales para revertir ordenadamente las

preocupantes fluctuaciones entre las principales divisas de reserva del mundo, especialmente la del dólar ante el yen y el marco alemán (Cuadro 1).

Cuadro 1, Indices Tipo de Cambio Efectivo Real[H-]

El subsecretario del Tesoro, Lawrence Summers indicó que el G-7 está en contacto y preparado para cooperar en el cambio de divisas. Simultáneamente en los mercados cambiarios, después de caer a un nuevo nivel de posguerra de 80.18 yens, en transacciones asiáticas, el dólar se recuperó, llegando a casi 87 yens a mediados de julio de 1995.

Los ministros y banqueros centrales del G-7 llegaron unánimemente a la conclusión de que las fluctuaciones en los mercados de las principales divisas han rebasado con mucho lo que justifican las condiciones económicas objetivas (Cuadros 2 al 7) y concluyeron que es deseable la revisión ordenada de los últimos acontecimientos en ese terreno, recalcando que la mejor manera de prevenir la inestabilidad de los mercados de divisas es tener sólidos los elementos económicos fundamentales, por lo que el G-7 estableció un enfoque de cooperación para ir adelante en estrecho contacto.

Cuadro 2. PIB a Precios Constantes (Porcentaje de Variación Respecto al año Anterior)[H-]

Cuadro 3. Consumo Como Porcentaje del PIB (Porcentaje de Variación Respecto al año Anterior)[H-]

Cuadro 4. Inversión Como Porcentaje del PIB (Porcentaje de Variación Respecto al año Anterior)[H-]

Cuadro 5. Indices de Producción Industrial (1990=100)[H-]

Cuadro 6. Indices de Empleo (1990=100)[H-]

Cuadro 7. Indices de Salarios (1990=100)[H-]

La precipitada caída del dólar en lo que se percibió como la falta de acción de Washington en defensa de su divisa, ha sido causa de tensión entre Estados Unidos, Japón y Alemania, así como con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que ejercen una aguda presión sobre el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal en busca de un incremento de las tasas de interés (Cuadro 8) como complemento de los recientes cortes de créditos anunciados por el Bundesbank y el Banco de Japón.

Cuadro 8. Tasas de Interés: Tasa de las Letras de Tesoro (Términos Porcentuales)[H-]

La declaración del G-7 indicó además que, en la medida en que se extienda la recuperación económica, el patrón de crecimiento ayudará a promover el ajuste de los desequilibrios externos (Cuadro 9). Se mencionó el logro de un progreso considerable en

el establecimiento de condiciones conducentes al mantenimiento de la estabilidad de precios (Cuadro 10). A pesar de que en la reunión del G-7 no se llegó a nada en concreto para detener la caída del dólar, que ha perdido 20% frente al yen desde enero, William Clinton admitió que es poco lo que pueden hacer Washington y sus aliados para revertir el declive de sus divisas, ya que el tamaño de los mercados arrollará las intervenciones gubernamentales.

Cuadro 9. Balanza en Cuenta Corriente (Millones de Dólares de Estados Unidos)[H-]

Cuadro 10. Índice de Precios al Consumidor (Variación Porcentual Respecto al año Anterior)[H-]

Se rechazó el incremento de las tasas de interés estadounidenses, al argumentar que tendría un valor discutible, pues desencadenaría una recesión; esto basándose en que no es suficiente tratar de reforzar al dólar con el alza en las tasas de interés para alentar a los inversionistas extranjeros a comprar dólares, pues sólo aliviaría al tipo de cambio en el corto plazo, lo cual no sería muy benéfico ni para Estados Unidos ni para la economía mundial. Este aspecto se corroboró en la primera semana de julio al reducirse las tasas de interés de corto plazo en los Estados Unidos.

Estados Unidos no puede hacer gran cosa por su moneda, estimó en su editorial The Washington Post al evocar la cólera y la frustración de Japón y de Alemania, castigados en sus exportaciones por la caída del dólar, y descartó un aumento de las tasas estadounidenses debido a la lentitud ya visible en la economía, frente a esta baja del billete verde; Estados Unidos no debería hacer más que testimoniar su simpatía por aquellos que han sido afectados.

No obstante, mientras Estados Unidos acusa a Japón y su enorme superávit comercial, Alemania y Japón culpan al fuerte déficit presupuestal del gobierno estadounidense (Cuadro 11) de la situación por la que atraviesa el dólar. El gobierno japonés dice que la credibilidad del gobierno estadounidense está en juego, ya que Estados Unidos está ignorando la debilidad del dólar y su déficit presupuestario. La realidad es que para su prosperidad, Japón depende hoy tanto de sus enormes excedentes comerciales como Estados Unidos depende de sus enormes déficit comerciales (Cuadros 12 y 13). Es injustificado esperar una estabilidad de las paridades de cambios mientras continúen esos gigantescos desequilibrios en el comercio y en la inversión.

Cuadro 11. Gobierno Central: Déficit o Superávit (Porcentaje del PIB)[H-]

Cuadro 12. Exportaciones (Miles de Millones de Dólares de Estados Unidos)[H-]

Cuadro 13. Importaciones (Miles de Millones de Dólares de Estados Unidos)[H-]

El ministro francés de economía, Edmond Alphandery, agregó que la debilidad del dólar demuestra cuánto se necesita un mecanismo para los mercados cambiarios y comunicó

que el G-7 deberá adoptar medidas para mejorar la política monetaria y económica en la reunión.

El G-7 y la crisis del peso mexicano

El G-7 promueve, desde fines de 1994, operaciones para apoyar al peso mexicano, con la finalidad de apuntalar las finanzas de México, enviar una señal de confianza a los mercados, renovar el apoyo al modelo económico mexicano y apoyar al pago de la deuda anterior. El G-7 también abordará la necesidad de duplicar la línea de crédito de 28 mil millones de dólares (mmd) en préstamos de contingencia (Stand-by), que tiene el FMI con sus 12 miembros más ricos.

En contrapartida, el gobierno de México se comprometerá a acelerar el programa de privatización de los sectores petroquímico, eléctrico y transportes, a una mayor desregulación de la economía y a disminuir la demanda interna.

