

RAP Revista de
Administración
Pública

**Consulta Popular
y Cambios
Administrativos**



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

74

mayo-agosto

Consulta Popular y Cambios Administrativos



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

74

mayo-agosto

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

José Chanes Nieto

Director

ISSN 0482-5209

Certificado de Licitud de Título No. 2654

Certificado de Licitud de Contenido No. 1697

EDIClÜN

Coordinación de Publicaciones y Difusión

© **Revista de Administración Pública**
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca

Col. Palo Alto

Delegación Cuajimalpa

05110 México, D.F.

Tel. 570-69-45 570-71-40

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

México, 1989

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Xavier Ponce de León
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López Portillo
Ma. Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochícoa
Tesorero

Ma. Emilia Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COMITE EDITORIAL

Coordinación de Docencia
Alvaro Rodríguez Garza

Centro de Estudios de Administración
Estatal y Municipal
Gustavo Martínez Cabañas

Centro de Investigaciones
María del Carmen Pardo

Coordinación de Relaciones Internacionales
José Rodolfo Raigosa Sotelo

Coordinación de Publicaciones y Difusión
Rolando Rodríguez y Galván

Centro de Documentación y Biblioteca
Miguel Angel Chávcz Alvarado

Coordinación de Administración y Finanzas
Enrique Martínez Gómez

MIEMBROS FUNDADORES: Antonio Carrillo Flores; Gilberto Loyo; Rafael Mancera Ortiz; Ricardo Torres Gaytán; Raúl Salinas Lozano; Enrique Camaño; Daniel Escalante; Raúl Ortiz Mena; Rafael Urrutia Millán; José Attolini; Alfredo Navarrete; Francisco Apodaca; Mario Cordera Pastor; Gabino Fraga Magaña; Jorge Gaxiola; José Iturriaga; Antonio Martínez Báez; Lorenzo Mayoral Pardo; Alfonso Noriega; Manuel Palavicini; Jesús Rodríguez y Rodríguez; Andrés Serra Rojas; Catalina Sierra Casasús; Gustavo R. Velasco; Alvaro Rodríguez Reyes.

CONSEJO DE HONOR: Gabino Fraga Magaña † ; Gustavo Martínez Cabañas; Andrés Caso Lombardo; Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza,

INDICE

PRESENTACION	9
TRIBUNA	11
Hacia la democracia participativa: la consulta pública sobre reforma electoral federal <i>Manlio Fabio Beltrones Rivero</i>	13
Consulta nacional para la modernización de la educación <i>Mario Aguilera Dorantes</i>	31
La política exterior mexicana y la estructura de la secretaría de relaciones exteriores <i>Carlos Núñez Urquiza y</i> <i>Ma. Cristina Alcalá Rosete</i>	47
La secretaría de programación y presupuesto a través de sus reglamentos interiores <i>Esteban Moctezuma Barragán</i>	79
El programa nacional de solidaridad <i>Carlos Rojas Gutiérrez;</i>	95
El cambio estructural y el nuevo reglamento interior de la secretaría de energía, minas e industria paraestatal <i>Fernando Paz Sáñez</i>	105

Modernización en la estructura y en la administración de la secretaría de comercio y fomento industrial <i>Eugenio Carrión Rodríguez</i>	113
La comisión nacional de alimentación: origen, función y perspectivas <i>Pedro Ojeda Paullada</i>	141
El consejo nacional para la cultura y las artes como instrumento de una nueva política cultural <i>Víctor Flores Olea</i>	157
Comisión nacional del deporte <i>Raúl González Rodríguez</i>	165
NORMATIVIDAD	173
Disposiciones jurídicas en la modernización de la administración pública	175
RESEÑAS	181
Estado modesto, estado moderno de Michel Crozier <i>Raúl Olmedo Carranza</i>	183
Recuerdos de la revolución de 1848 de Alexis de Tocqueville <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	187

La Revista de Administración Pública (RAP) No. 74 se terminó de imprimir en el mes de agosto de 1989, en los talleres de Ediciones Litográficas, S.A., Boulevard Adolfo López Mateas No. 272, Col. Mixcoac, México, D.F. C.P. 01460. El tiro fue de 1,000 ejemplares.

PRESENTACION

Para democratizar a la administración federal y fortalecer su capacidad con miras al desarrollo social, político y cultural de los habitantes del país, desde su campaña al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y durante su mandato, Carlos Salinas de Gortari ha impulsado una amplia consulta popular y ha realizado a partir del 10. de diciembre de 1988 los cambios para alcanzar tales propósitos. A temas relativos a la consulta popular y a los cambios administrativos está dedicado **este número de la Revista de Administración Pública.**

La consulta popular, que contribuye a la democratización de la vida del país mediante la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas, ha precedido la elaboración del plan nacional de desarrollo. Igualmente, entre otros campos más, se ha verificado para la reforma electoral y para la modernización de la educación, a la primera se refiere Manlio Fabio Beltrones Rivero y a la segunda Mario Aguilera Oorantes. Ambos estudios ponen de manifiesto la importancia de consultar a la sociedad para atender a sus demandas y proceder así a una **modernización nacionalista, democrática y popular, al reafirmar los valores mexicanos, con la intervención de los ciudadanos, corresponsables con el gobierno de elevar el bienestar** en todos sus aspectos de nuestros compatriotas y de quienes viven en nuestro país.

Tanto la consulta popular como los cambios administrativos coadyuvan además en la instrumentación de los tres acuerdos fundamentales propuestos por el titular del Ejecutivo Federal al tomar posesión: acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática, acuerdo nacional para la recuperación económica y la estabilidad, **acuerdo nacional para el mejoramiento del bienestar nacional.**

La administración tiene en consecuencia tareas innovadoras en esta etapa de gobierno y para cumplirlas se han venido introduciendo transformaciones en su orga-

nización y funcionamiento. Algunas de ellas son difundidas en este número de la Revista de Administración Pública.

La política externa y la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores es revisada por Carlos Núñez Urquiza y María Crística Alcalá R. A la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de sus reglamentos interiores se refiere Esteban Moctezuma Barragán. El programa nacional de solidaridad es expuesto por Carlos Rojas Gutiérrez. El cambio estructural y el nuevo reglamento interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal son analizados por Fernando Paz Sánchez. La modernización en la estructura y en la administración de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es abordada por Eugenio Carrión Rodríguez. En relación con la Comisión Nacional de Alimentación, Pedro Ojeda Paullada, desarrolla su origen, función y perspectivas. Al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como instrumento de una nueva política cultural, se destina el estudio de Víctor Flores Olea. Finalmente, Raúl González Rodríguez da a conocer a la Comisión Nacional del Deporte.

En el rubro relativo a la normatividad se incluyen las principales disposiciones que han originado cambios administrativos en el actual periodo de gobierno nacional. Los estudios y las bases jurídicas facilitan el mejor conocimiento de nuestra administración federal en su configuración vigente.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.e.

HACIA LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LA CONSULTA PUBLICA SOBRE REFORMA ELECTORAL FEDERAL

Por: MANLIO FABLA BELIRÜNES RIVERO.

1. MARCO CONCEPTUAL

El concepto de democracia, entendido tanto como valor político cuanto como forma de gobierno, ha estado impregnado siempre de un elevado dinamismo. La democracia de hoy indudablemente influenciada por el pensamiento político más destacado de la antigüedad clásica no es, sin embargo, exactamente igual a la que entonces floreció. Su desenvolvimiento ha ido —en ese sentido— al parejo del que ha observado la sociedad en su conjunto y, más aún, cada pueblo en lo particular.

Los dos últimos siglos han testimoniado el avance de la democracia, pero más específicamente el actual en el que las formas democráticas de gobierno se han acentado ahí donde nunca existieron o habían sido desplazadas.

Como ha señalado Norberto Bobbio:

“Para un régimen democrático, para estar en transformación es el estado natural: la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo”, J

La democracia en los últimos tiempos ha encontrado su sustento fundamental en la figura de la representación política de la que derivan las instituciones del sufragio y de los partidos políticos. La democracia representativa así, aparece en el mundo moderno con grados importantes de distinción respecto de la que se forjó en el mundo antiguo y que se caracterizó por ser directa.

La época actual, sin embargo, acusa la presencia de un generalizado proceso de modernización política que permea las estructuras democráticas —sobre todo occidentales— no para hacerla sucumbir, sino para perfeccionarlas y ajustarlas a la dinámica socioeconómica.

• Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral de la Secretaría de Gobernación.

Es cada vez, más observable la demanda de las sociedades por participar —más allá

del mero ejercicio del sufragio--- en la definición de los asuntos públicos. Ello ha dado lugar a lo que se ha venido denominando "democracia participativa", pues los gobiernos han respondido a las diversas expresiones sociales para que se amplíen los cauces por los que fluya su participación.

El resultado más importante en este aspecto se manifiesta en la creación de mecanismos e instrumentos participativos adaptables a las características de cada sociedad. Las hay en las que se han ensayado y naturalizado instituciones de la llamada democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular y existen las que, de acuerdo con sus particulares perfiles, han creado imaginativamente otras formas de participación social.

Tal ha sido el caso de nuestro país que ha encontrado en la consulta popular un instrumento efectivo de interacción entre la sociedad y su gobierno.

La consulta popular es, por sí misma un método democrático que impide la arbitrariedad y promueve la participación ciudadana. Por la consulta se autolimita el poder público y se tiende a enriquecer las decisiones mediante un proceso de retroalimentación. Consultar es escuchar las sugerencias y proposiciones de quienes tienen legítimo interés en contribuir a la formación de las políticas públicas.

Literalmente, consultar significa:

"conferir. tratar y discurrir con una o varias personas sobre lo que se debe hacer en un negocio. Pedir parecer. dictamen o consejo. Someter una duda, caso o asunto a la consideración de otra persona". 2

Ahora bien, el acto mismo de consultar se manifiesta en diversos aspectos y magnitudes; la consulta puede ser general o selectiva y pública o privada. Cuando la consulta

es selectiva y privada, es decir, los participantes sólo son grupos predeterminados de interés y sus propuestas se plantean y recogen fuera de los ámbitos de conocimiento público, el procedimiento--siendo importante--no alcanza a convertirse en un instrumento democrático porque la participación que produce no es generalizada.

Por el contrario, si la consulta es general y pública, esto es, se convoca a una reflexión extensiva sobre un tema específico en un escenario donde las proposiciones de todos son ventiladas a la luz pública, entonces adquiere el rango de un auténtico mecanismo democrático que promueve la participación popular de tal manera que los ciudadanos interesados participan voluntariamente en la configuración de las decisiones del poder público. Este último tipo de consulta es la que conocemos como "consulta popular", que es un proceso abierto por medio del cual el aparato gubernamental consulta a la sociedad para someter a su consideración asuntos de su interés con la finalidad de encontrar alternativas de solución a problemas específicos que motiven la toma de decisiones.

La consulta popular o pública da lugar a la expresión plural de las ideas, sin embargo su sentido de mayor eficacia democrática se manifiesta cuando planteadas las propuestas es posible acceder al nivel de la concertación, que sirve para balancear las fuerzas de opinión que pueden ser políticas, pues mediante la consulta las ideas son expresadas con libertad y a través de la concertación se logran los acuerdos fundamentales que han de regir la forma de actuación estatal.

Así lo ha planteado Carlos Salinas de Gortari, quien afirmó que la consulta ciudadana es

.....es un instrumento de la política porque a través de la iniciativa de la propia sociedad civil se crean mecanismos institucionales

que vuelven permanente la participación organizada de los ciudadanos".³

México ha venido ensayando el proceso de consulta popular con mayor recurrencia en las dos últimas décadas con resultados positivos que le han permitido avanzar en el proceso-siempre dinámico-de legitimación de las acciones gubernamentales. El Estado promueve y fortalece la consulta porque está claro que es un canal por el que fluyen las propuestas sociales que, recogidas por el gobierno, permiten a éste estar en condiciones de ofrecer respuestas más cercanas a las inquietudes y demandas populares.

En nuestro caso la consulta popular adquirió carta de naturalización del más alto rango legal al incorporarse al texto mismo de la Constitución, mediante las reformas de 1983 que innovaron el artículo 26 para regular lo relativo al Sistema Nacional de Planeación. En efecto, en dicho precepto se previene que "la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática..."

La concepción democrática del sistema de planeación establecido por la Constitución General de la República se funda, precisamente, en los procedimientos participativos de la consulta popular. Esto es, la planeación es democrática porque el Plan y los programas que contienen la proyección de las acciones gubernamentales son producto de un amplio proceso de consulta que hace posible distinguir la planeación democrática de la planificación centralizada.

La ley a que se refiere el artículo 26 constitucional es la Ley de Planeación, de 1 de enero de 1983, que dedica su capítulo tercero a regular la "Participación Social en la Planeación", señalando el artículo 20 que "en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la parti-

cipación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley".

Pero aun cuando la consulta popular vinculada al proceso de planeación ha venido siendo usada con particular frecuencia para propiciar la participación social en la definición de las estrategias del gobierno relativas a planear el desarrollo del país, hay que recalcar que este método democrático ha tenido un uso igualmente recurrente en otras áreas, siendo destacable el caso de la materia política.

Efectivamente, las dos últimas reformas introducidas a la legislación federal en materia electoral —en 1977 y 1987— han sido el resultado de sendos procesos de consulta pública, promovidos por el gobierno de la República que ha convocado a la participación no sólo de los actores políticos involucrados, sino también de instituciones y organizaciones interesadas y de ciudadanos en general.

Ha sido ésta una de las experiencias más relevantes de nuestro país en materia de consulta pública, pues a pesar de que los propósitos de toda reforma electoral entendida como la actualización de la normatividad que rige los procedimientos de acceso a los órganos del poder público de elección popular-, son por definición polémicos y generadores de debates encontrados y propuestas no siempre convergentes, México ha tenido la sensibilidad y la vocación democrática de escuchar las proposiciones y sugerencias planteadas por los diversos actores públicos y los distintos sectores sociales.

Las últimas legislaciones electorales han recogido, de ésta manera, las inquietudes y demandas de quienes, legítimamente, de-

sean opinar en torno a la definición de los temas propios de la materia electoral.

Esta importante decisión de consulta pública en materia política, convertida ya en una tradición democrática de México, ha producido efectos positivos de suma trascendencia. Por un lado, permite la concurrencia social en la configuración de las normas reguladoras de la organización y el procedimiento de la lucha política, y por el otro, muestra la vocecía gubernamental de publicar sus decisiones, incluso antes de adoptarlas, otorgando el acto de gobierno —en que finalmente se refleja una reforma electoral— un carácter transparente y público que se convierte en un elemento defmitorio de su legitimación.

Yes que la publicidad de los actos gubernamentales se ha convertido en un componente consustancial de la democracia, porque no puede concebirse un régimen democrático donde impere el arcanismo y lo secreto que son propios del absolutismo. En la democracia los asuntos del gobierno lo son del pueblo y por ello, se exponen de manera clara y abierta.

En esta, la posición de las corrientes políticas contemporáneas que coinciden en señalar que la publicidad en la actuación gubernamental inhibe la sorpresa como instrumento de la arbitrariedad, y promueve el conocimiento de lo público como mecanismo de participación.⁴

Al amparo de estos principios México ha venido promoviendo su desarrollo político mediante sucesivas reformas a la legislación electoral, que tienen como propósito el perfeccionamiento de los métodos democráticos a los que debe ajustarse la contienda política moderna, que ha de ser competitiva, civilizada, igualitaria y responsable.

II, ANTECEDENTES DE LAS CONSULTAS PUBLICAS PARA LAS REFORMAS ELECTORALES

1. *Dinámica electoral en México*

La legislación electoral que hoy nos rige es producto de un largo proceso de adecuación y perfeccionamiento a que se ha visto sometido, fundamentalmente durante este siglo. Dicha etapa se inicia con el ascenso de Francisco I. Madero al poder, a la caída del antiguo régimen, pues una de sus primeras acciones gubernamentales consiste precisamente en dar concreción a su postulado de "Sufragio Efectivo. No Reelección", mediante la expedición de una Ley Electoral que incorpora la publicidad del sufragio y el carácter directo de la elección.

Al expedirse la Constitución General de la República en 1917, se dio lugar a la promulgación de otra legislación electoral denominada Ley para la Elección de los Poderes Federales, de 1918, que reguló durante un espacio importante de tiempo, los procesos electorales federales. En 1946 aparece la Ley Electoral Federal que introduce una moderna normatividad de los procesos, a la que se le introducen reformas en 1949.

En 1951 otra Ley Federal Electoral irrumpen la historia de este tipo de legislaciones, la cual es reformada en 1954, la primera vez, y en 1963 la última. Más tarde, en 1973 se expide una nueva Ley Federal Electoral que continúa la dinámica del proceso reformador.

En 1977 la legislación es sustancialmente modificada dando lugar a lo que se conoce como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que permanece en vigor hasta 1987 en que es expedido el vigente Código Federal Electoral.

Las modificaciones constantes al régimen jurídico electoral que este breve repaso histórico nos muestra, manifiestan la constante

voluntad política de los mexicanos por perfeccionar nuestra vida democrática en un ámbito que es fundamental para que ésta pueda florecer.

Es incuestionable que ninguna ley social puede permanecer estática pues al ser un producto natural de la sociedad, refleja la evolución permanente que le es propia. Este carácter aparece más acusadamente marcado en el caso de las legislaciones que regulan los procesos electorales y las materias que le son afines.

Ningún país de gobierno democrático accedió súbitamente al estadio actual de su desarrollo político. Por regla general las naciones con este tipo de regímenes han tenido que transitar largos caminos en donde son lugares comunes las aproximaciones sucesivas al ideal democrático de sus respectivos pueblos; en ellas, no ha sido infrecuente acudir al instrumento de las reformas electorales para dar respuesta a las demandas políticas ciudadanas.

Nuestra experiencia no ha sido distinta, el dinamismo electoral en nuestro país es producto de las inquietudes y demandas populares relativas a avanzar en el desarrollo del régimen democrático que nos rige, propiciando espacios más amplios a la participación ciudadana y mejoras normativas a la contienda política, a fin de modernizar las condiciones en que ésta se presenta.

A ello obedece la secuencia de reformas y adecuaciones que nuestra normatividad electoral refleja, ya que la voluntad política y la vocación democrática de los gobiernos posrevolucionarios, no sólo han aceptado, sino promovido su perfeccionamiento permanente en un ámbito de pluralidad y transparencia.

Toda reforma electoral en un régimen que se precie de ser democrático, debe tender a

ampliar los cauces por los que fluya la participación política organizada y responsable. Los mexicanos y su gobierno lo hemos acreditado en varias ocasiones al configurar reformas electorales que han **mostrado —en su tiempo—, la validez de sus innovaciones** y la buena fe de sus propósitos.

La recurrencia de tales reformas lejos de implicar el agotamiento de esta vía de modernización política, confirman su carácter de legítimo instrumento **para** adecuar **nuestro marco legal a las nuevas experiencias** que cada proceso electoral conlleva. Las dos últimas reformas en materia electoral fueron producto de un esquema participativo basado en la consulta pública, hoy **estamos inmersos en un nuevo proceso transformador** porque estamos ciertos que el diálogo y la conciliación siguen siendo mecanismos privilegiados en la negociación política en nuestro país.

2. Las Audiencias Públicas para la Reforma Política de 1977

En 1977 el gobierno de la República pulsó la necesidad de actualizar la legislación electoral-e-que databa de 1973- y decidió realizarlo mediante un procedimiento de cara, no sólo a los interesados, sino a la ciudadanía en general.

El entonces presidente, José López Portillo, propuso reflexionar en tomo a un proyecto de reforma política para lo cual, el 14 de abril de 1977, remitió un comunicado al presidente de la Comisión Federal Electoral, por la que solicitaba que dicho organismo plural fuera convocado a sesiones extraordinarias para instrumentar un proceso de consulta a las organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, para conformar y enriquecer la iniciativa de ley electoral que, según anunciaba, pretendía enviar al Congreso de la Unión.

Con base en esta solicitud presidencial, la Comisión Federal Electoral se reunió el 21 de abril y expidió la convocatoria y las bases a que se sujetaría la consulta. De dicha convocatoria es posible deducir dos aspectos relevantes: el señalamiento expreso de respetar la libertad de los participantes para emitir sus juicios y el relativo a la difusión de las comparecencias en los medios de comunicación que la propia Comisión estimara **conveniente**.

La convocatoria no señaló un temario específico y más bien tendió a dejarlo libre, lo cual dio lugar a que los participantes expusieran sus ideas sobre los temas que creyeron convenientes o atractivos dentro del gran rubro llamado "Reforma Política".

Se desarrollaron 12 audiencias públicas durante los meses de junio y julio, previa una sesión de instalación y otras ulteriores de clausura y relatoría. Durante este tiempo comparecieron 46 participantes; 18 representantes de partidos políticos, dos de instituciones académicas, uno de organizaciones sociales y 25 a título personal; también se recibieron 54 trabajos que, aunque no fueron leídos por sus autores, sí fueron considerados.

La Comisión Federal Electoral decidió crear una Subcomisión Relatora que fue integrada con tres representantes de la propia Comisión: uno de la Cámara de Diputados, otro del Partido Acción Nacional y uno más del Partido Popular Socialista. Esta Subcomisión sesionó del 2 al 4 de agosto para formular y dar a conocer la relatoría correspondiente, sintetizando los trabajos presentados en los siguientes grandes temas: partidos políticos, sistemas de representación, organismos electorales, aspectos políticos del Distrito Federal y del municipio, derechos políticos, delitos políticos y **amnistía y temas varios**.⁵

Es indudable que los resultados de este ejercicio de carácter consultivo fueron de enorme trascendencia para la vida política del país. Demostraron la viabilidad del método y modificaron sustancialmente los espacios de participación política ciudadana.

Como consecuencia de esta consulta se introdujeron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, luego de haber sido aprobada por el Congreso de la Unión. La nueva normatividad evidenció avances sobresalientes que se manifestaron en el reconocimiento constitucional a los partidos políticos, la facilitación del registro de nuevas organizaciones y el establecimiento de bases para un nuevo sistema de representación nacional en la Cámara de Diputados, favoreciendo el pluralismo y el acceso de las minorías, entre otros aspectos relevantes.

Como se deduce de lo anterior, el proceso reformador de 1977 inauguró el método consultivo en este tipo de ejercicios democráticos y dio lugar al establecimiento de una tradición en la materia.

3. La Consulta Pública para la Renovación Política Electoral de 1986

En el año de 1986, el ejecutivo federal a través del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, considero conveniente actualizar la legislación electoral para adecuar a los requerimientos de una sociedad cambiante.

Con ese propósito el presidente de la República expidió un Acuerdo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de junio de 1986, por el que dispuso que la Secretaría de Gobernación convocara a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en

audiencias públicas de consulta sobre la materia.

El Acuerdo presidencial creó una Comisión presidida por el secretario de Gobernación, formando parte de ella representantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, así como de los partidos políticos nacionales con registro. Al subsecretario de Gobernación se le asignó el cargo de secretario de la propia Comisión.

Las bases para la realización de las audiencias públicas se contuvieron en la convocatoria que, con fundamento en el Acuerdo presidencial, expidió el secretario de Gobernación. Dicha convocatoria precisó que las audiencias, que sumaron 16 en el Distrito Federal y cuatro regionales en diversas sedes, se realizaran durante los meses de julio y agosto, previa una sesión de instalación de la **Comisión respectiva.** 6

También señaló una agenda temática precisa que incluyó: integración de la representación política, partidos políticos nacionales, órganos y procesos electorales, padrón electoral, contencioso electoral y participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Durante estos meses de audiencias públicas comparecieron 151 participantes: 100 representantes de partidos políticos, 27 de instituciones académicas, 12 de organizaciones sociales y 12 a título personal. De igual modo se recibieron 102 trabajos individuales que formaron parte de la memoria y del material para la relatoría, aunque no fueron leídos en las audiencias.

El resultado de esta consulta se concretó en sendos proyectos de reforma constitucional y del nuevo Código Federal Electoral, que, aprobados como fueron mediante el proceso legislativo correspondiente, entraron en vigor a principios de 1987. Las

modificaciones políticas más importantes se reflejaron en la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral, el establecimiento de órganos de vigilancia del Registro Nacional de Electores, con representación de todos los partidos con registro, y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El proceso de reforma de 1976 ratificó la bondad del método de consulta pública y arrojó algunos resultados importantes en la configuración de nuestra vida democrática.

III. EL ACTUAL PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL

1. Pensamiento y Compromisos Políticos del Presidente Carlos Salinas de Gortari

Las elecciones federales de julio de 1988 se desarrollaron bajo el régimen jurídico contenido en el nuevo Código Federal Electoral. Testimoniaron una gran participación ciudadana, mayor madurez en el comportamiento del electorado, una nueva composición de las fuerzas políticas nacionales y evidenciaron avances y rezagos en la legislación electoral.

El voto ciudadano, reflexivo y prudente, reflejó otras inquietudes en materia política y, por consiguiente, demandó transformaciones más dinámicas en el proceso democratizador. Para quienes entienden el quehacer **político como el instrumento de cambio -que es el signo universal de los tiempos actuales-** la nueva realidad electoral derivada del proceso político del año pasado, no es otra cosa que la expresión social, clara y llana, que plantea la necesidad de imprimir mayor velocidad al proceso de modernización política del país.

Así lo había avizorado el entonces candidato presidencial, Carlos Salinas de Gortari, cuando expresó:

"La práctica política crea las instituciones y la práctica política puede transformarlas".⁷

y es que si algo se ha acreditado por los mexicanos a lo largo de las décadas de este siglo, ha sido una gran capacidad creativa y transformadora que ha permitido, sin extravagancias y con autenticidad, crear y recrear las instituciones necesarias para transitar por el camino, no siempre exento de retos y desafíos, de la democracia.

Como obra humana, la construcción de la democracia ---tanto como valor político, cuanto por forma de gobierno--- no puede generar unanimidades ni propiciar satisfacciones plenas. Por el contrario, se inscribe en un proceso continuo ---que no lineal---, inacabado y por ello, perfectible. En un régimen democrático los disensos de hoy pueden ser los consensos de mañana, pero también a la inversa, por eso se retroalimentan para impulsarse, en una dialéctica permanente, la vocación transformadora de las sociedades, consolidando lo avanzado y reflexionando en lo que falta por hacer.

El Presidente Salinas de Gortari así lo sostuvo en su campaña al concebir que...

.... La democracia electoral mexicana es, como en el resto del mundo, un proceso inacabado, en evolución, con perspectivas abiertas a la voluntad de las mayorías, para adaptarse al cambio que su propia acción genera. Poreso rechazamos la imagen de la democracia como un estado final de las cosas al que todos, por lógica, tendemos a llegar. La democracia es un proceso dinámico pero no inevitable; es un acto de voluntad y perseverancia".⁸

De ahí que no deba parecer extraña ni circunstancial la propuesta de Reforma Democrática contenida en el mensaje mismo de toma de posesión, pues refleja la congruencia en el pensamiento y la acción del Presidente Carlos Salinas de Gortari que entiende que la dinámica social es en esencia **más pronunciada que la que caracteriza a las instituciones y, por ello, impone a éstas**

cambios y transformaciones. Ante las demandas políticas de una sociedad cambiante, el mensaje presidencial ha sido claro. Ha propuesto al pueblo de México un gran proyecto de Reforma Democrática que sea palanca de impulso a la modernización política que el pueblo reclama y que el gobierno plantea.

La Reforma Democrática de Salinas de Gortari postula que el ejercicio de una política moderna tiene que ver con los procedimientos más que con los fines. En su mensaje de toma de posesión, el Presidente de la República dijo:

"Sostengo que debemos modernizar el quehacer político para que sigamos practicando métodos democráticos y no autoritarios".⁹

La Reforma Democrática es, entonces, la vía de la modernización política que el Presidente de los mexicanos propone como proyecto que se condiciona con el prerrequisito del concurso corresponsable de todos los mexicanos. Como empresa que incumbe e interesa por igual, es propuesta que a todos involucra, con resultados que dependen de la buena fe, la voluntad y la participación colectivas.

En eso consiste el Acuerdo Nacional para la Ampliación de nuestra vida democrática que como tal, supone la aceptación de las partes involucradas.