El G-7, que representa el poder económico más grande del mundo, proporcionó un explícito y claro aval a la política anticrisis de México, país que conformaba el 1.5% del producto mundial bruto, y a la vez, a un proyecto de desarrollo que gravita desde la perspectiva oficial sobre tres supuestos básicos: el Estado de Derecho, la democratización y el desarrollo social.

La operación de contratos de futuros del peso será un componente crucial en la captación de inversión extranjera en México, ya que dará certidumbre sobre el tipo de cambio. El mercado está buscando el valor del peso; de acuerdo con un reciente análisis de la publicación británica *The Economist*, el peso se encontraría subvaluado en alrededor de 26% frente al dólar.

En el análisis de la situación mexicana dentro del contexto de la cumbre económica, Robert Rubin expuso un plan global cuyos ejes fundamentales son: uno, el establecimiento de un plan de movilización masiva y a tiempo de recursos necesarios para confrontar emergencias tipo México y, dos, imponer sin excepciones, el principio de divulgación periódica y total de estadísticas económicas. [2]

En el caso mexicano, existen elementos que aligeran la responsabilidad del gobierno en cuanto a que no se conocía en la práctica la profundidad y la velocidad incontrolable con la que hoy por hoy tienden a movilizarse los grupos financieros; ahora lo sabemos muy claramente con esa experiencia, por lo que la comisión de los mismos errores por parte de otros gobiernos sería inexcusable.

La reforma estructural que realizó México y que abarcaría una década no parece suficiente si no se realiza una reforma en el sistema de pagos a escala internacional. Destaca que de 1985 a 1994 el crecimiento de las exportaciones de bienes, en dólares corrientes, tuvo una tasa de 56.6%; ningún país industrializado logró un avance semejante. Pero la diferencia es que, en los países industrializados el impacto que tiene el comercio exterior sobre toda su economía sí es relevante, no así para el caso de México.

De hecho, aquellos países no tienen problemas con su balanza de pagos, ni necesidad de tener acceso a recursos del FMI.

El compromiso del G-7 es sin duda del más alto relieve y valor internacional, y en consecuencia, de la mayor significación posible. No hay que olvidar que el mismo grupo proporcionó su pleno aval al proyecto del sexenio anterior que amparaba el tránsito de México hacia el Primer Mundo, y cuyas variables implicaban el apoyo a Carlos Salinas de Gortari en la dirección del nuevo organismo internacional del comercio mundial que sustituye al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio).

En resumen, el costo interno del aval del G-7 debiera consistir en entender, de una vez, que el aval no elimina ni la responsabilidad de los que avalan, ni la responsabilidad del avalado ante su propia transformación. La corresponsabilidad no fue simétrica.

La situación en México se caracteriza por el hecho de que casi la mitad de la población vive en la pobreza, por lo que la imagen del país en los linderos del Primer Mundo es peligrosamente equívoca. Durante estos últimos años, y sobre todo en los años inflacionarios de los ochenta, la extensión de la pobreza se acompañó de una impresionante concentración del ingreso en una minoría.

Con su "crisis de siglo XXI", México se convirtió en el detonador de un ambicioso plan que pretende acrecentar los poderes del FMI sobre las finanzas mundiales y prevenir que el derrumbe monetario se convierta en catástrofe mundial. De acuerdo con los funcionarios estadounidenses, las iniciativas pretenden que el FMI siga de cerca el desempeño de las principales monedas e informe, con firmeza y determinación, en público y privado, sobre las irregularidades que identifique en las cuentas nacionales.

Asimismo, el FMI alertará a los mercados internacionales si algún país pretende encubrir el verdadero estado de su economía, rehusándose a proporcionar estadísticas clave, como lo hizo el gobierno de Carlos Salinas cuando mantuvo en secreto el desplome del monto de las reservas internacionales durante 1994.

De hecho, con su "crisis del siglo XXI", México se convirtió en la prueba piloto del nuevo esquema fondomonetarista que el G-7 buscará lanzar al escenario mundial.

La asistencia extendida a México por el Departamento del Tesoro y el FMI, de cerca de 49 mdd, para impedir el incumplimiento masivo de pagos, fue condicionada a que el gobierno de Ernesto Zedillo aceptara la vigilancia y transparencia de cuentas que pronto pasarán a ser parte de las exigencias del FMI. Muchos arguyen que México fue un caso singular, que pocos países más tienen o tendrán tanta deuda de corto plazo pendiente, y muchos menos aceptarían las duras condiciones que derivan de dichos apoyos, como declaró el propio Director del FMI.

Las reformas económicas propuestas por el G-7 [3]

El mecanismo de emergencia forma parte de un plan de revitalización de las instituciones de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), preparado para el análisis y aprobación de los jefes de Estado y de gobierno del G-7.

De las medidas que se plantean como solución, destaca el ofrecer un significativo aumento en el financiamiento al FMI; esto como un mecanismo para enfrentar situaciones similares. El planteamiento de aumentar las cuotas sería el duplicar el Acuerdo General de Crédito, que es una línea de préstamo de 28 mmdd disponible al FMI para que sea utilizada en casos de emergencia. De la medida que se planteó para aumentar las cuotas al FMI, resaltó la interrogante de cómo se pagará el incremento a dichas cuotas dada la problemática de la lucha por la supremacía entre las naciones, lo que obstaculiza obtener soluciones equilibradas.

El G-7 enfrenta el gran desafío de desarrollar nuevos mecanismos institucionales para encarar y resolver las crisis financieras como la de México. El Subsecretario del Tesoro, Lawrence Summers, señaló que crisis financieras semejantes a la ocurrida en México demostraron el "creciente riesgo" de que las naciones se conviertan en "nuevos rehenes" de los "caprichos" de los mercados financieros.

El FMI consideró que las medidas económicas que aplica México para resolver la crisis financiera son fuertes y que debe darse tiempo para que estas surtan efecto. Ante esa perspectiva, uno de los mayores desafíos del G-7 es desarrollar los mecanismos apropiados para encarar los retos que representan los nuevos mercados financieros. El reto no es controlar o restringir los mercados, sino asegurar que estén adecuadamente monitoreados y administrados.