"Tiene que ser un acuerdo ---dijo el Presidente--- que perfeccione los procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno".¹⁰

Se trata de un proyecto innovador que requiere de tiempo y espacio adecuados, pues exige de un proceso rico en colaboración entre gobernantes y gobernados en el que no caben impacencias ni precipitaciones, ya que podrían condicionarlo en forma

negativa. Sin embargo, y sin que signifique que lo urgente difiera de lo necesario, el Presidente de la República ha observado con claridad y precisión que lo más inmediato **ahora consiste en impulsar una** reforma electoral que transparente los procesos respectivos y reivindique el valor que tienen como vía legítima de acceso al ejercicio del poder público. Sensible a esta realidad nacional Salinas de Gortari expresó:

"El nuevo Código Federal Electoral tiene partes que significan auténticos avances y otras que han dejado insatisfechos a todos los partidos". 11

Como la actualización de la legislación electoral ha de darse en el marco de acuerdos logrados entre los diferentes actores interesados, a través del diálogo y la concertación, el Presidente de la República concretó su propuesta en los siguientes términos:

....para fortalecer la transparencia electoral convoco a la revisión del Código vigente. He invitado a todos los partidos al diálogo. Sé que es un asunto que interesa a todas las fuerzas políticas del país, a todos nos corresponde y concierne. Trabajemos juntos en esta tarea. La profundidad y ritmo de la reforma serán consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logremos construir". 12

Para imprimir acción a sus palabras y cumplir el compromiso contraído públicamente, el Primer Mandatario dirigió, el 19 de enero de 1989, una comunicación a Fernando Gutiérrez Barrios, secretario de Gobernación, mediante la cual le instruyó plantear a la Comisión Federal Electoral...

"c.. mi atenta y respetuosa solicitud para que, en su seno, se realicen audiencias y consultas públicas, en las que se recojan las distintas opiniones de los mexicanos en la materia.;" 13

La solicitud presidencial de referencia fue puesta a consideración de los integrantes de

la Comisión Federal Electoral, por el secretario de Gobernación y presidente de la misma, en la sesión que se celebró en esa fecha. Con ese motivo Gutiérrez Barrios precisó los fines de la Consulta en los siguientes términos:

"A través de este gran movimiento de consulta popular, intentamos establecer una alianza conciliatoria y permanente para convertir el voto en el instrumento que reafirme nuestra existencia como Nación. Mediante la reforma a la legislación electoral buscamos armonizar criterios, afinar coincidencias y superar divergencias.;" 14

2. E/Acuerdo que crea una Comisión Especial para la Consulta Pública

La iniciativa del titular del Poder Ejecutivo logró una excelente recepción en la Comisión Federal Electoral, ya que en la propia sesión del 9 de enero fue unánimemente aceptada. Como consecuencia de ello, los integrantes de la Comisión decidieron formular y expedir el Acuerdo que crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales; dicho Acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero y en su contenido se privilegia la participación de los propios actores interesados en la organización y conducción de este importante proceso de cambio político.

El Acuerdo referido fue producto de un importante esfuerzo de concertación de todos los comisionados quienes, con auténtica voluntad y creatividad política, supieron dar vida a un órgano responsable de la consulta pública que, si bien no fue absolutamente novedoso, si contuvo en su integración y reglas de funcionamiento algunas cuestiones inusitadas que agregaron a la tradición de la consulta nuevos componentes favorecedores del cambio y el avance democrático.

Para la emisión del Acuerdo la Comisión atendió a dos factores preponderantes, según sus considerandos: la circunstancia de que "los partidos políticos nacionales y la opinión pública han manifestado la necesidad de una reforma legal en materia electoral que garantice plenamente el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos", así como la solicitud presidencial, para que dicha Comisión "atendiendo a sus atribuciones y su composición política' organice una amplia Consulta Pública sobre las reformas que se consideren procedentes a la legislación federal electoral".

Para organizar y conducir la consulta, el artículo primero del Acuerdo crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, a la cual se le atribuye la responsabilidad de "convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia",

En cuanto a la integración de la Comisión Especial, el artículo segundo del Acuerdo señaló que "se constituirá con un total de nueve integrantes de la Comisión Federal Electoral, que serán: el comisionado del Ejecutivo Federal, quien la presidirá; los comisionados de las cámaras de diputados y de senadores del Congreso de la Unión; y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales". En el propio precepto se previno que todos los comisionados tendrían las mismas facultades y que los partidos políticos podrían sustituir libremente a sus respectivos comisionados. También se estableció que el secretario técnico de la Comisión Federal Electoral lo sería de la Comisión Especial, es decir, el subsecretario de Gobernación, Desarrollo Político y Derechos Humanos.

Como se desprende de lo anterior, la Comisión Especial se integró bajo el prin-

cipio de la representación paritaria otorgándole un sentido igualitario en su composición.

En cuanto a las atribuciones conferidas por el Acuerdo a la Comisión Especial, son de destacarse las siguientes:

a) Se le facultó para determinar por consenso a los ciudadanos, **organizaciones e instituciones académicas** a quienes se decidiera **invitar a comparacer en las audiencias públicas.**

b) Se otorgó a los partidos políticos el derecho de designar a las personas que consideraran conveniente para que **acudieran ante dicha Comisión Especial** a fijar la posición de su partido facultándose a ésta para establecer por consenso, el número máximo de participantes por partido que, en todo caso, sería igual para todos.

e) Se le encomendó **darla** más amplia difusión a la consulta a través de los medios de comunicación social de cobertura nacional, y

d) Se le encargó que, al término de la consulta informara de sus trabajos a la Comisión Federal Electoral para que ésta a su vez lo hiciera del conocimiento del Presidente de la República, del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Comisión Especial fue facultada por el artículo octavo del Acuerdo para decidir por consenso los asuntos concernientes a la función que se le encomendó.

Resulta, a nuestro juicio muy importante destacar que el Acuerdo introduce dos ele-

mentas conceptuales que tienen que ver con nuevos métodos democráticos en el trabajo grupal. En efecto, el Acuerdo faculta a la Comisión Especial, no sólo para organizar y **conducir la consulta pública. sino para tender a la concertación** entre los partidos políticos, entendida ésta como instrumento de negociación por la vía del diálogo, la discusión razonada y la manifestación libre de posiciones diversas con el propósito de lograr acuerdos fundamentales a través de la eliminación de las diferencias y el privilegio de las coincidencias.

En este sentido, la concertación conduce a la construcción de consensos, de ahí que el segundo elemento innovador que impera en esta consulta, sea precisamente el señalamiento del método consensual como forma de trabajo en la Comisión Especial. Efectivamente, del Acuerdo se desprende que, en el ejercicio de sus facultades, la Comisión tomará las decisiones respectivas por **consenso**.

El consenso, entonces, denota la existencia de acuerdos entre los miembros de una unidad social o grupo, relativo a principios, valores o normas. Refleja, también, la desiderabilidad de ciertos objetivos de una comunidad y los medios aptos para lograrlos. Como dice Gino Giugni:

"consenso de hecho no sólo quiere decir aceptación de objetivos comunes: implica, además, una colaboración en la realización de ellos". 15

Ha de quedar claro, sin embargo, que a pesar de la indudable importancia de este método democrático que transita de la concertación hacia la construcción de consensos **no es concebido como un fin en sí mismo**, sino como el instrumento más idóneo para definir la forma y los contenidos que debe tener la Reforma Electoral que, en todo caso, es el propósito que anima los trabajos de la Comisión Especial.

La Comisión Especial fue instalada, formalmente, el 17 de enero de 1989; en dicha sesión la Comisión trabajó en la formulación de la convocatoria correspondiente.

3. La Convocatoria para las Audiencias Públicas

Los integrantes de la Comisión Especial aprobaron en la sesión precitada la convocatoria respectiva, la cual fue publicada en los diarios nacionales de mayor circulación, el 19 de enero de 1989.

La convocatoria que se expidió con fundamento en el artículo primero del Acuerdo, contuvo las bases que regularon la realización de las audiencias públicas y el temario sobre el que se desarrollaron.

La base primera ratificó que se convocaba a los ciudadanos, partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales y políticas e instituciones académicas, a participaren la consulta pública sobre reforma electoral.

En cuanto a la agenda temática, la segunda base precisó que la consulta abarcaría todos los temas relativos a la reforma electoral, pero señaló—por razones metodológicas—los siguientes rubros generales:

- Derechos Políticos y Representación Nacional;
- Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales;
- Política y Medios de Comunicación Social;
- Registro Nacional de Electores;
- Organismos, Procesos y Contencioso Electoral; e
- Instituciones Políticas del Distrito Federal.

El temario contenido en la convocatoria fue lo suficientemente amplio y abierto que facilitó—como era el propósito de la Comi-

sión Especial- se pudieran abordar todos los temas que los interesados quisieran tratar en torno a la reforma electoral.

La propia base segunda estableció el calendario de las audiencias públicas. Determinó que fueran "por lo menos 11 audiencias", las cuales se celebrarían los miércoles decada semana iniciándose el 1.º de febrero y concluyendo el viernes 14 de abril. Por cierto, el calendario fue posteriormente modificado por el consenso de los integrantes de la Comisión, quienes decidieron que la audiencia prevista para el 14 de abril se celebrara el día 19, agregando una audiencia más -1ª número 12- que se llevó a cabo el 26 del mismo mes, fecha en la que concluyeron las audiencias públicas.

Los temas que serían desabogados en cada audiencia no fueron señalados en la convocatoria, pues la Comisión Especial se reservó el derecho de hacerlo antes de cada una de ellas.

La convocatoria también determinó las formas de participación en las audiencias. La base tercera señaló que ésta sería por medio de comparecencias directas en las audiencias públicas, o bien, a través de estudios remitidos a la Comisión Especial.

Las bases cuarta, quinta, sexta y séptima, se dedicaron a regular los requisitos de forma que debían contener las ponencias que se expusieran en comparecencia, así como los estudios remitidos a la Comisión; también establecían los tiempos para recibir las solicitudes y el lugar a donde debían remitirse.

Un aspecto de suma trascendencia consistió en la apertura de las audiencias públicas no sólo a la lectura de las ponencias, sino a la deliberación surgida con motivo de ellas. Para ello, la base octava facultó a los integrantes de la Comisión Especial para formular observaciones o preguntas a los comparecientes a quienes se les otorgó el derecho de contestar.

Otro aspecto relevante consistió en el establecimiento de que el desarrollo de la consulta sería difundido en los medios de comunicación social y en cobertura nacional. La base novena previno, al respecto, que por lo menos dos horas de cada audiencia pública serían transmitidas en directo a través de la radio y la televisión.

Finalmente, la base décima de la convocatoria encomendó a la Comisión Especial editar la memoria de la Consulta Pública para la Reforma Electoral.

Es indudable que la convocatoria fue rica, sin ser limitativa, en el contenido de las bases a las que se sujetó el desarrollo de la consulta pública, privilegiando los acuerdos consensuales de los integrantes de la Comisión Especial para decidir sobre cualquier cuestión no prevista, más con el ánimo de facilitar el desenvolvimiento de la misma y la participación ciudadana, que de limitar o entorpecer un procedimiento en el que, sustancialmente, todos estuvieron de acuerdo.

4. El Desarrollo de las Audiencias Públicas

Como ya se señaló, la primera de las audiencias públicas se celebró el 1.º de febrero de 1989. A propósito del inicio material de la consulta, Fernando Gutiérrez Barrios, secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, hizo uso de la palabra y advirtió:

..... estamos convencidos que, si en materia electoral no modernizamos sistemas y adecuamos procedimientos, seremos rebasados por las circunstancias y no podremos adaptarnos a la vigorosa transformación que el gobierno de la República propicia para definir el rumbo y señalar el camino ascendente de la Nación.. La consulta popular será el medio propicio para que se den las reformas que todos anhelamos. Las divergencias deberán ser superadas a través del diálogo y la negociación. Sobre el interés personal o de

grupo. debemos anteponer siempre el superior interés de la República", 16

El desarrollo de la consulta, ciertamente, se significa por el tono armonioso, maduro, responsable y juicioso que estuvo presente en las doce audiencias públicas. En ellas se leyeron un total de 91 ponencias presentadas por 86 **participantes** de los cuales 43 asistieron como representantes de los diversos partidos políticos nacionales con registro; 41 como invitados especiales seleccionados por el consenso de los integrantes de la Comisión Especial y dos representantes de organizaciones políticas sin registro, que fueron invitados por el mismo método.

Todos los participantes -representantes de partido, investigadores, líderes sociales e interesados en general- acudieron a las audiencias en un marco de irrestricta libertad a exponer sus propuestas y observaciones sin limitaciones de ningún tipo, dando lugar a una rica variedad de planteamientos y a una gama muy amplia de alternativas de normatividad en los distintos temas que comprendieron la agenda. Una materia tan polémica como la electoral propició, debates intensos y con frecuencia prolongados entre los ponentes y los integrantes de la Comisión Especial que permitieron clarificar dudas, precisar posiciones y agotar, hasta donde fue posible, el contenido de los temas.

No obstante, la pasión ideológica o partidista no desbordó el ánimo de urbanidad y la voluntad de respeto mutuo que prevaleció a lo largo de estas jornadas.

En esta primera etapa del proceso de reforma electoral, relativa a la consulta pública, cada quien ha cumplido con creces la tarea que por propia voluntad se asignó. Los participantes lo han logrado al comparecer - y a como representantes de partido, ya como invitados especiales- con trabajos serios que reflejan preocupación sincera y largas jornadas de reflexión; los integrantes de la

Comisión Especial lo han hecho al dar ejemplo de responsabilidad y ecuanimidad, más allá de los intereses partidistas que legítimamente representan algunos o de las posiciones institucionales con las que acreditadamente participaron otros.

Todos han estado a la altura de los nuevos tiempos de cambio y modernización, que señorean la vida actual de la nación. Por eso, sin exclusiones, todos han logrado estar a la medida del reclamo del pueblo mexicano, que con el arma poderosa del sufragio ha propiciado una nueva composición de las fuerzas políticas nacionales y hoy exige que las instituciones políticas mexicanas se recreen con talento e imaginación, pero sin precipitaciones ni extravagancias.

Las audiencias públicas lo fueron, no sólo porque se hayan realizado en un lugar con acceso irrestricto a cualquier interesado, sino porque, adicionalmente a ello, los mexicanos pudieron estar atentos al desarrollo de los trabajos y al sentido de las propuestas y del debate mismo, gracias a la transmisión directa y en cobertura nacional por la **radio** y la televisión de una buena parte de cada una de las sesiones, así como el trabajo profesional y responsable de los representantes de los medios de comunicación social que produjeron información veraz y oportuna sobre la secuencia de las audiencias.

El proceso de consulta pública sobre la reforma electoral conducido por la Comisión Federal Electoral no ha sido, sin embargo, el único. Forma parte de uno más amplio de movilización nacional de consensos básicos para producir la reforma a la legislación de la materia.

En efecto, en el acto mismo de instalación de la Comisión Federal Electoral del 9 de enero su propio presidente lo planteó al señalar:

“El gobierno de la República no limitará esta consulta a foro exclusivo ni a temario restringido. Por el contrario, multiplicaremos al máximo, las tribunas y los canales de expresión”.¹⁷

Así, se realizaron otros foros distintos con el mismo propósito, tales como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través de su Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y una cantidad importante de estados de la Unión que lo hicieron mediante sus comisiones estatales electorales, legislaturas locales e incluso, órganos creados ex profeso. Todos ellos han logrado participaciones importantes y material muy valioso para normar los criterios más objetivos que orienten el rumbo de la reforma electoral. Este proceso ya ha alentado la participación democrática y validado un método de trabajo que hoy la sociedad siente suyo y que por ello ha legitimado.

5. Perspectivas de la Reforma Electoral

Las audiencias públicas de consulta para la reforma electoral han concluido. Hemos transitado una etapa intensa de participación y debate donde se han escuchado las expresiones políticas más diversas que reflejan la pluralidad que se vive en el país. Pero el proceso no ha terminado; corresponde hoy trabajar en la definición de los acuerdos fundamentales para darle forma a las propuestas y configurar el proyecto de reforma electoral que, siendo producto de todas las fuerzas políticas nacionales, sea sometido al proceso legislativo que nuestra Constitución prevé, otorgándole el rango legal que lo haga imperativo.

Al cierre de la decimasegunda y última audiencia, el secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral y de la Comisión Especial, hizo una evaluación de los avances y manifestó las perspec-

tivas de la reforma electoral. Gutiérrez Barrios dijo:

"Gobierno, partidos políticos y ciudadanos, interlocutores estructurales del proceso electoral, han expresado a la sociedad, sin retórica, con claridad y profundidad, lo que importantes sectores del pueblo piensan y quieren, respecto a las elecciones y los mecanismos para prepararlas, desarrollarlas, vigilarlas y calificarlas".¹⁸

Más adelante también señaló:

.... debemos esforzarnos para que concluyendo la fase inicial de concertación, se ingrese a una nueva etapa, con la mejor de las convicciones. Ese otro periodo que nos aguarda es el del consenso entre los partidos políticos. Consenso que sin duda, será arduo y difícil y del que depende desde luego, el éxito o el fracaso de los trabajos posteriores de la consulta ... En consecuencia de los consensos que logren los partidos políticos nacionales dependerá en buena medida, que la democracia de hoy, definida como perfectible, sirva para construir la democracia del mañana, más eficaz, más plena y más transparente".¹⁹

La Comisión Especial trabaja ahora, precisamente en ese cometido. Las representaciones de los partidos políticos entreveran propuestas, liman diferencias y afinan coincidencias en una labor que muestra palmariamente el grado de madurez política que priva en la nación. El material es profuso, no sólo atiende al generado durante el desarrollo de las audiencias públicas convocadas por la propia Comisión, sino al producido en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y en las entidades federativas, las cuales, en ejercicio de su libertad y autonomía, decidieron remitir las propuestas recogidas atendiendo a la convocatoria formulada por la Comisión Federal Electoral.

La responsabilidad de la encomienda sigue siendo de todos, pero los márgenes de su cumplimiento dependen, en mayor medida, de los partidos políticos a quienes incumbe la construcción de los consensos básicos. El gobierno de la República ha garantizado y lo seguirá haciendo, respeto absoluto y apoyo incondicional, porque hay **voluntad** política que favorece el cambio y buena fe para alcanzarlo.

Carlos Salinas de Gortari, ha reiterado que la profundidad y ritmo de la reforma dependerá del grado de consenso que las **distintas** fuerzas políticas logren construir. Así lo estableció en su mensaje de toma de posesión el primero de diciembre de 1988, lo ratificó en la comunicación dirigida al **secretario** de Gobernación el 9 de enero de 1989 y lo refrendó en el discurso pronunciado en el acto de aniversario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 4 de marzo de 1989, en donde aclaró que:

... hemos convocado a un amplio proceso de consulta para, mediante las reformas constitucionales y legales necesarias, fortalecer la representatividad de los partidos y dar mayor transparencia a los procesos electorales. La actividad del gobierno es de buena fe". 20

La posición presidencial es una muestra clara del respeto a la capacidad creativa y negociadora de las nuevas fuerzas políticas nacionales y es, también, prueba de que el gobierno no abriga posturas preconcebidas en tomo a la reforma electoral.

La forma y contenidos de ésta habrán de ser resultado del esfuerzo conjunto de los actores políticos interesados. Será, sin duda, manifestación de la modernización política que hoy permea el país y, estamos ciertos, que ensanchará el camino de la democracia por el que los mexicanos exigen realizar el tránsito de un siglo a otro.

1 Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*, México. FCE. 1976, p. 7.

2 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid. Decimonovena Edición, Espasa Calpe. 1970. p. 349.

3 Salinas de Gortari, Carlos. "Discurso pronunciado ante vecinos de la Delegación Magdalena Contreras del Distrito Federal el 10 de abril de 1988", en *Discursos de Campaña*, México, Tomo X, PRI. p. 75.

4 Véase en este sentido, a Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, Barcelona, Plaza & Janés, 1987, pp. 20-33.

5 Comisión Federal Electoral. *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*. México, Tomo 1, 1977. pp. 335-342.

6 Comisión Federal Electoral. *Renovación Política*. México, Tomo 1, 1986, pp. XIII-XVI.

7 Salinas de Gortari, Carlos. *Discurso pronunciado en la Reunión sobre Democracia y Descentralización*, Puebla, 22 de abril de 1988.

8 *Ibidem* .

9 Salinas de Gortari, Carlos. *Mensaje de Toma de Posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 10. de diciembre de 1988.

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*.

13 Publicada en el suplemento "Concertación", Número 1, del periódico *El Nacional*, México, 5 de febrero de 1989, p. 1.

14 Discurso pronunciado por Fernando Gutiérrez Barrios, secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, en la sesión de instalación de la propia Comisión el 9 de enero de 1989. Publicado en el periódico *El Día*, el 10 de enero de 1989.

15 Giugni, Gino. "Concertación Social y Sistema Político en Italia" en *Cuadernos de Investigaciones Jurídicas*, Número seis, año dos, septiembre-diciembre 1987, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 559.

16 Palabras pronunciadas por Fernando Gutiérrez Barrios, secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, al inicio de la Primera Audiencia Pública sobre Reforma Electoral, celebrada en el Auditorio Revolución de la Secretaría de Gobernación, el 10 de febrero de 1989. Publicada en el suplemento "Concertación", Número J, del periódico *El Nacional*. p. 10

17 Discurso de Fernando Gutiérrez Barrios, secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal, op. cit.

18 Publicado en el suplemento "Concertación", Número 12, del periódico *El Nacional*, 27 de abril de 1989.

19 *Ibidem*.

20 Publicado en la revista *Nexos*, Número 136, abril de 1989.

CONSULTA NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION

Por: MARIO AGUILERA DORANTES'

I. MARCO DE REFERENCIA

En la ceremonia de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari expresó:

"La modernización de México es indispensable, para poder atender las demandas de los 85 millones de mexicanos de hoy, a los que se sumarán 10 millones más en los próximos 6 años. Todos demandarán alimentos, servicios urbanos, vivienda, educación y un modo honesto de vida. En mi administración, ingresarán al Sistema Educativo Nacional nueve millones de estudiantes adicionales con la legítima esperanza de una mejor calidad de vida que la de sus padres. Un millón de jóvenes anualmente aspirará a un empleo digno, a un futuro cierto, a un país soberano y justo. Para enfrentar estos retos, necesitamos crecer con equidad,

hacer más efectivo al Estado, aumentar la productividad general, desatar la energía de la comunidad, enraizar la participación popular. Necesitamos, en pocas palabras, modernizar la política, la economía, la sociedad".

En relación con el sector educativo, giró instrucciones al Secretario de Educación Pública para convocar a maestros, padres de familia, organizaciones y asociaciones diversas, a participar en la integración de un programa que, con fundamento en la experiencia personal y en las aportaciones de la educación mexicana, establezca las bases, orientaciones y acciones encaminadas a modernizar el Sistema Educativo Nacional.

El anterior mandato se sustenta en el artículo 26 constitucional y en el 20 de la Ley de Planeación que lo reglamenta. En el primero, se faculta al Estado para organizar un sistema de planeación democrática, cuyo objeto es recoger las demandas y aspiraciones de la sociedad a fin de incorporarlas al plan y los programas de desarrollo; y, en el segundo, se establece que "En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática,

* Presidente de la Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación de la Secretaría de Educación Pública.

tica, tendrá lugar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas" de la administración pública.'

En el marco de esta Ley, es voluntad y decisión política del gobierno federal que las organizaciones y asociaciones representativas de obreros, campesinos, empresarios, padres de familia y profesionales, así como grupos populares y ciudadanos en general, participen como órganos de consulta permanente a través de foros que al efecto se convoquen.

Es por ello que, en el mes de enero próximo pasado, el jefe del Ejecutivo convocó a todos los mexicanos a participar en la consulta nacional, por medio de la cual habría de recogerse el criterio y el interés de la ciudadanía en lo que a educación concierne y, enfatizó:

"mi gobierno asume el compromiso de convertir con el concurso de ustedes y con el apoyo de todos los gobiernos de los estados, los resultados de la consulta en programas eficaces y acciones concretas".

Por su parte Manuel Bartlett Díaz, secretario de Educación Pública, asumió la responsabilidad de llevar cabo la consulta, con el fin de dar respuesta al Presidente de la República. Al respecto expresó:

..A partir de hoy se abre un amplio espacio de diálogo y concertación. Los protagonistas del proceso educativo en las comunidades locales, los municipios, las entidades federativas y las instancias nacionales, expresarán sus demandas y aspiraciones. su percepción de los problemas y sus propuestas de solución, sus criterios y puntos de vista para la transformación del Sistema Educativo Nacional",

En estas circunstancias, se dieron las condiciones necesarias para que la población en general manifestara las necesidades educativas, tal como las vive y siente, pero sobre todo, para que expresara cómo concibe la educación a la que tienen derecho los niños y jóvenes de México.

II. CONSULTA NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Pensamiento rector

En 1922, durante la inauguración de las instalaciones de la Secretaría de Educación Pública, el titular del ramo José Vasconcelos, expresó al finalizar su intervención:

"En estos instantes solemnes, en que la Nación mexicana en medio de su pobreza, dedica un palacio a las labores de la educación del pueblo, hagamos votos por la prosperidad de un ministerio que ya está consagrado por el esfuerzo creador, y que tiene el deber de convertirse en fuente que mana, en polo que irradia. y, que la luz de sus claros muros sea como la aurora de un México nuevo, de un México espléndido".

Sesenta y siete años después de que se escuchó la palabra sensata de Vasconcelos, el Primer Mandatario de la Nación, con voz igualmente sensata y elocuente declaró:

"He venido aquí a este recinto histórico, a la Secretaría de Educación Pública, para significar la importancia que tiene para mi gobierno la modernización educativa",

Con este propósito instaló la Comisión Nacional para la Consulta sobre la Modernización de la Educación, con la presencia de sus secretarios de Estado y el jefe del Departamento del Distrito Federal; los gobernadores de los 31 estados; los funcionarios del sector educativo; el representante

de organizaciones de obreros, campesinos y empresarios; de asociaciones de padres de familia y de profesionales de la educación; de la Asociación Nacional de Universidades e **Institutos de Enseñanza Superior**; así como del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

Instalada la Comisión, Manuel Bartleu Díaz, secretario del ramo, puso en marcha los mecanismos para realizar la consulta mediante foros a nivel municipal, regional y estatal, asegurando de esta manera el logro de los objetivos siguientes;

- Promover la participación responsable y comprometida de la sociedad en general, en el análisis de los problemas educativos nacionales y particularmente de aquellos que se deriven de su entorno inmediato.
- Elaborar un programa que permita la transformación cualitativa del Sistema Educativo Nacional.

La consulta quedó a cargo del Consejo Nacional Técnico de la Educación, el cual se inspiró en el pensamiento rector expuesto por Carlos Salinas de Gortari en la ceremonia citada, misma en la que el gobierno de la **República asumió compromisos que tienen su origen en un minucioso y realista diagnóstico de nuestro sistema educativo, en el conocimiento de nuestra historia, de nuestros tiempos y sobre todo en una clara definición del rumbo que ha de seguir nuestro país en su proceso de desarrollo y de ingreso a la modernización.**

Los compromisos que asumió el Presidente no fueron un hecho aislado, forman parte de una concepción general de gobierno, en la cual la legitimización de los actos gubernamentales se encuentra en el ejercicio de la participación democrática y en el cumplimiento cabal de la legalidad establecida en el marco constitucional. El concepto

de modernidad en la educación constituye, desde esta perspectiva, un compromiso social; de ahí la invitación de Carlos Salinas de Gortari, para que con la participación de **todos los sectores sociales se encuentren los caminos que nos conduzcan a lograr una educación congruente con nuestro tiempo y con nuestro proyecto de Nación.** Esta idea impone aprovechar las enseñanzas de nuestra historia, las experiencias que, sobre todo en el campo de la educación, son de una gran riqueza, el trabajo de millones de maestros, las ideas de los grandes propulsores de la educación como José Vasconcelos y Jaime Torres Bodet, quienes han sido y son sustento de la formulación, "no de un nuevo concepto educativo", sino de formas más eficaces para lograr con plenitud lo establecido en el artículo tercero constitucional, lo que indudablemente equivale a formar mexicanos cada vez mejor educados, mejor preparados y capaces de construir un México moderno.

El Primer Mandatario, en su discurso ante los responsables de la educación, sostuvo con toda convicción: "La calidad de la educación es el fundamento de la democracia que demanda la Nación", que "una sociedad mejor educada, más informada, es condición para fortalecer organizaciones y prácticas participativas" y que "el destino de la patria depende del rumbo que tome ahora la educación nacional". Asimismo, para responder a "la búsqueda intransigente de la calidad" por parte de la sociedad, en esta "amplia, abierta y participativa consulta nacional", propuso conducir la reflexión sobre cuatro ejes principales: los contenidos de la educación, los métodos de la enseñanza, la revisión del sistema educativo y la participación de la sociedad.

En el primero, contenidos de la educación, planteó atender los valores que nos dan identidad nacional y propósito colectivo, sin olvidar las expresiones de las culturas regio-

nales, con el objeto de encontrar "los talentos que reclama la modernización del aparato productivo y la soberanía nacional ante la transformación mundial que hoy está en marcha".

En el segundo, los métodos de enseñanza, inSIÓareflexionarsobrelarevaloraciónsocial y profesional del maestro, para que la sociedad esté en condiciones de exigirle la realización de la gran obra educativa. Considerará, la modernización de la educación, la comunicación a través de los medios electrónicos, sobre todo como una respuesta eficaz en la educación de los adultos y lo que sobre el particular requieren las comunidades apartadas. También, adaptar los métodos de enseñanza-aprendizaje, los sistemas y recursos pedagógicos a cada nivel y a las diferencias culturales de cada región.