Summers sugirió la necesidad de garantizar eficientes mecanismos de cooperación entre los organismos de supervisión a fin de manejar riesgos sistémicos potenciales, en especial en el sector financiero.

La posición estadounidense en el caso de las instituciones financieras, debe ser encarada con prontitud por el riesgo de posibles nuevas situaciones de emergencia en otros países.

Para enfrentar una nueva crisis monetaria que afecte a todo el sistema financiero internacional, el G-7 deberá reformar de manera gradual y profunda los organismos financieros mundiales existentes, y empezará con el FMI y el Banco Mundial. Se acordó mejorar los sistemas para advertir a tiempo crisis financieras y reunir una cantidad considerable de más de 53 mmdd para que el FMI pueda contener las emergencias de esta naturaleza.

Los integrantes del G-7 consideraron la necesidad de incrementar el fondo de recursos para enfrentar crisis financieras globales. La iniciativa contempla la venta de una parte de las reservas de oro, valuadas en 40 mmdd, sin embargo, Alemania y Japón se mantienen en contra de dicha medida, mientras que Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña se manifestaron a favor.

Esto se deriva de la volatilidad de los flujos de capital no sólo para los países con mercados emergentes, sino también, para todo el sistema financiero internacional. En relación con las medidas propuestas en la iniciativa, Alemania y Japón apoyan el incremento de los recursos de capital, el cual considera un aumento en las cuotas de los 179 países miembros del FMI.

Tanto el G-7 como el FMI rechazaron crear un nuevo departamento anticrisis, porque para ello hubiera sido indispensable aceptar, antes, su propio fracaso en dos niveles: a) en el nivel de prospección de los fenómenos económicos globales, que no pueden valorarse solamente desde la subestimación del déficit de cuenta corriente, y b) porque FMI y el Banco Mundial no han tenido ni el enorme poder de los Siete, ni la capacidad real para impedir el efecto desintegrador de los capitales financieros que se imponen en todos los frentes bursátiles y económicos al capital productivo asociado al trabajo.

Sólo con una reforma profunda del FMI y de la responsabilidad de los Siete se podría llegar a un nivel estratégico de seguridad para los más débiles. Las propuestas actuales son insuficientes para atender las demandas reales de las naciones subdesarrolladas, para coadyuvar a superar su rezago e impulsar su desarrollo. El presidente de la Comunidad Económica Europea (CEE) señaló que hay dos prioridades por establecerse: el empleo y la estabilidad del sistema monetario mundial.

Los miembros del G-7 deben proponer un fuerte aumento de los recursos disponibles para países con graves problemas financieros. El nuevo mecanismo del FMI debe incluir condiciones estrictas para autorizar con rapidez grandes desembolsos.

Los detalles de las variadas medidas, concentradas en el FMI, destinadas a la reducción del impacto de futuras crisis financieras similares a la de México todavía deberán ser divulgadas entre naciones ajenas al G-7. No obstante, el apoyo de los líderes del G-7 continúa siendo un paso necesario en el proceso, poner a consideración algunas conclusiones en la próxima reunión anual del Banco Mundial en Washington.

La crisis mexicana, junto con la turbulencia del dólar, la apreciación inusitada del yen y del marco alemán, así como el colapso de Barings internacional, generaron una mayor disposición de las grandes economías industriales para discutir los problemas sistémicos; a raíz de la cumbre de Halifax se establecerá una cooperación monetaria más estrecha entre las Siete grandes potencias.

Existe un amplio acuerdo entre los líderes del G-7 sobre la necesidad de otorgar al FMI los recursos necesarios para confrontar ese tipo de situaciones, pero no se ha llegado a una resolución sobre cómo será financiada una emergencia especial dentro del FMI para movilizar los recursos suficientes, con el fin de hacer abortar crisis de la magnitud de la mexicana.

Conclusiones

La reunión del G-7 muestra por una parte el proceso de recomposición de la hegemonía internacional, que a la vez que se diluye entre las grandes potencias, al mismo tiempo ocurre una modificación sustancial del ejercicio de la soberanía de los Estados Nacionales.

No obstante, el quehacer soberano de cada uno de los países miembros del G-7 continúa vigente, siendo notorio el caso de los Estados Unidos cuya política económica está regida por los intereses domésticos y sin muchas consideraciones respecto a las consecuencias en terceros países.

Asimismo, sobresale el reconocimiento del G-7 de lo incontrolable de las fuerzas de los mercados financieros y cambiarios, dados los volúmenes de operaciones e importes totales de las transacciones que se realizan en dichos mercados.

Se calcula que cada día más de un billón de dólares se intercambian en el mercado de divisas mundiales, mientras que las reservas de divisas (Cuadro 14) de los diez países más solventes del mundo no alcanzan los 500 mdd. De igual forma se calcula que la propiedad total de los títulos negociables, mantenida a través de las fronteras superó los 2.5 billones de dólares; las transacciones internacionales relativas a títulos alcanzaron los 6 billones de dólares por trimestre en los países miembros del G-7 en 1993 (lo que supera en seis veces el valor de su comercio exterior) y las exportaciones brutas de capitales de los grandes países industriales se han multiplicado por nueve en los últimos diez años. [4]

Cuadro 14. Reservas Totales (Millones de deg)[H-]

Dadas estas magnitudes es comprensible que abrir las fronteras a estas fuerzas debe inquietar a más de uno, pero una vez abiertas existen limitadas capacidades para hacerles frente, por lo cual la prudencia en la política monetaria y cambiaria debe ser una prioridad en la estrategia de desarrollo nacional.

Hoy en día vivimos en un mundo de cambios rápidos y desenlaces imprevistos. La reunión del G-7 muestra el enorme reto que implica la globalización internacional para los actuales poderes instituidos.

CITAS:

Notas

[*] Agradecemos la colaboración del ayudante del área Oscar Caloca, a los alumnos Enrique Torres y Alma Rivera, así como a la señora Angélica Suárez, secretaria del área.

[**] Lic. en Economía. Ayudante de Investigación.

[***] Jefe del Area de Estado y Política Económica, Depto. de Economía, UAM-Azcapotzalco.

[1] La base de la investigación se realizó con las noticias publicadas en los diarios: El Financiero, Excélsior y Reforma.