En el tercero, la revisión del sistema educativo, invitó a propiciar "la armonía de las distintas partes que lo componen", de manera que se asegure la igualdad de oportunidades y sin provocar rezagos, pues "debe garantizar la movilidad educativa con base en el esfuerzo y el mérito", así como cuidar que cada nivel cumpla sus metas, se articule lógicamente y en su totalidad "salga al encuentro productivamente con la realidad económica y cultural". En este espacio se requiere analizar las formas para disminuir las disparidades del sistema educativo que distorsionan el derecho a la justicia de todos los mexicanos.

El sistema educativo no estaría completo si no se fortalecieran las funciones sustantivas de la educación superior: investigación, docencia y difusión: para ello es necesario meditar sobre la organización de las universidades y centros de educación superior, de tal suerte que éstos respondan a las demandas de la calidad de la educación. La tarea de la descentralización se debe profun-

dizar, **pues es imperativo** . 'aprovechar mejor el talento y la creatividad de las distintas regiones y promover su autonomía administrativa y participación".

En el cuarto, participación de la sociedad, el Presidente de Ulcólagran importancia de reflexionar sobre los caminos para lograr el concurso de la sociedad en materia educativa; la complejidad de la tarea requiere la acción comprometida y coherente de todos los sectores.

En este orden de ideas, el Consejo Nacional Técnico de la educación asumió con entusiasmo el compromiso de organizar la consulta con una gran responsabilidad ante los educandos, los maestros, los padres de familia y la sociedad. Para lograr la mayor participación posible, estructuró los mecanismos que le permitieron llegar a todos los interesados en el problema educativo y dispuestos a ofrecer un punto de vista, mereciendo atención y respeto todas las opiniones, tal como fue establecido por el Presidente de la República.

m, ORGANIZACION DE LA CONSULTA

La Consulta abarcó todos los niveles, tipos, modalidades y campos educativos.' Para lograr un acercamiento a la sociedad se diseñaron dos caminos. El primero, destinado a promover la participación de maestros, alumnos, padres de familia, investigadores asociaciones de profesionales de la educación, funcionarios; organizaciones obreras, campesinas, empresariales y sindicales; así como de la población general. Este acercamiento se hizo mediante foros a nivel municipal, distrital, regional y estatal.

El segundo, a invitación del secretario del ramo, se realizó recogiendo la opinión de representantes del pensamiento de México en todos los órdenes, expertos y especialistas distinguidos en el campo educativo, de

tal forma que en las conclusiones estuvieran presentes las ideas avanzadas de nuestro medio cultural.

Responsables de la consulta:

La coordinación general de la consulta estuvo a cargo del Consejo Nacional Técnico de la Educación, con el asesoramiento de la Subsecretaría de Coordinación Educativa y del Centro de Procesamiento "Arturo Rosenblueth".

Los Consejos Estatales Técnicos de la Educación se responsabilizaron en el área de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) en sus respectivas entidades federativas.

Las direcciones generales de la Educación Preescolar, Primaria y de Secundaria y la Dirección General de los Servicios Coordinados de Educación Pública del estado de México se encargaron de la consulta en la zona metropolitana. La Dirección General de Educación Indígena y el Instituto Nacional Indigenista se responsabilizaron de la consulta en las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria indígenas. El Consejo Nacional de Fomento Educativo, en el campo de la educación preescolar y primaria comunitarias. La Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica y la Unidad de Educación Media Superior, **en las instituciones de este nivel educativo**, propedéuticas y terminales. La Universidad Pedagógica Nacional y la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio se encargaron de la consulta en las instituciones de formación y actualización docente. La Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, **en las universidades e institutos tecnológicos**. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, con apoyo de la Unidad de Centros de Educación Básica para Adultos, en el ámbito de su competencia. La secretaria particular del secretario de

Educación Pública estableció la comunicación con los expertos y personajes relevantes, a quienes se consultó individualmente.

Contenido temático

La consulta se llevó a cabo con base en una **convocatoria en la que se señalaron, como** temas centrales, los cuatro ejes propuestos por el Primer Mandatario de la Nación, en cuyos rubros se ubican las necesidades básicas de nuestro sistema educativo, para las que se buscan satisfactores viables.

Desarrollo de la consulta

En cada estado, el gobernador asumió la responsabilidad de organizar y poner en marcha la consulta, con la colaboración de los responsables de los servicios educativos federales y estatales, el secretario técnico del Consejo Estatal Técnico de la Educación y un representante del Consejo Nacional Técnico de la Educación.

Con el objeto de asegurar un mejor desarrollo, **se nombraron comisiones encargadas** de la organización, coordinación y realización de los foros municipal, distrital, regional y estatal.

En los foros de cada municipio, la mayor responsabilidad estuvo a cargo del presidente municipal respectivo. Colaboraron también de manera relevante, los supervisores escolares y los integrantes del Consejo Estatal Técnico de la Educación.

Gracias a la respuesta generosa que dieron los gobernadores y presidentes municipales al llamado del Presidente de la República, los 2,382 municipios que conforman el país participaron en la consulta, realizando 1,312 foros municipales, 83 regionales, 32 distritales, 14 especializados y 31 estatales. Las ponencias recibidas fueron 53, 302 de los estados y 12, 258 del Distrito Federal.

Con el desarrollo de estos foros y el análisis de las ponencias de los 31 estados, se conoce inclusive la opinión de los habitantes de las regiones más **apartadas** e incomunicadas del país, misma que sirve de guía para definir la regionalización y descentralización de la educación; del Distrito Federal, se captó el punto de vista de los habitantes de la ciudad donde se localizan los más grandes contrastes sociales, culturales y económicos.

Con las conclusiones y recomendaciones de la consulta se formula el programa educativo de cada estado y con todos ellos se integrará el Programa Nacional de la Educación, que permitirá enfrentar con calidad y eficiencia los retos de la Nación.

IV. PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION

La información que recibió el Consejo Nacional Técnico de la Educación, como resultado de la consulta, estaba contenida en ponencias, relatorías, documentos síntesis y trabajos de investigación pedagógica, presentados en los foros municipales, distritales, regionales y estatales.

En la primera lectura de estos documentos se observó que la información vertida era abundante y heterogénea. La abundancia tiene su razón en la amplitud de cobertura de consulta que, como es sabido, fue a nivel nacional; y la heterogeneidad se explica por los participantes de diversos sectores sociales y niveles culturales que emitieron sus **opiniones**.

Ante estas características se vio la necesidad de crear un instrumento que facilitara la agrupación y el registro de todas las propuestas de contenido similar, en tomo a enunciados representativos. Fue así como se formuló la relación de **expresiones** genéricas, donde se ubicaron las propuestas de

cada una de las ponencias, que versan esencialmente en tomo de los cuatro ejes:

- Contenidos de la educación
- Métodos educativos
- Revisión del Sistema Educativo
- Participación de la sociedad.

A cada uno de éstos se le asignó una letra mayúscula: A, B, C y D, respectivamente. Estos ejes, a su vez, se integraron por uno o varios subtemas, identificados con números arábigos. Al mismo tiempo, se agregaron otras dos claves, una para el nivel, tipo o campo educativo al que estaba dirigida la propuesta y otra para la entidad federativa donde se presentó el trabajo. Como ejemplo se citan cuatro claves sobre niveles:

CLAVE	NIVEL
100	Todo el nivel de educación básica
120	Preescolar general
130	Primaria general
140	Secundaria general

Con relación a las entidades federativas, se optó por el orden alfabético.

Ejemplos:

CLAVE	ENTIDAD
01	Aguascalientes
02	Baja California Norte
03	Baja California Sur
32	Zacatecas

Para poder capturar y cuantificar la información mediante procesos electrónicos se

diseñó un formato que contiene: folio, que indica la entidad de donde procede la ponencia y un control para su archivo; clave del enunciado genérico; código del nivel educativo al que está enfocada la recomendación; y el nombre de la persona, institución u organismo que la propuso.

Para ilustrar el procesamiento de la información, se presenta el siguiente caso, proveniente de la escuela primaria "Miguel Hidalgo y Costilla" de Nunkiní, Calkiní, Campeche. Los maestros manifiestan que "los programas deberán ser flexibles de tal manera que permitan adaptarlos a la realidad del medio donde se apliquen"; propuesta que se canalizó al enunciado genérico A.3.15, que dice: Asegurar la flexibilidad de los planes y programas de estudio.

La clave convencional A.3.15 que corresponde a este enunciado comprende:

- A, eje en el que se ubica la propuesta que sirve de ejemplo:
Contenidos de la Educación.
- 3, subtema de eje: Planes y programas de estudio.
- 15, propuesta específica: Asegurar la flexibilidad de los planes y programas de estudio.

El análisis y la codificación de las ponencias estuvo a cargo del personal docente y técnico con amplios conocimientos y experiencia, en relación con el sistema educativo.

Una vez registrada la información, el Centro de Procesamiento "Arturo Rosenblueth", de común acuerdo con el Consejo Nacional Técnico de la Educación, procesó los datos e informó de los productos por eje temático, entidad federativa y a nivel nacional, mediante listados, gráficas y mapas.

V. RESULTADOS DE LA CONSULTA

El análisis de las ponencias puso de relieve el conocimiento que el hombre de México tiene de su problemática educativa. Los maestros, por ejemplo, no dejaron de señalar lo obsoleto e inadecuado de los planes y programas de estudio, toda vez que fueron elaborados pensando más en lo que los adultos desean que los niños aprendan; los padres de familia expresaron el divorcio entre la escuela y la comunidad y con ejemplos vivos lo hicieron destacar.

Ampliando un poco el tema, se hizo evidente la denuncia de que los educadores han vivido al margen de un viejo anhelo: su participación en la formulación y revisión de los planes y programas, porque:

- No responden a las necesidades de los educandos.

-Son sumamente ambiciosos.

- No hay relación entre las cargas programáticas y el tiempo disponible. 3

-No estimulan la participación activa del alumno,"

- Han propiciado la institucionalización del verbalismo.

- No están vinculados entre sí en los niveles educativos.

- Carecen de un adecuado diseño para adaptarse a las características y necesidades regionales.

- Hacen poco énfasis en el rescate de **nuestros valores y tradiciones nacionales.**

- Conceden poca importancia a la historia y geografía de México y al civismo.

En la consulta se insistió en fortalecer las enseñanzas que corresponden a los primeros

grados de educación primaria a los que tiene acceso el grueso de la población escolar (54 de cada 100 niños que ingresan a primaria terminan el sexto grado); igualmente se destacó la importancia de elevar la eficiencia terminal. ¿Cuántos años han tenido que pasar para cumplir con el precepto constitucional de hacer obligatoria la educación primaria?

Tanto padres de familia como maestros señalaron que la supervisión escolar es el problema total de todo sistema educativo; desean conocer a los supervisores en el transcurso del año, no sólo en los festivales y que además, hagan visitas de orientación continuas, oportunas y eficaces. También denunciaron que a los cargos de supervisión no siempre llegan elementos debidamente calificados por su capacidad técnico-pedagógica y administrativa, ni con suficiente experiencia en los puestos de base; en no pocos foros se propuso que los puestos de supervisión fueran de confianza para asegurar en ellos la presencia de educadores idóneos; y no faltó quien asegurara que ninguna empresa delega en la organización laboral aquellos puestos de los cuales depende la calidad y cantidad de sus productos.

La sociedad mexicana tiene una clara visión del divorcio existente entre la familia, la escuela y la comunidad. Señalé que actualmente no se propicia la corresponsabilidad de estos tres elementos para:

- Evitar el ausentismo de los alumnos y **maestros.**
- Ayudar al mantenimiento y uso adecuado de las instalaciones escolares.
- Realizar en las escuelas pláticas de orientación a los padres de familia.'
- Promover actividades de apoyo a la escuela y desarrollo comunitario.
- Organizar eventos deportivos, culturales y de capacitación para el trabajo.

La mencionada falta de responsabilidad compartida ha llevado también a establecer horarios y calendarios escolares inapropiados. Los participantes en los foros, insistieron mucho en el problema de la formación de docentes que hasta hoy ha excluido, o considerado de poca importancia, la preparación de maestros de educación básica que tomen a su cargo la enseñanza de las actividades artísticas, tecnológicas, físicas, extraescolares y de educación especial y rural. Asimismo señalaron que no son convenientes los mecanismos de selección de aspirantes a las carreras de docente, porque no se garantiza el perfil requerido en esta profesión.

En relación con la actualización, los maestros manifestaron que no corresponde a sus intereses y necesidades profesionales, ya que no siempre se abordan temas que les ayuden en la práctica docente y son conducidos por personal sin la experiencia o conocimientos necesarios. Los padres de familia, al respecto, desean que estas actividades no ocasionen suspensión de labores.

Un reclamo generalizado fue solicitar que se conserven, amplíen y mejoren las instalaciones escolares; que se aprovechen los materiales de construcción y estilos arquitectónicos propios de cada región. Con estas mismas características y con la colaboración de los gobiernos municipal, estatal y federal, así como de la comunidad, también se debe construir en el medio rural una casa digna para el maestro, contribuyendo así a su arraigo. Es lamentable que en el sector educativo no haya una adecuada administración, porque mientras en algunos lugares faltan **maestros y recursos materiales, en otros sobran. Y"**

Las aseveraciones anteriores y otras muchas que sería largo de enumerar, están incluidas en la relación de las aportaciones expuestas en los foros que hizo el Centro de Procesamiento "Arturo Rosenbluetb" y que

presentó en ocho apartados, conforme al orden de frecuencia, de la manera siguiente:

Contenidos de la Educación

- Revisar los planes y programas de estudio.
- Fortalecer los aspectos históricos, geográficos, cívicos y culturales de la localidad, la región y nacionales.
- Fortalecer las normas y valores nacionales y universales.
- Considerar en la elaboración de los programas de estudio las diferencias de carácter regional.
- Vertebrar los planes y programas de estudio de un nivel educativo con el siguiente.
- Adaptar los planes y programas de estudio a las características de desarrollo del educando.
- Asegurar la participación de los maestros en la revisión de los planes y programas de estudio.
- Fortalecer el carácter formativo de los planes y programas de estudio.
- Vincular los contenidos de los planes y programas de estudio con el campo de trabajo.
- Dar uniformidad a los planes y programas de estudio dentro de cada nivel educativo.
- Promover la participación de los distintos sectores de la población en la revisión de los planes y programas de estudio.
- Diseñar los planes y programas de estudio por asignaturas.

- Vigorizar la educación para la salud.
 - Dejar a cargo de organismos académicos competentes la reestructuración de los planes y programas de estudio.
 - Impulsar la educación física y el deporte.
 - Abatir el contenido de los programas de estudio.
 - Asegurar la flexibilidad de los planes y programas de estudio.
 - Fortalecer la educación sexual.
- ### *Métodos Educativos*
- Asegurar la existencia de material didáctico, adecuado y suficiente, en los planteles.
 - Considerar en la enseñanza las condiciones de la realidad local, regional y nacional.
 - Innovar la metodología didáctica con base en la investigación y en la experiencia de los docentes.
 - Promover la participación activa del educando en el aprendizaje.
 - Proveer de libros de texto y cuadernos de trabajo gratuitos a la educación básica.
 - Adecuar el proceso enseñanza-aprendizaje a las características del educando.
 - Producir materiales de orientación para los maestros.
 - Dejar al maestro en libertad para que seleccione sus métodos de enseñanza.

- Revisar el sistema de promoción de los alumnos.
- Evaluar la efectividad de los métodos empleados por los maestros.
- Promover la auto-evaluación del educando y del docente.
- Revisar y actualizar las monografías de los estados como complemento de los libros de texto gratuitos.
- Asegurar la participación de los maestros en la elaboración de los libros de texto gratuitos y para el maestro.
- Asegurar la distribución oportuna y suficiente de los libros de texto gratuitos.
- Promover el hábito de la lectura.
- Erradicar el verbalismo.
- Suprimir en los libros de texto la imposición de un método para la enseñanza de la lecto-escritura (método global de análisis estructural).
- Revisar las guías didácticas para el **maestro**.
- Enseñar simultáneamente las letras cursiva y script,

Revisión del Sistema Educativo

- Mejorar la infraestructura física, anexos, equipo y medios necesarios para el funcionamiento eficiente de los planteles.
- Revisar la estructura de la Secretaría de Educación Pública a efecto de abatir deficiencias en la prestación de los

servicios, racionalizar los recursos y evitar duplicidad de funciones.

- Incrementar al ocho por ciento del producto interno bruto, el presupuesto destinado a la educación.
- Fortalecer el sistema de supervisión escolar reafirmando su sentido de orientación y apoyo al trabajo docente y mejorando su eficiencia
- Institucionalizar los servicios de educación destinados a los padres de familia
- Hacer cumplir la disposición constitucional respecto de la obligatoriedad de la educación primaria e incrementar los servicios de educación preescolar y secundaria.
- Integrar un sistema nacional de investigación educativa que aporte bases para la toma de decisiones en los planes nacional y regional.
- Consolidar el proceso de descentralización de desconcentración educativas, asegurando el logro eficaz de sus cometidos.
- Asegurar la observancia del artículo tercero constitucional.
- Adecuar el calendario y los horarios escolares a las necesidades regionales.
- Establecer un sistema nacional de evaluación integral y permanente del sector educativo.
- Aprovechar racionalmente los recursos humanos, materiales y financieros del sector.
- Simplificar la administración de los **sistemas educativos e incrementar su eficacia.**

- **Incrementar** el número de edificios escolares de acuerdo a la demanda de los servicios educativos.
- Establecer medidas de control para **evitar** la suspensión injustificada de labores, el ausentismo, el uso indebido de licencias sindicales y médicas.
- Disminuir la relación del número de alumnos por maestro, para **facilitar** una atención individualizada.
- Adecuar la legislación educativa a las **modificaciones que se incorporen al sistema.**
- Considerar dentro de la estructura del sistema educativo, la debida atención a todos los niños con requerimientos de educación especial.
- Nombrar en los puestos directivos de los Servicios Coordinados de Educación Pública, en los estados, a los maestros de mayor prestigio profesional.
- Asignar un **grupo interdisciplinario** de docentes, a cada zona escolar, para apoyo técnico.
- Revisar los reglamentos relativos a la Asociación de Padres de Familia, cooperativa escolar, parcela escolar y otros similares.
- Establecer que las consultas no sean ocasionales; éstas deben realizarse, cuando menos cada dos años.
- Extender y consolidar apoyos psicopedagógicos a los alumnos que lo **requieran.**
- Prever en el reglamento de los padres de familia, la comunicación permanente de éstos y los maestros.
- Permitir a los egresados de un nivel **educativo su acceso a cualquier institución** del nivel siguiente, previo cumplimiento de los requisitos generales.
- Consolidar la integración y funcionamiento de los Consejos Estatales Técnicos de la Educación.
- Institucionalizar los servicios de educación inicial.
- Controlar las sectas religiosas que interfieren en las actividades educativas y en el respeto a los valores y símbolos patrios.
- **Revisar** los criterios que norman el derecho a la jubilación.
- **Crear** modalidades innovadoras de participación del Estado de los sectores de la población para el financiamiento de la educación.

Participación de la Sociedad

- **Hacer** que los padres de familia participen en las actividades escolares.
- **Fomentar** la interacción de docentes, alumnos, padres de familia y otros integrantes de la comunidad en las actividades de la escuela.
- **Propiciar** la interacción familia-escuela-comunidad.
- **Propiciar** la participación de organismos y sectores sociales en apoyo a la educación.
- **Responsabilizar** a los padres de familia de la asistencia regular de sus hijos a la escuela.
- Establecer la política: que las instalaciones escolares son patrimonio de la

comunidad, por lo que tiene el derecho de su uso y la responsabilidad de su mantenimiento y conservación.

-Establecer mecanismos de participación coordinada del Estado y los miembros de la comunidad, para la construcción, mantenimiento y equipamiento de los planteles.

- Lograr que los organismos y setores sociales apoyen las diversas campañas y actividades que realice la escuela para el desarrollo de la comunidad.

- Informar oportunamente a los padres de familia sobre el aprovechamiento escolar y comportamiento de sus hijos.

— **Hacer que los sectores productivos y prestadores de servicios, participen apoyando a las instituciones educativas permitiendo el acceso a sus instalaciones y dando orientaciones.**

- Asegurar el funcionamiento de los Comités Municipales de Educación.

- Lograr que los organismos y sectores sociales, faciliten la capacitación para el trabajo de los alumnos que lo requieran.

- Responsabilizar a las autoridades locales (**presidentes municipales, comisarios ejidales, comisarios y delegados municipales**) de la vigilancia para que los padres de familia envíen a sus hijos a la escuela y de sancionar a los que no cumplan con esta disposición.

-Lograr que la comunidad en general contribuya en la asistencia de los niños a la escuela y su permanencia en ella.

- Ofrecer al maestro rural una casa digna, en cuya construcción contribuyan

los gobiernos municipal, estatal y federal, quedando la mano de obra y los materiales a cargo de la comunidad, a fin de lograr su radicación permanente en la localidad.

- Hacer efectiva la participación de los padres de familia en los Consejos Técnicos Escolares.

- Revisar el reglamento de los Comités Municipales de Educación.

— Hacer efectivo y sencillo el funcionamiento de los Comités de Seguridad y Emergencia Escolar.

- Hacer participe a la comunidad en el establecimiento del calendario y horario escolares, de acuerdo a sus actividades.

- Mantener informada a la comunidad escolar del manejo de los fondos de la **asociación.**

Impulsar la capacidad crítica, científica y tecnológica

- Aprovechar los medios de comunicación social en la enseñanza.

- Impulsar la formación crítica, científica y tecnológica.

- Actualizar los contenidos de los libros de texto de conformidad con los avances científicos y tecnológicos.

- Ampliar la planta de personal de las escuelas con maestros de educación física, artística y tecnológica y personal de apoyo educativo.

- Dotar a los planteles con equipos electrónicos.

- Fomentar y enriquecer las bibliotecas de la escuela y la comunidad.
- Ejercer control **para** evitar que los **medios de comunicación social** influyan negativamente en las actividades educativas, la integridad personal y la identidad nacional.
- Propiciar que el aprendizaje sea el resultado de la investigación del alumno.
- Vincular las actividades de las instituciones educativas con el sector productivo.
- Definir los perfiles de los diferentes tipos de profesionales que requiere el país y abrir o fortalecer los estudios respectivos.
- Fortalecer las instituciones educativas responsables de generar avances científicos y tecnológicos.
- Incrementar y mejorar la utilización de los medios de computación electrónica, **en los servicios administrativos** y técnico-pedagógicos del sistema educativo.
- Incorporar contenidos sobre computación.
- Revisar la oferta de estudios técnicos, medios y profesionales.
- Propiciar la integración de la teoría y la práctica en el aprendizaje.
- Fortalecer el sistema de formación de docentes para asegurar los maestros que requiere el sistema en todos sus tipos, niveles y modalidades.
- Integrar un sistema nacional rector de la formación y actualización de los docentes.
- Crear licenciaturas en educación bilingüe-bicultural, inicial, artística, tecnológica, extraescolar, entre otras.
- Proporcionar capacitación al personal técnico y administrativo del sector educativo.
- Incorporar contenidos sobre educación especial en todos los planes de estudio de formación de docentes.

Salarios y prestaciones al docente

- Mejorar los salarios del personal **docente**.
 - Otorgar estímulos por méritos profesionales.
 - Otorgar apoyos académicos, y de bienestar y seguridad social a los maestros.
 - Promover el arraigo del maestro a la comunidad mediante incentivos económicos, provisión de vivienda digna, estímulos profesionales, bienestar familiar, etc.
 - Revisar la reglamentación sobre las condiciones de trabajo y el cumplimiento de responsabilidades en el sector educativo.
 - Revisar el sistema de escalafón para los trabajadores de la educación.
- Formación y actualización docente**
- Asegurar que la actualización responda a las necesidades de los maestros y sea eficaz.
 - Establecer el carácter obligatorio y permanente de la actualización.

Apoyo a educandos

- Ampliar la oportunidad de acceso de toda la población a los servicios **educativos**.
- Asegurar que la escuela promueva el desarrollo **socio-económico** y actividades deportivas y recreativas en la comunidad.
- Dar participación a las áreas sustantivas en la provisión de becas a educandos de recursos económicos escasos.
- Restablecer y ampliar la distribución de los desayunos y meriendas escolares.
- Proporcionar a los alumnos que lo requieran alojamiento y servicios asistenciales para evitar que abandonen sus estudios.
- Institucionalizar los servicios de orientación educativa.
- Asegurar el apoyo del Estado a los educandos con talento para que concluyan sus estudios hasta el nivel profesional.
- Organizar y asegurar el funcionamiento de "Fideicomisos Escolares" constituidos por padres de familia, para apoyar en la solución de necesidades escolares.
- Abatir el costo de los libros de texto que tienen que comprar los alumnos.
- Establecer que las escuelas particulares en lugar de que contribuyan con el cinco por ciento de becas, otorguen el equivalente en efectivo, a fin de que sea destinado a niños de escasos recursos **económicos**.

Estas son las cuestiones **más** sentidas por el pueblo, captadas en la consulta y que formarán parte del Programa Nacional de Educación. "Mi gobierno -declaró el Presidente el 16 de enero de 1989- asume el compromiso de convertir con el concurso de ustedes y con el apoyo de todos los gobiernos de los estados, los resultados de la consulta en programas eficaces y acciones concretas".

1 **Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.**

2 **Ley Federal de Educación. Diario Oficial de la Federación, 20 de noviembre de 1973.**

3 **Los maestros de Palizada, Campeche, afirman: "Un maestro de primaria tiene que desarrollar ocho programas y 64 unidades para alcanzar 640 objetivos y si dividimos las 64 unidades entre los 189 días del año escolar, se destinarían menos de 3 días para cada unidad, pero como hay gran cantidad de suspensiones por diversos motivos, queda un día para tratar cada unidad".**

4 **Padres de familia de Coahuila resaltaron: "Nuestros hijos no pueden decir 'no entendí porque el maestro se molesta y no es capaz de volver a explicar; por tal motivo no hay preguntas en el desarrollo de la clase..:'**

5 **"En Salamanca, Guanajuato, los padres propusieron: Que los maestros nos enseñen, aunque sea un día a la semana, para poder ayudar a los niños a hacer su tarea".**

6 **"La educación especial en México es simbólica, si se considera que sólo se atiende al 0.25 por ciento de la población demandante ..:' afirmaron maestros y padres de familia de Tamaulipas.**

7 ... **"En mi estado sobran maestros, tanto en el sistema educativo federal como en el estatal".c.. expresó un alto funcionario de Veracruz.**

8 **Maestros del Distrito Federal afirman: "Hay profesores con grupos de cuatro a 10 alumnos, ¿se justifica el despido en un país como el nuestro?".**

LA POLITICA EXTERIOR MEXICANA Y LA ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

Por: CARLOS NUÑEZ URQUIZA- y
MA. CRISTINA ALCALA ROSETE--

INTRODUCCION

Este ensayo se desarrolla en cinco apartados. En cada uno de ellos se presenta una tesis que sirve de base a los apartados subsiguientes.

Nuestros principios de política exterior encuentran sus primeras raíces en los esfuerzos de la nación mexicana por defender su soberanía durante el siglo pasado ante graves y numerosas intervenciones extranjeras. Fueron lúcida y claramente precisados por Venustiano Carranza en 1918 y elevados a rango constitucional en 1984.

A lo largo del primer apartado se consigna la larga tradición histórica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los principales factores que han influido en la evolución de esta dependencia.

• Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

** Asesora del Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el segundo se registran aquellos cuerpos jurídicos que reglamentan la política exterior y se desarrolla la tesis de que la **Constitución y diversos ordenamientos legales** tales como los relativos a nacionalidad y naturalización, a la adquisición de propiedades en el territorio nacional, a la **inversión extranjera y otras, son la expresión jurídica del celo de la nación mexicana** por defender su soberanía.

La defensa de la soberanía ha tomado **diversas formas a lo largo de nuestra historia: la lucha militar heroica frente al invasor extranjero, la tenaz y hábil negociación diplomática, la legislación visionaria y certera.**

En el apartado tres (nueva realidad nacional e internacional) se defiende la tesis de que los nuevos tiempos, esta nueva etapa de la historia, exige que la **defensa de la soberanía cubra con el mismo denuedo y decisión otras áreas de la competencia internacional.**

Los rápidos cambios de las últimas décadas han afectado profundamente la so-

ciudad, la economía, la política, la ciencia, la tecnología y los valores sociales. Esta nueva situación internacional brinda a la vez múltiples oportunidades de desarrollo para los países, pero también peligros y amenazas para su soberanía. Aquellos países **que sepan enfrentarlos, lograrán sobrevivir** como estados nacionales soberanos.

Ante estos cambios en el entorno internacional es clara la decisión política de la **actual administración de conservar la fuerza** de los principios tradicionales de la política exterior y de adecuar las estrategias.