[2] En este contexto cabe resaltar que la crisis cambiaria de México a fines de 1994 no sólo fue un problema de publicar información oportuna y completa por parte de las autoridades públicas, sino que también éstas incumplieron con algunas de las reglas del juego que el propio modelo de política económica imponía en 1994 (Cfr. Dehesa, G. de la. "La crisis económica mexicana. Una visión desde fuera", en Vuelta, núm. 223, año XIX, junio de 1995).

[3] Para una radiografía del G-7 y comentarios de la reunión de Halifax, Canadá, cfr. J.M. Alponse artículos en Excélsior del 15 al 18 de junio de 1995.

[4] J. Estafanía. "Democracia y mercados. Una visión europea", en Vuelta, núm. 223, año XL", junio de 1995.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Carreño José, José Gamsos y José Francisco Ruiz (coord.). Resumen de una Visión de la Modernización de México. 2 Tomos. México, Fondo de Cultura Económica. 1994.

AUTOR: Fabiola González González

SECCION FIJA: Bibliografía

TEXTO:

El contexto nacional e internacional en el cual se inició y desarrolló el sexenio presidido por Salinas de Gortari hizo necesario la adopción de nuevas e innovadoras políticas cuyo objetivo era insertar a México en un proceso de modernización que permitiera, al interior, la salida de la crisis económica y política prevaleciente a partir de la década de los setenta; y, al exterior, la entrada al primer mundo a través de relaciones comerciales con los países más desarrollados. En este marco, Resumen de una visión de la modernización de México, pretende dar a conocer las políticas más destacadas durante el período 1988-1994 y argumentar "los elementos de conocimiento, valoración y balance, de sus proyectos, acciones y realizaciones".

Los veintiséis volúmenes reunidos en esta obra se agrupan en seis rubros: reforma política, política social, política exterior y económica, reformas del marco institucional, políticas educativas y cultural y reforma urbana. De los anteriores, los tres primeros rubros son los más importantes puesto que fueron los que recibieron una mayor atención y difusión gubernamental y los que tuvieron (y siguen teniendo) un mayor impacto en la sociedad.

En relación a la Reforma Política se tiene que la coyuntura de las elecciones de 1988 y el agotamiento del Estado de Bienestar (a la mexicana) constituyen puntos centrales para la reforma electoral y del Estado, respectivamente.

Los resultados y las prácticas electorales de 1988 evidenciaron deficiencias e insuficiencias que, según Arturo Núñez, se agrupan en tres ámbitos de carácter estructural y funcional: composición universal de los colegios electorales, insuficientes atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral para cumplir su cometido y la falta de bases mínimas para el trabajo de los colegios.

De esta forma, una tarea principal durante la administración salinista fue la reforma electoral, la cual dio como resultado la creación de una Comisión Especial integrada por representantes del Poder Ejecutivo Federal, de las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Partidos Políticos con registro; la creación del IFE, el Registro Nacional de Ciudadanos a partir de los dieciocho años, y, por último, el Programa de Depuración Integral del Padrón Electoral y Fotocredencialización.

El objetivo era que el sistema electoral se convirtiera en una base para la democracia que, en términos de Norberto Bobio, se constituye como un conjunto de reglas para la toma de decisiones colectivas con la mayor participación de los interesados. Así, llegando el Cuarto Informe de Gobierno, Salinas de Gortari propuso avanzar en tres aspectos fundamentales de la reforma política: "hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de comunicación social y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales" (p. 61, Tomo I).

En lo concerniente a la Reforma del Estado, Rebolledo G., nos hace mención de la existencia de causas internas y externas.

En cuanto a las causas internas el Estado mexicano mostró su incapacidad para seguir respondiendo a las demandas de una sociedad cada vez más plural ya que la expansión del Estado creó un doble problema, por un lado, un paternalismo que protegía los intereses sociales por encima de los intereses económicos y, por otro lado, suplir la participación y responsabilidad de los grupos sociales. Estos dos hechos lejos de lograr un consenso y una legitimidad para con la sociedad, incidieron en el resquebrajamiento de la unidad estatal.

En lo externo, se tiene que la globalización de los mercados y la formación de tres grandes regiones (Estados Unidos, Europa y la Cuenca del Pacífico) obligan a los países en desarrollo a vincularse con ellos para lograr el acceso a los mercados y capitales, en el caso concreto de México, un hecho inevitable es ser vecino de la mayor potencia política y militar, lo cual obliga a reformar sus políticas dependiendo del desarrollo de Estados Unidos.

De esta manera, la Reforma del Estado busca modernizar al país bajo el principio del liberalismo social, el cual propone estrategias de cambios que satisfagan los valores básicos de una nación (soberanía, libertad, justicia y democracia); paralelo a lo anterior, busca insertar al país a nivel internacional sin perder la identidad nacional. La propuesta central es la transformación de un Estado predominante, propietario y benefactor a uno fundamentalmente regulador y promotor que asegure la viabilidad de las actividades económicas para asegurar el crecimiento del país. Si bien es cierto que la reforma implicó grandes transformaciones, también lo es el hecho de que ese proceso no consistió en destruir las políticas o instituciones existentes, sino la modificación de ellas adecuándolas al contexto nacional e internacional.

La Política Social, segundo rubro a tratar, es considerado por Arturo Warman como un signo distintivo del Estado Mexicano que tuvo su origen en la Constitución de 1917. "En una nación diversa y plural, marcada por la diferencia y la desigualdad, cruzada por intereses distintos y hasta contradictorios, la política social se constituye en factor de unidad, de coherencia nacional" (p. 251, Tomo I). El autor menciona que esta política es permanente, pero no estática, es decir, debe conservarse pero adecuándose a los contextos actuales.

Dentro de los cambios de la política social son de importancia especial mencionar que se sigue garantizando el acceso de toda la población al nivel básico de servicios, pero se hace el énfasis que los servicios no sólo se prestan directamente por las instituciones públicas ni que sean gratuitas, sino que se incluyen ya agentes privados. Sin embargo, el principal cambio y eje de la política social lo constituye, sin lugar a dudas, el Programa Nacional de Solidaridad que se sustenta en cuatro principios: a) respeto a la voluntad, iniciativa y formas de acción de los individuos y las comunidades; b) plena y efectiva participación y organización; c) corresponsabilidad entre grupos sociales y acción institucional; d) transparencia, honestidad y eficacia en el manejo de los recursos.

Solidaridad se enfoca, de acuerdo a los principios anteriores, a tres vertientes de acción que son el bienestar social, la producción y el desarrollo regional con el objetivo de combatir la pobreza y de propiciar la articulación de distintas acciones de bienestar, potenciando los alcances de la política social.

Finalmente, la política exterior y económica llevada a cabo durante la administración salinista muestran que México no es ajeno a los sucesos internacionales, sino que, por el contrario, es receptor, directo o indirecto, de los fenómenos que en el entorno surgen.

Después de un recuento de los sucesos de mayor impacto a nivel internacional, Andrés Rozental concluye que Estados Unidos emerge como una superpotencia económica y militar, y que México, como vecino de ese país, debe adaptarse a él para conseguir un crecimiento y un equilibrio acorde al contexto mundial pero respondiendo a las aspiraciones de paz, seguridad, soberanía e identidad del país.

El rasgo característico de la política exterior de Salinas fue vincular al país con el exterior para fortalecer lo económico y social con el objetivo de aumentar el prestigio, la influencia y la capacidad negociadora de México en el ámbito internacional, de esta manera el Plan Nacional de Desarrollo identificó seis objetivos en relación a la política exterior: "Preservar y fortalecer la soberanía nacional; apoyar el desarrollo económico, político y social del país; proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; utilizar la cultura mexicana como un elemento de identidad nacional; ayudar a proyectar una imagen positiva de México; y, apoyar y promover la cooperación internacional" (p. 242, Tomo II).

Son muchas las políticas e iniciativas llevadas a cabo para la inserción en el escenario internacional, entre las más destacadas se encuentran el acercamiento a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el ingreso al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (HERD), la constitución del Grupo de los Tres con Venezuela y Colombia, establecimiento de relaciones diplomáticas con el Vaticano y, obviamente, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, entre otros.

En lo referente a la política económica se implementa un programa de ajuste llamado Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) con el objetivo de adecuar la recuperación del crecimiento económico. Además, se consolida el proceso de privatización de empresas paraestatales como un factor de modernización del Estado

mexicano, de esta manera, y ligada a la reforma del Estado en relación a su reducción de dimensiones, se propone, en palabras de Jacques R., "promover, estimular y fomentar a la iniciativa privada para que participe más en el bienestar social, para que le permita dedicarse con mayor énfasis a las áreas económicas estratégicas y prioritarias" (p. 500, Tomo II).

La obra Resumen de una visión de la modernización de México enmarca las principales políticas llevadas a cabo en la administración salinista; asimismo nos ofrece elementos para polemizar y analizar los cambios, reformas e innovaciones planteadas y nos induce a reflexionar sobre las presentes y futuras resoluciones adoptadas por el actual gobierno presidido por Ernesto Zedillo.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Hernández Navarro, Luis. Chiapas: La Guerra y la paz . México, Adn , 1995, 250 pp .

AUTOR: Cristina Ramírez Carmona

SECCION FIJA: Bibliografía

TEXTO:

A partir del 1 de enero de 1994 la sociedad mexicana protagoniza un momento histórico realmente importante, ya que se abre no sólo la posibilidad de que el mundo entero pueda escuchar a este otro México que se pretendía ocultar, sino de poder transformar una realidad agobiante caracterizada por la falta de democracia, justicia y libertad, entre otras cosas.

El levantamiento en armas de cientos de indígenas en el estado de Chiapas, organizados en lo que hoy conocemos como Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), vino a poner en cuestión el proyecto de modernización vertical, autoritario y excluyente impulsado por la administración salinista. Además, puso en evidencia que el régimen de partido de Estado había llegado a su fin y que era hora de emprender profundas reformas que garanticen la gestación de un nuevo orden, donde la democracia, la justicia y la libertad sean sus pilares fundamentales.

Ante la conmoción que el conflicto chiapaneco causó en el conjunto de la sociedad, Luis Hernández Navarro se da a la tarea de analizar las causas que dieron origen a la alternativa de tomar las armas por parte de los indígenas, el impacto y la capacidad de respuesta de diversos actores que se fueron incorporando a la escena política como resultado del conflicto, y el desarrollo de los acontecimientos desde la declaración de guerra por parte del EZLN al Ejército Mexicano hasta la celebración del diálogo para la paz con sus continuos compases de espera. Todo esto a la luz de los grandes acontecimientos, a los que el autor reconoce como producto de la descomposición política que a nivel nacional se ha venido dando. El resultado lo constituye su libro Chiapas: la guerra y la paz, conjunto de ensayos cronológicos en los cuales rescata cada una de las etapas más características del conflicto.

Aparte de reconocer que la pobreza, la marginación, la injusticia y la opresión, fueron las causas más inmediatas del levantamiento armado en Chiapas, Luis Hernández incorpora en su análisis referentes importantes que ofrecen una idea global de la situación anterior al estallido social en este estado.

Explica que el crecimiento demográfico, el desempleo, la acción pastoral de la Iglesia católica (inspirada por la Teología de la Liberación), el surgimiento de diversas organizaciones políticas (Línea Proletaria, Unión del Pueblo, Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, Partido Comunista Mexicano, etcétera) y el desarrollo

de un amplio movimiento magisterial, vinculado a la lucha campesina, fueron factores importantes en el proceso organizativo de campesinos e indígenas chiapanecos. A todo esto habría que agregar que la caída del precio internacional del café, la escasez de créditos para el campo, la existencia de grandes latifundios y las reformas al artículo 27 constitucional vinieron a empeorar aún más las condiciones de vida de esta población.

Es en este panorama donde podemos ubicar el surgimiento del EZLN, así como explicar la enorme legitimidad que a nivel nacional alcanzó a unos cuantos días de haber aparecido. Sus demandas tuvieron arraigo en amplios sectores de la sociedad mexicana, a tal grado que la movilización de ésta fue fundamental para lograr el cese al fuego y el comienzo de las pláticas para la paz.

La coyuntura que abrió este levantamiento permitió que se extendieran por todo el país las demandas de modernización política nacional y de democracia plena. En Chiapas, las tomas de tierras y de instituciones por parte de organizaciones campesinas, tanto como las demandas de autogobierno, marcaron una nueva fase en el desarrollo del conflicto. Por su parte, los caciques y ganaderos aprovecharon la ocasión para "ajustar cuentas", sirviéndose de sus propias guardias de seguridad sin que las autoridades hicieran algo para evitarlo. Esta situación ponía en peligro el delicado proceso de paz recién inaugurado.

La postura gubernamental frente al conflicto pasó del exterminio y desprestigio del EZLN, (valiéndose de una gran derrama económica que le permitió además allegarse adeptos en las elecciones realizadas el 21 de agosto de ese año) al reconocimiento de sus demandas y de las causas que las propiciaron. Sin embargo, para Luis Hernández Navarro, la actitud gubernamental dista mucho de querer solucionar el conflicto por la vía política, más bien ha creado las condiciones para una ofensiva militar que permita recuperar el territorio que está fuera de su control. Ejemplos de lo anterior lo constituyen: el respaldo otorgado a Eduardo Robledo Rincón como gobernador constitucional de ese estado, desafiando la posición del EZLN de que con este acto daban inicio las hostilidades; la formación de una Comisión Legislativa de Paz como mediadora entre el gobierno federal y el EZLN, que tenía más bien la intención de desplazar a la Comisión Nacional de Intermediación encabezada por Samuel Ruiz García; detenciones, supuestos descubrimientos de arsenales, y órdenes de aprehensión, etcétera.

En medio de este clima de zozobra en la espera de soluciones concretas como resultado de los encuentros para la paz y la reconciliación en Chiapas, para Luis Hernández resulta claro que ha llegado el momento de que la clase política gobernante sea sensata y emprenda una serie de reformas que en este momento exige no sólo el EZLN sino también la sociedad en su conjunto. Responder a este llamado de atención implica sin duda estar dispuesto a trastocar diversos intereses que se han opuesto a una plena modernización política, que como se ha visto ha traído consecuencias irreversibles para la nación. Esta posición del autor lo lleva finalmente a plantear que "es importante tener presente que de hoy en adelante cualquier política de modernización hacia el futuro debe partir por considerar que los campesinos existen y que pretender prescindir de ellos tendrá un enorme costo político y social".

Considero que es este carácter propositivo lo que le da a la obra singular importancia. Sin duda, el país requiere cambios urgentes, reconocerlo y trabajar en ese sentido será una tarea que definirá lo que hasta el momento se ha dicho acerca de la paz y lo que con hechos tendientes a reiniciar la guerra se ha demostrado.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, 177 p .

AUTOR: Ana María Martínez Ponce

SECCION FIJA: Bibliografía

TEXTO:

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se elaboró a partir de la consulta nacional que fue llevada a cabo por el Poder Ejecutivo con el fin de tomar en cuenta las demandas y propuestas de la sociedad mexicana.

De acuerdo con las propuestas que fueron presentadas a los foros de consulta, en el Plan Nacional de Desarrollo se definieron cinco objetivos generales que atienden a la problemática del país, estos objetivos son: 1) la Soberanía Nacional; 2) La eficiencia de un Estado de Derecho; 3) el desarrollo de la democracia; 4) el desarrollo social; y, 5) el crecimiento económico.

En relación a la Soberanía Nacional, se pretende asegurar la libertad en la toma de las decisiones políticas en el interior de la Nación con independencia del exterior, así como preservar la integridad del territorio y fortalecer la identidad y la cultura, en un contexto de globalización.

Para lograr lo anterior se proponen cinco objetivos: 1) Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar la seguridad nacional; 2) Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales; 3) Asegurar que la política exterior bilateral, multilateral y de cooperación respalde y refleje más efectivamente los intereses del país; 4) Asegurar una vinculación estrecha de las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior con el país; 5) Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas respecto a los grandes temas mundiales: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Con respecto al Estado de Derecho, éste constituye un elemento fundamental frente al reto de constituir un orden jurídico que dé certidumbre y seguridad en el goce de los derechos y en el ejercicio de las libertades.

Por ello se proponen como metas: 1) Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección física y patrimonial; 2) Establecer las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y eficiente a la delincuencia organizada; 3) Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con

legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia, y que, a su vez, existan mecanismos para prevenir y detectar acciones de corrupción; 4) Contar con un régimen donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas, 5) Fortalecer un régimen de seguridad jurídica en la propiedad y posesión de los bienes y en las transacciones de los particulares; 6) Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos; 7) Mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia sin que su propia identidad sufra menoscabo en la aplicación justa de la ley.

Con base en las metas planteadas, en el Plan de Desarrollo se definen estrategias de acción sobre los siguientes aspectos:

Seguridad pública. Para lo cual se establecerá un Sistema Nacional de Seguridad Pública que contemple estándares nacionales de calidad, una carrera policial profesional, un régimen de prestaciones económicas y sociales adecuadas del servicio policial, y programas de coordinación vinculatorios entre los tres órdenes de gobierno.

En la lucha contra el crimen organizado se establecerán programas de especialización en los cuerpos policiales de seguridad, se intensificarán los esfuerzos de cooperación internacional fortaleciendo los convenios y acuerdos destinados a la identificación y persecución de los delincuentes.

Para la procuración de justicia, se revisarán las normas de organización y competencia de los órganos encargados de la investigación y persecución de los delitos, así como los métodos y procedimientos de investigación moderna que pueden utilizarse válidamente en el cumplimiento de sus funciones. En la impartición de justicia, para elevar la calidad profesional de los jueces y magistrados se apoyarán programas que mejoren sus sueldos y prestaciones, así como de capacitación, actualización y especialización, tanto a nivel federal como estatal. En materia de derechos humanos se integrará un sistema nacional de información de derechos humanos que apoye el cumplimiento de las recomendaciones. Con relación a la justicia para los pueblos indígenas, se extremarán esfuerzos para que la práctica procesal y los mecanismos de formación, capacitación y responsabilidad de los jueces cercanos a casos que incluyan a los pueblos indígenas les permitan cumplir con el papel que les asigna la ley en la tutela efectiva de los derechos de todo mexicano. De manera prioritaria se impulsará la formación de intérpretes en las lenguas indígenas a fin de garantizar en la práctica el derecho de los indígenas a contar con un traductor en todos los procesos legales e instancias jurídicas, y a conocer su naturaleza y consecuencias.

En el Desarrollo Democrático, se proponen las siguientes acciones: Realizar una reforma electoral definitiva; se propone evaluar y efectuar las modificaciones necesarias en los siguientes temas: órganos electorales, funcionarios electorales, equidad en la competencia, sistema de financiamiento, topes a gastos de campaña, vigilancia y comprobación de ingresos y gastos de los partidos, acceso equitativo a los medios de comunicación.

Diseñar y poner en práctica una nueva relación entre los Poderes de la Unión. Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. El nuevo federalismo busca articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

Avanzar en la reforma del gobierno a fin de que la función pública se ejerza con absoluta transparencia y con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos.

Con respecto al Desarrollo Social, los objetivos y acciones en este punto tienen como propósito fomentar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren el ejercicio de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos en todas las regiones del país, y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

Para lograr igualar las oportunidades de desarrollo social se requiere de una estrategia que amplíe la cobertura y mejore la calidad de la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda, con el propósito de ofrecer a todos las mismas oportunidades de desarrollo social.

En materia de Educación se busca: garantizar la educación básica gratuita; elevar sustancialmente la eficiencia terminal en primaria y secundaria. Al maestro se le apoyará con un sistema de superación profesional, y elevando sus condiciones de vida y de trabajo. Se dará un impulso a la capacitación para el trabajo. Se apoyará el desarrollo científico y tecnológico.

Con respecto a la Salud y Seguridad Social, se reformará el sistema nacional de salud para mejorar la calidad de los servicios y ampliar su cobertura; se garantizará un paquete básico de servicios a todos los mexicanos, integrando el primer y segundo nivel de atención; se revisará profundamente al sistema de seguridad social para hacer de él un instrumento mejor dotado para cumplir con su cometido original.

En relación a la Vivienda, se fortalecerán los organismos promotores de vivienda; se avanzará en la simplificación administrativa; se impulsarán los programas de autoconstrucción y se promoverá la innovación de las técnicas y materiales utilizados, para ofrecer mejores resultados en calidad y precio.

Con respecto al Desarrollo Regional, se buscará promover una mayor integración y homogeneidad entre las regiones, acelerando las de menor crecimiento relativo y manteniendo el dinamismo de las que registren una mayor capacidad de respuesta productiva e índices más altos de bienestar social.

En relación a la Reforma Agraria, se superará el rezago agrario y se concluirá la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias, y se regularizará la propiedad privada. Se propone desarrollar tres estrategias para incrementar la productividad del campo e impulsar la superación de la pobreza del sector rural: 1)

redefinir con la participación de campesinos y productores rurales las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, a fin de dar paso a programas dirigidos a impulsar la productividad; 2) establecer las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural y 3) apoyar la organización rural como centro de la transformación productiva de este sector económico, y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

Para privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social, se va a transformar el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita la construcción de una política integral y descentralizada que se concentre en los grupos y las regiones con menores oportunidades de desarrollo y una los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, así como del gobierno y la sociedad.

Finalmente, con el quinto objetivo, Crecimiento Económico, el Plan Nacional de Desarrollo plantea cuatro líneas de estrategia para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable.

NUMERO: 72

FECHA: Octubre 1995

TITULO DE LA REVISTA: Reforma del Estado

TITULO: Orientación Bibliográfica. Modernización Estatal

AUTOR: Ana Ivonne Rivas García [*], Oscar Meneses Fernández [*]

SECCION FIJA: Bibliografía

TEXTO:

Aguilar Villanueva, Luis. "Modernidad, proyecto inacabado", en Raúl Trejo Delabre. La guerra de las ideas. México, Editorial Diana, 1994.

Anguiano, Arturo. "Transición política ¿hacia dónde?", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 52, enero-febrero de 1993.

Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Bassols, Mario y Rocío Corona. "Transición institucional y reforma política en el D.F.", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 57, agosto-septiembre de 1993.

Bolívar Augusto y Luis Antonio F. Bonifaz. "Las reformas constitucionales", en El Cotidiano (México, UAM-A) núm. 50, septiembre-octubre de 1992

Bolívar Augusto y Rosa Albina Garavito (coords.). La década de los ochentas, la modernización en cifras. México, Libros de El Cotidiano, UAM-A, 1990.

Bustamante Lemus, Carlos (coord.). Las grandes ciudades de México en el marco actual del ajuste estructural. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1993.

Camacho Solís, Manuel. Cambio sin ruptura. México, Alianza Editorial, 1994.

Carreño, José y José Ruiz (coords.). Resumen de una visión de la modernización de México. 2 vol. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Carrillo, Mario Alejandro. "El PAN en la reestructuración del sistema político mexicano", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

Córdova, Arnaldo. "Reforma a fondo", en Raúl Trejo Delabre. Op. cit.

Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. México, Editorial Era, 1993.

Chávez Alvarado, Miguel Angel. Fuente para el estudio de la administración pública. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

Escobar Latapí, Agustín. "Estado, orden político e informalidad: notas para discusión", en Nueva Sociedad, México, vol. II, núm. 37, abril de 1990.

Espinoza Valle, Víctor A. Reforma del Estado y relaciones laborales en el sector público mexicano. El caso de Baja California. (mimeo). Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1992.

Espinoza, Víctor A. y Tania Hernández V. "Tendencias de cambio en la estructura corporativa mexicana: Baja California, 1989-1992", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm.52, enero-febrero de 1993.

Figueroa, Víctor. "Los desafíos de la democratización", en Problemas del Desarrollo (México), vol. 25, núm. 97, abril-junio de 1994.

Garavito Elías, Rosa A. "Chiapas o la transición democrática a la mexicana", en Cuadernos de Nexos (México), núm. 68, febrero de 1994.

García de León, Antonio. "Chiapas y la reforma al artículo 27. Los regresos de la historia", en Ojarasca (México), núm. 11, agosto de 1992.

Girón, Alicia (coord.). México: integración y globalización ¿antecedentes de un modelo de desarrollo? México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1992.

González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y política social. Aspectos teóricos y prácticos. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

Gordillo, Elba Esther. "El SNTE ante la modernización de la educación básica", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 51, noviembre-diciembre de 1992.

Hernández Navarro, Luis. "De las estrategias a las reformas", Raúl Trejo Delabre. Op. cit.

Ibarra, David. "Algunas experiencias devaluatorias", en Comercio Exterior (México), vol. 45, núm. 3, marzo de 1995.

Ibarra, David. "Equidad y desarrollo ante la década perdida", en Nexos (México), núm. 184, abril, 1993.

Ibarra, David, Clark Reynolds y Jaime Ros Bosch. Propuestas para México. México, Facultad de Economía de la UNAM, 1995.

INAP. Fuentes para el estudio de la administración pública 1990-1991. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Lara Tostada, Adolfo y Antonio Vital Galicia. "¿Hacer más convenios o modernización verdadera en el IMSS?", en Revista UOM (México, UOM), año 1, núm. 3, junio de 1994.

Leriche, Cristian. "La globalización internacional", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 67, enero-febrero de 1995.

Lugo, Aurora. "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm.51, noviembre-diciembre de 1992.

Luiselli, Cassio. "Chiapas: los nudos de la modernización", en Este País (México), núm. 36, marzo, 1994 (Selección).

Lujambio, Alonso. "Federalismo y sistema de partidos en la transición", en Este País (Selección), núm. 34, México, enero, 1994.

Luna, Matilde. "Inconsistencias de la modernización: el caso del Consejo Coordinador Empresarial", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

Martínez Azzad (comp.). Sucesión presidencial y transición democrática. México, Rayuela Editores, 1993.

Mejía Lira, José. "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales: la experiencia mexicana", en Gestión y Política Pública del CIDE (México), vol. Y, núm. 1, julio-diciembre de 1992.

Méndez, Luis y Augusto Bolívar. "El nuevo período", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 66, diciembre de 1994.

Méndez, Luis y Augusto Bolívar. "El proyecto Estatal entredicho: sublevación armada y respuesta militar en Chiapas", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 60, enero-febrero de 1994.

Méndez, Luis y Augusto Bolívar. "En la génesis de un nuevo orden político", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 67, enero-febrero de 1995.

Méndez, Luis y Othón Quiroz. Modernización estatal y respuesta obrera: historia de una derrota. México, UAM-A, 1994.

Méndez, Luis. "El nacimiento del Estado liberal social 1982-1992", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

Méndez, Luis. "La debilidad de un Estado fuerte", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 53, marzo-abril de 1993.

Méndez, Luis. "Nuevos tiempos de coyuntura: consolidación del cambio y mucho desafío político", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 52, enero-febrero de 1993.

Merino, Mauricio. "Los cambios", en Raúl Trejo Delabre. Op. cit.

Montesinos, Rafael. "Empresarios en el nuevo orden estatal", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

Morón, Elia. "Privatización de la administración pública paraestatal en México", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y municipio. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Pacheco Espejel, Arturo y Vicente López Rodríguez. "La productividad en las empresas públicas de servicios", en La Jornada Laboral (México), núm. 40, 26 de mayo de 1994, Suplemento del diario La Jornada.

Pescador Osuna, José A. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 51, noviembre-diciembre de 1992.

Peschard, Jacqueline. "Una reforma para la ciudad capital", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 54, mayo de 1993.

Pia Lara, María. "Construir los cambios", en Raúl Trejo Delabre. Op. cit.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. México, 1995.

Puga, Cristina. "Medianos y pequeños empresarios: la difícil modernización", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

Ramírez, Alfonso. "La reforma necesaria", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 54, mayo de 1993.

Rangel, José (comp.). La coyuntura neoliberal a mitad del período ¿autónoma o inducida?. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1994.

Reyes del Campillo, Juan. "¿La modernización alcanzó al PRI?", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 42, julio-agosto de 1991.

Reyes del Campillo. "México 94: ¿llegó la hora del parlamento?", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 65, noviembre de 1994.

Reyes del Campillo. "PRI: del nacionalismo revolucionario al liberalismo social", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 50, septiembre-octubre de 1992.

Rubio, Luis. "La prisa de construir una democracia en cinco meses", en Nexos (México), vol. 17, Núm. 196, México, abril, 1994, (Selección).

Rubli K., Federico (comp.). México hacia la globalización. México, Editorial Diana, 1992.

Salazar Medina, Julián, et al. Desarrollo, administración y planeación municipal: la experiencia del Estado de México. México, UAM/Instituto Nacional de Administración Pública Estado de México/Universidad Autónoma del Estado de México, 1990.

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en Nexos, (México), núm. 148, 1990.

Sánchez Ruiz, Gerardo. "Algunos aspectos de la modernización de la Ciudad de México", en Gestión y Estrategia (México, UAM-A), vol. 3, núm. 2, julio-diciembre de 1992.

Secretaría de Gobernación. Función editorial del sector público. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

Serra Puche, Jaime. "Reflexiones sobre el papel de México frente a la nueva realidad mundial", en Mercado de Valores (México, Nafinsa), núm. 13, julio de 1991.

Sotomayor Valencia, Margot. México, candidato al cambio estructural en el marco de la transformación global. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1992.

Valdéz Zurita, Leonardo. "El desempeño electoral de la izquierda mexicana: de la reforma política en 1988", en El Cotidiano (México, UAM-A), núm. 37, septiembre-octubre de 1990.

Vargas, Claudio (coord.). Aguascalientes en los noventa: estrategias para el cambio. México, Instituto Cultural de Aguascalientes, Gobierno del Estado, 1993.

Velázquez García, María del Carmen y Rosario Gutiérrez Romero. "Modernización y descentralización educativa", en Estrategia, núm. 109, enero-febrero de 1993.

Viqueira, Juan Pedro. "La quiebra de una sociedad de castas", en Ojarasca (México), núm. 31-32, abril-mayo, 1994.

CITAS:

Notas

[*] estudiante de Sociología. UAM-Azcapotzalco.