Todo diseño de política exterior conlleva la necesidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas. Los objetivos y algunas de estas prioridades son el tema del **cuarto apartado.**

La política exterior de la actual administración se propone seis objetivos muy claros: soberanía, apoyo al desarrollo económico, **protección a los mexicanos en el exterior, identidad nacional, imagen de México, y cooperación internacional.**

Nuestra política exterior reconoce un interés prioritario en ciertos temas y en ciertas áreas geográficas entre ellas: América del Norte, América Latina, Europa, Cuenca del Pacífico.

El apartado número cinco (Reestructuración Orgánica), señala que en función de estos objetivos y prioridades ha sido necesario modificar la estructura orgánica de la **Secretaría de Relaciones Exteriores.**

La anterior estructura, que separaba lo multilateral de lo bilateral resultaba poco práctica a la luz de las nuevas prioridades, **no facilitaba la concentración de esfuerzos en las áreas geográficas prioritarias y rompía con el principio del equilibrio estructural. La nueva estructura asigna las áreas geográficas de la siguiente manera:** Arnéri-

ca a la Subsecretaría "A", Europa, Asia y Africa a la Subsecretaría "B", y a la Subsecretaría "E" los asuntos consulares, culturales y la cooperación técnica.

La reestructuración orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores responde en forma adecuada a los nuevos objetivos de México en el ámbito internacional.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS 1

La revisión de los antecedentes históricos de la política exterior y la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Siglo XIX, presenta un interesante fenómeno recurrente: **la asignación a una misma** Secretaria de Estado, de las funciones de política exterior y de política interior.

La complejidad cada vez mayor de la **administración pública, hizo necesario separar ambas funciones en distintas secretarías, pero el testimonio histórico permanece como un oportuno recordatorio de la** necesidad de que exista armonía y coherencia entre la política exterior y la política interior, preocupación fundamental de la **presente administración.**

Otra constante en estos antecedentes históricos, es la **presencia de una amenaza externa** como estímulo permanente para dar forma a una política exterior defensiva. Las **diversas intervenciones extranjeras, la separación de Texas, la Guerra de los Pasteles, la Guerra con los Estados Unidos, la intervención francesa y las injerencias americanas en la lucha revolucionaria, fueron** conformando el carácter y los principios de la **política exterior mexicana.**

Origen y evolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Una vez obtenida su independencia política, **la Nación mexicana se abocó a la ardua** tarea de construir el Estado nacional,

de darle forma institucional y vigencia política.

Era necesario restaurar en el ámbito interno el orden y la tranquilidad y dar solución a los problemas económicos; por otro lado, el gobierno mexicano necesitaba el reconocimiento internacional. Así, a la luz de los Tratados de Córdoba, se estableció la existencia de una nueva nación libre y soberana.

Los primeros intentos de dar cohesión a una nueva estructura administrativa datan del 4 de octubre de 1821, cuando la Regencia del Imperio Mexicano, procedió a la designación de cuatro secretarios de Estado y del "Despacho Universal", entre los que se encontraba la Secretaría de Negocios y Relaciones Exteriores y Exteriores.

Posteriormente, a través del decreto expedido el 8 de noviembre de 1821, se confirmó la existencia de las cuatro secretarías y se estableció la reglamentación de las funciones asignadas a los ministros, definiendo sus competencias, la planta de empleados de cada secretaría y su jerarquía interna, además de las obligaciones y responsabilidades del personal.

Este decreto consideraba a la Secretaría de Negocios y Relaciones Exteriores e Interiores como la primera secretaría de Estado a la cual le correspondían todos los **tratos diplomáticos con naciones extranjeras, así como asuntos de carácter interno.**

Le atribuyó facultades para conocer desde **negociaciones internacionales y relaciones** con los estados de la federación hasta obras públicas, industria y agricultura. Estas **funciones otorgaban a la secretaría un carácter eminentemente político** y depositaban en forma exclusiva en el titular el poder de decisión, facultando al oficial mayor a **intervenir en cuestiones meramente administrativas.**

A pesar del extenso ámbito de acción de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, **su acción se concentró en el mantenimiento del orden y en la preservación de la seguridad pública, debido principalmente a la carencia de recursos económicos.**

Con la aprobación del Acta Constitutiva en enero de 1824, **se estableció un nuevo marco jurídico general para las relaciones internacionales y se determinaron las bases para el nombramiento de secretarios, cónsules y enviados diplomáticos.**

No obstante que la Constitución de 1824 preveía la expedición de una ley que **determinaría el número de secretarías, ésta nunca se dio, por lo cual el reglamento del 8 de noviembre de 1821 antes mencionado, continuó vigente, y no fue sino hasta el 4 de julio de 1826 cuando se expidió el Reglamento Interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Exteriores.**

La Secretaría se dividió en dos departamentos: uno del Exterior y otro del Interior.

Con las Siete Leyes Constitucionales expedidas por Santa Anna en 1835 y 1836, **se dio inicio a una radical transformación tanto política como administrativa del Estado mexicano. Esta disposición fijó las bases para la celebración y dirección de las relaciones internacionales a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.**

En virtud de esta nueva organización política, el 5 de enero de 1837 se expidió la Ley Reglamentaria del artículo 28 de la Cuarta Ley Constitucional que modificó el ámbito de administración y de competencia de las secretarías de Estado.

La Secretaría y el Despacho de **Relaciones Exteriores e Interiores desapareció para constituir dos ministerios: el primero de ellos encargado exclusivamente de los asuntos exteriores; y el segundo, al que se le de-**

nominó Ministerio de lo Interior, absorbió parte de las funciones de la antigua Secretaría de Relaciones así como las de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. En tal virtud, la nueva estructura administrativa quedó integrada por los siguientes ministerios: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina.

El reglamento expedido en 1826 para la organización interna de la Secretaría, continuó vigente. El cambio de denominación, no trajo consigo ninguna modificación.

La sucesión de dos guerras internacionales (la separación de Texas en 1836 y la Guerra de los Pasteles en 1837) contribuyó a conformar el carácter de **la** diplomacia mexicana y su celo por su misión fundamental: la defensa de la soberanía.

Al llegar a su fin la República centralista, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente de acuerdo con las Bases de Tacubaya del 28 de septiembre de 1841.

Se reunificaron las competencias de política interior y exterior en un solo ministerio que, por decreto del 18 de octubre de 1841, pasó a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. Los otros tres ministerios fueron: Justicia e Instrucción Pública, Hacienda y Guerra y Marina.

En el año de 1842 el presidente provisional Nicolás Bravo ordenó **la** disolución del Congreso Constituyente y encargó a una junta de notables el diseño de la nueva Constitución; así el 6 de junio de 1843 se promulgaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Por lo que se refiere a la organización **administrativa, el nuevo gobierno mantuvo los cuatro ministerios tradicionales** previstos por las Bases de Tacubaya. Sin

embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación vio agregado a su **título el rubro "Policía"**.

El país se veía amenazado por **la** guerra con Estados Unidos, lo que hizo difícil la administración pública. Se temía **la** pérdida de la soberanía y la independencia. Tras la derrota ante los americanos se hizo preciso **iniciar un movimiento restaurador** en todos los ámbitos: político, económico y **administrativo**.

Es fácil entender las consecuencias que para el sentimiento nacionalista del pueblo mexicano tuvo la pérdida de la mitad de su territorio. Esto, confirmó a la Secretaría de Relaciones en su función básica: la de defender **la** soberanía del Estado mexicano en el ámbito internacional.

El 24 de agosto de 1852 se promulgó el decreto que redistribuyó las competencias de los ministerios de Relaciones y de Justicia y de Negocios Eclesiásticos y estableció las funciones del secretario y del oficial mayor. No existía la figura de las subsecretarías.

El 12 de abril de 1853 se promulgaron las Bases para la Administración de la República, que constituyeron un reglamento administrativo que funcionó hasta en tanto fue promulgada la nueva Constitución y que previó la existencia de cinco secretarías de Estado.

Estas eran:

Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de Relaciones Interiores,
Justicia, Negocios Eclesiásticos e
Instrucción Pública.
Secretaría de Hacienda.
Secretaría de Guerra y Marina.
Secretaría de Fomento, Colonización,
Industria y Comercio.

El día 15 de mayo se fijaron, también por decreto, las atribuciones de las cinco Secretarías. A la de Relaciones Exteriores, le correspondieron todos los tratos diplomáticos, **los consulados, límites de la República, cartas de nacionalidad y naturalización, pasaportes, academias y establecimientos literarios, ceremonial, loterías, recompensas nacionales, Archivo General, bibliotecas y museos.**

En agosto de 1853, se publicó el tercer Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En 1855, con el regreso de los liberales al poder, se inició una nueva etapa en la vida política del país. Se convocó a un nuevo Congreso Constituyente que se instaló en febrero de 1856 con el propósito de elaborar un nuevo marco legal para el funcionamiento del Estado.

En tanto se elaboraba la Constitución, el 23 de mayo del mismo año se publicó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual dividía el despacho de los negocios en seis secretarías y mantenía la separación de Relaciones Exteriores **de los asuntos internos.**

El 5 de febrero de 1857, después de un año de debates, se aprobó la nueva Constitución que constituiría el ideario político del gobierno liberal.

El 12 de agosto de 1858, en plena Guerra de Reforma, fue expedido el cuarto reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría de Estado y el Despacho de Relaciones Exteriores.

La guerra de los tres años y la **intervención francesa representaron un desafío especial** para la ejecución de la política exterior haciendo que la diplomacia mexicana **adquiriera una importancia sin precedentes.**

El 22 de febrero de 1861, el gobierno emitió, a través de la Secretaría de Relacio-

nes Exteriores, un decreto por el cual se reglamentaron las competencias de las seis secretarías de Estado.

La competencia de la Secretaría de **Relaciones Exteriores recayó en las cuestiones** de límites, naturalización de extranjeros, legalización de firmas, la guarda del gran sello de la Nación, el ceremonial y las publicaciones oficiales. Además la ejecución de **todas las negociaciones internacionales incluyendo las de la corte romana, pasarían** a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, la escasez de recursos provocó que, a partir del 3 de abril de 1861, **las secretarías se redujeran de seis a cuatro.** La estructura administrativa quedó como sigue: Relaciones Exteriores y Gobernación, Justicia, Fomento e Instrucción Pública, Hacienda y Crédito Público, y Guerra y Marina.

De nueva cuenta el Ministerio de Relaciones volvió a tener bajo su responsabilidad las cuestiones de política interna. La fusión de las secretarías duró poco tiempo, pues el 12 de junio de 1861 fueron restablecidas **las seis.**

Después de la muerte del presidente Juárez y del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, triunfa el plan de Tuxtepec, iniciándose así la llamada etapa del porfiriato, en la cual, bajo la presidencia del general Manuel González, se expidió, el 1 de febrero de 1883, el quinto Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores que se mantuvo vigente durante todo el porfiriato salvo algunas modificaciones.

Cabe señalar que es durante el porfiriato, **cuando se expidió la primera reglamentación relativa al servicio exterior mexicano.**

El Reglamento que constaba de 66 artículos, **introdujo un elemento novedoso** que consistió en la separación de asuntos

políticos y comerciales que hasta este momento habían sido manejados indistintamente por la Secretaría.

El crecimiento de las actividades estatales que provocó un problema de coordinación entre las secretarías ocasionó que el régimen porfirista por decreto expedido el 13 de mayo de 1891, reorganizara las competencias de las secretarías de Estado. Como resultado de esta medida se confirmó a la Secretaría de Relaciones Exteriores su prelación con respecto a las demás secretarías.

Venustiano Carranza, en su calidad de primer jefe del Ejército Constitucionalista, y en virtud de que la mayor parte del territorio ya se encontraba bajo su mando, reorganizó el despacho de las ramas de la administración pública, creando ocho secretarías.

En febrero de 1917, al expedirse la Constitución Política, se establecieron lineamientos de la política exterior mexicana.

El 14 de abril de 1917, Venustiano Carranza en su calidad de primer Jefe del Ejecutivo, expidió una reordenación de la administración pública, que suprimió la Secretaría de Relaciones Exteriores y encomendó sus funciones a la "Secretaría de Estado". El 25 de diciembre de 1917, se constituyó nuevamente la Secretaría de Relaciones Exteriores, incorporando de nueva cuenta las funciones que había venido ejerciendo y que quedaron suprimidas con la ley expedida el 14 de abril de ese año.

Durante los gobiernos de la Revolución, para el cumplimiento de sus fines y objetivos, se expidieron diversas normas para satisfacer las necesidades generales de la nación. El aparato administrativo se transformó en su composición orgánica; no obstante, la Secretaría de Relaciones Exteriores continuó siendo la dependencia responsa-

ble del despacho de los asuntos internacionales, situación que se refleja en las leyes de Secretarías y Departamentos expedidas el 6 de abril de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 30 de diciembre de 1939, el 13 de diciembre de 1946, el 1.º de enero de 1947, y la Ley del 24 de diciembre de 1958, todas por el Congreso de la Unión.

En el año de 1940, en la administración del presidente Lázaro Cárdenas, la Secretaría de Relaciones Exteriores, expidió el 26 de noviembre, su sexto Reglamento Interior.

El 12 de diciembre de 1975, la Secretaría de Relaciones Exteriores, expidió su séptimo Reglamento Interior, dentro del periodo presidencial de Luis Echeverría.

Al inicio del siguiente periodo gubernamental, el 29 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableció la existencia de 18 dependencias de la administración pública centralizada, entre las que se encuentra la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En los siguientes cuatro años, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en atención al crecimiento y expansión de sus funciones, publicó otros cinco reglamentos interiores, los días 12 de enero de 1976, 23 de septiembre de 1977, 18 de abril de 1978, 17 de octubre de 1979 y 26 de noviembre de 1980. En la etapa presidencial de Miguel de la Madrid, el 12 de enero de 1984, la Secretaría de Relaciones Exteriores expidió su decimotercer Reglamento Interior. El 23 de agosto de 1985, se expidió el penúltimo Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El reglamento vigente, expedido el 26 de enero de 1989 establece tres subsecretarías, una Oficialía Mayor, 20 unidades administrativas con rango de dirección general y tres órganos desconcentrados.

Constitucionalidad de los principios rectores de la política exterior mexicana

Los principios de la política exterior mexicana, cuyas raíces históricas han quedado comentadas, fueron precisados por el presidente Venustiano Carranza, en dos discursos históricos por su trascendencia y valor político, el del 29 de noviembre de 1915, en la ciudad de Matamoros, y el del 26 de diciembre del mismo año en San Luis Potosí, los cuales han constituido el ideario de **la Nación mexicana en el campo internacional.**

"La política internacional de México, se ha caracterizado por la seguridad en el desarrollo de los principios que la sustentan ... Sus ideas directrices son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar:

"Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía.

"Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención.

"Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio. Nacionales y extranjeros, deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente;

"Que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.

"De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de diplomacia. Esta no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los go-

biernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos.

"La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal". ²

Algunos de estos principios han sido incorporados a la Constitución Política a efecto de otorgarles la innegable calidad de ley suprema de la Nación. Tal es el caso del principio de igualdad contenido en los artículos 1o. y 20. de la Carta Magna. Igualmente, los artículos 12 Y 13 constitucionales establecen, siguiendo algunos de las directrices de Venustiano Carranza, **el no reconocimiento a prerrogativas, honores hereditarios, títulos de nobleza, leyes privativas o tribunales especiales.**

En este contexto, y para continuar la rica tradición jurídica mexicana, el presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión con el propósito de consignar en el texto constitucional los principios que consuetudinariamente habían regido la política exterior de México.

Así, y una vez aprobada dicha iniciativa, el 11 de mayo de 1988, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional.

La elevación a rango constitucional de **estos principios fortaleció la tradición mexicana en política exterior.**

2. MARCO JURIDICO DE LA POLITICA EXTERIOR

Como se pudo observar a través del bosquejo histórico contenido en el apartado anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores es una de las dependencias del gobierno fe-

deral con mayor tradición y permanencia en el sistema político mexicano.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la cancillería mexicana ha tenido como su principal objetivo la salvaguarda de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha quedado plasmado en la vasta reglamentación jurídica que se ha dado en torno a esta dependencia y a sus funciones.

El marco jurídico que norma la política exterior mexicana, tiene como antecedente y fundamento el denodado esfuerzo de la nación por mantener su soberanía y su independencia. Es expresión jurídica de ese esfuerzo.

Como se observará en este apartado, esto es particularmente claro en los artículos constitucionales y las leyes relativas a nacionalidad y a propiedad sobre tierras y aguas.

El marco jurídico de la política exterior comprende, entre otros, los siguientes cuerpos normativos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El marco jurídico de la política exterior mexicana comprende fundamentalmente la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo establecido por el artículo 133 de la Carta Magna.

De conformidad con la fracción X del artículo 89 constitucional, es facultad y obligación del Presidente de la República, **dirigir la política exterior mexicana con sujeción a los siguientes principios normativos**, como ya se comentó en el apartado anterior; autodeterminación de los pueblos; no intervención, solución pacífica de las controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los estados; cooperación internacional; lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Igualmente el precepto constitucional antes señalado, faculta al Presidente a celebrar tratados internacionales, los cuales, según lo preceptuado por el artículo 133 ya señalado, serán junto con la Constitución y las leyes del congreso, ley suprema de toda la Nación.

No obstante, en la celebración de tratados deberá sujetarse a lo dispuesto por el artículo 15 constitucional que establece límites en la facultad presidencial para la celebración de tratados internacionales. De conformidad con dicho numeral, queda prohibida la celebración de tratados internacionales para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano.

Por su parte la fracción III del artículo 89 ya señalado, faculta al Presidente de la República a nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, previa aprobación del Senado. La fracción VIII de esta disposición constitucional atribuye

al titular del Ejecutivo, la facultad de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

A pesar de la amplitud que aparentemente representan estas facultades presidenciales en materia de política exterior, el régimen constitucional en materia de relaciones internacionales es uno de los más reglamentados en nuestro sistema jurídico, para establecer un sistema de equilibrio que evite abusos de poder.

El Senado de la República tendrá como facultad exclusiva, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 76 fracción 1, el analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rinda al Congreso; además tendrá facultad para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

La fracción II faculta al Senado de la República a ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.

Por su parte, el Congreso de la Unión estará facultado para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del **cuerpo consular mexicano de acuerdo a lo señalado por la fracción XX del artículo 73 constitucional.**

Uno de los principales artículos constitucionales **ligados íntimamente con el concepto de soberanía del pueblo mexicano**, se encuentra consignado en la fracción I del artículo 27 de la Carta Magna. De conformidad con dicho numeral, se otorga a la Nación mexicana la propiedad originaria de las tierras yaguas comprendidas dentro del **territorio nacional, pudiendo transmitir dicha propiedad a los particulares bajo las con-**

diciones y modalidades que dicte el ejecutivo.

La fracción 1 establece, preservando la soberanía territorial de la Nación mexicana, que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras yaguas.

Es obligación de aquéllos extranjeros que deseen formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiera el dominio de las **tierras, aguas y sus accesiones, el formalizar convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores**, en virtud del cual aceptan **considerarse como nacionales respecto de dichos bienes**, so pena de perder en beneficio de la nación aquéllos que hubieren adquirido (Cláusula Calvo).

Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores la vigilancia del cumplimiento estricto de las regulaciones legales aplicables en materia de posesión de tierras **yaguas nacionales, así como el otorgamiento de autorización para la constitución de fideicomiso en la zona comprendida en 100 km a lo largo de las fronteras y 50 km en las playas.**

Otras disposiciones legales

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Las facultades en materia de política exterior **no son ejercidas exclusivamente por el Presidente de la República**, si bien corresponde a éste establecer las directrices de la **misma.**

El artículo 20. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión existirán depen-

dencias de la administración pública centralizada entre las que se encuentran las secretarías de Estado.

Por su parte el artículo 11 del citado ordenamiento, señala que los titulares de las secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece los asuntos cuyo despacho corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

I.- Promover, propiciar y asegurar la **coordinación de acciones en el exterior**, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponde; conducir la política exterior, para lo cual **intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenios en los que el país sea parte;**

II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos, cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;

III.- Intervenir en la celebración de **convenciones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales** de que el gobierno mexicano forme parte;

IV.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;

V.- Conceder a los extranjeros las **licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la Re-**

pública Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas **civiles o mercantiles, así como para conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;**

VI.- Llevar el registro de las operaciones **realizadas conforme a la fracción anterior;**
VII.- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

VIII.- Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

IX.- Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

Xv.- Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deben producir efectos en la República;

XI.- Intervenir, por conducto del procurador general de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los **exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes; y**

XII.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

b) Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano

La Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano es el Ordenamiento Jurídico que regula la representación del Estado en el extranjero.

Corresponde al servicio exterior mexicano, ejecutar la política exterior mexicana, de conformidad a lo previsto por la Ley y se integra por personal de tres ramas: **diplomática, consular y administrativa.**

En la Ley se establecen los requisitos para ingresar al servicio exterior mexicano; así como las obligaciones, derechos y prestaciones de los miembros del servicio y las medidas disciplinarias a que se hacen acreedores en caso de incumplimiento a dichas disposiciones.

e) Ley de Nacionalidad y Naturalización

El marco jurídico que determina la nacionalidad mexicana opera en fiel correlación a los principios normativos que en lo interno y en lo internacional conforman a nuestra Nación. Es reflejo del celo por defender nuestra soberanía. La nacionalidad es el lazo jurídico, político y sociológico que vincula al individuo con el Estado.

La Constitución señala en el artículo 30, a qué personas reconoce el Estado mexicano como nacionales en uso de su potestad soberana y también en qué casos, según el artículo 37 del propio ordenamiento, se les llega a dar por perdido el reconocimiento de nacionales, principalmente, por la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera. Esto confirma el principio sostenido por México, respecto de la existencia de una sola nacionalidad de la persona.

A su vez, la Ley de Nacionalidad reglamenta dichos reconocimientos en las diferentes formas de adquisición de la nacionalidad, ya sea por nacimiento o por naturalización. Igualmente, otras partes de nuestra legislación señalan bajo qué condiciones puede considerarse mexicana una persona moral o bien cómo se reconoce la nacionalidad mexicana para ciertos bienes tales como los buques o las aeronaves.

El régimen jurídico de la nacionalidad en México hace posible determinar qué personas son parte de la Nación y por consecuencia pueden ejercer los derechos que las leyes reservan a los mexicanos. Es determinación

del pueblo mexicano no permitir la intervención de extranjeros en la vida política del país ni en el ejercicio de derechos reservados a mexicanos. Esto es un justo reflejo en nuestro derecho interno de los principios que proclama México en el orden internacional.

d) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

El proceso de modernización de la economía nacional reconoce la importancia del capital foráneo en el esfuerzo desarrollado por la sociedad mexicana para promover el crecimiento económico y el bienestar de sus habitantes.

En este orden de ideas, el flujo de inversión extranjera a la economía mexicana coadyuvará a la participación exitosa de México en los flujos de comercio y de inversión internacional.

Así, el régimen jurídico que reglamenta la inversión extranjera en México debe brindar certidumbre, permanencia y seguridad al capital foráneo, sin vulnerar la soberanía nacional. La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, tiene como objeto principal estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país.

Así, se permite la participación de capital extranjero en aquellas áreas que no se encuentran reservadas exclusivamente al Estado o a nacionales mexicanos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores estará facultada en este contexto, a permitir a los extranjeros el uso y disfrute de las tierras yaguas nacionales, mas no la posesión directa de las mismas, a través de la constitución de fideicomisos, cuya duración máxima es de 30 años.

e) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

El 16 de mayo de 1989, apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la disposición que regula en forma reglamentaria la inversión extranjera en México.

Dicho reglamento tiene como propósitos fundamentales los siguientes: apoyar el desarrollo del país y generar empleos bien remunerados; complementar el ahorro nacional para reestablecer la inversión productiva; consolidar la posición exportadora del país y propiciar que los nuevos flujos de inversión vengán asociados a tecnologías adecuadas que mejoren la productividad de la economía.

Se permitirá la inversión foránea hasta del 100%, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que la inversión no exceda de 100 millones de dólares.
2. Que la inversión se realice con recursos provenientes del exterior y que se ubique fuera de las zonas de mayor concentración industrial (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey).
3. Que se mantenga un equilibrio en su balanza de divisas durante los primeros tres años.
4. Que se generen empleos permanentes y se utilicen tecnologías adecuadas en observancia a las disposiciones en materia ecológica.

JJ Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano

Este ordenamiento reglamentario trata **pormenorizadamente cada una de las cuestiones** que la ley correspondiente señala. De-

fine además de las categorías que corresponden al personal de carrera y al personal especial, las de personal asimilado y de los embajadores eméritos; también indica el establecimiento y organización de las misiones diplomáticas y oficinas consulares, sus atribuciones y prohibiciones.

Finalmente regula los derechos y prestaciones de los miembros del servicio exterior **mexicano; entre otras incluye vacaciones, licencias, percepciones, emolumentos y menajes de casa.** El reglamento busca, entre **otros fines, mejorar el sistema de ingreso al servicio exterior mexicano.**

g) Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Finalmente, esta disposición reglamentaria que regula la organización interna de la dependencia del ejecutivo, será objeto de comentarios en puntos subsecuentes.

3. NUEVA REALIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL

Como se pudo observar a lo largo de los apartados que anteceden, la premisa alrededor de la cual gira la actuación de México en el contexto internacional, radica en la defensa y preservación de la soberanía.

No obstante lo inalterable de los principios de la política exterior, el país no puede quedarse al margen de los acontecimientos mundiales. La defensa de la soberanía deja atrás los campos de la batalla militar y se traslada a la arena del comercio internacional, a los foros multilaterales, a la **negociación con los países vecinos, al esfuerzo de codificación del derecho internacional y a la competencia financiera.**

Durante las últimas décadas del siglo XX, se han suscitado acontecimientos que **han afectado profundamente la economía, la política, la ciencia, la tecnología, la cul-**

tura y los valores sociales de los países del mundo. Este cambio que en ciertos casos ha sido radical, ha dado la pauta para lo que será la sociedad del siglo XXI.

La nueva situación internacional brinda a los países múltiples oportunidades de desarrollo, pero también implica peligros, **amenazas y riesgos para su soberanía nacional**.

La dinámica del contexto internacional obliga a los países del orbe a afrontar dichos retos y cambios, de tal suerte que aquéllos que no sepan enfrentarlos no lograrán sobrevivir como estados nacionales soberanos.

Esta nueva situación internacional se **caracteriza entre otras tendencias por las siguientes**: distensión, avances científicos y tecnológicos, globalización, aumento del **comercio internacional**, "multipolaridad"; integración de bloques regionales, transferencias de recursos de los países pobres hacia los ricos.

Durante los últimos años, ha tenido lugar un proceso de distensión entre las grandes potencias.

En años recientes las actividades diplomáticas desarrolladas por estos países, se han dirigido a lograr un acercamiento, tanto en el ámbito político como en el económico y el cultural que aleje el peligro de la guerra, permita reducir el gasto de armamento y **propicie una mejor convivencia mundial. Esto necesariamente incide en la política exterior de otros países.**

Los avances científicos y tecnológicos que se han logrado a partir de la década de los sesenta, principalmente en lo referente a **telecomunicaciones e informática**, han permitido que prácticamente todos los puntos del planeta hayan quedado conectados **a través de una gran red de comunicación instantánea.**

Esto ha propiciado el fenómeno que se conoce como "globalización". Hasta principios de este siglo, los diferentes estados **nacionales podían conservar cierto margen de autonomía e independencia en lo económico, lo político y lo social.** Los progresos de las telecomunicaciones son uno de los factores que han determinado que las **naciones se vuelvan cada vez más interdependientes.**

Los sucesos no son aislados; la trascendencia a nivel mundial de un hecho determinado puede tener influencia decisiva en el desarrollo de otro país.

El flujo de recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y científicos rebasa las fronteras nacionales y las **barreiras reglamentarias que se pudieran establecer** pretendiendo evitar esta dinámica. Los países del orbe han entrado de lleno a una nueva etapa, en la que no existe más remedio que competir. Los que lo hagan **exitosamente sobrevivirán como estados soberanos**; aquellos que no lo hagan serán absorbidos, primero cultural, económica y tecnológicamente, y finalmente perderán su autodeterminación política.

Por otro lado, el vigoroso crecimiento económico que se ha dado en las últimas cuatro décadas ha dado como resultado el surgimiento de nuevas potencias en el **comercio internacional. Durante varios años** el centro de gravedad del comercio internacional se ubicó en el Atlántico. Ahora los intercambios que se realizan a través del **Pacífico son de una magnitud que rivaliza con el comercio Atlántico.**

La participación del comercio internacional en el producto nacional bruto de los países, **ha crecido en términos porcentuales en los últimos años.**

Quienes intervienen con más éxito y empeño en el comercio internacional propor-

cionan a su economía un Impulso más vigoroso que a su vez significa mayor bienestar para su sociedad.

Esta participación en el comercio internacional ha significado el fortalecimiento del Japón y de la Comunidad Económica Europea como potencias económicas.

Lo que algunos autores han llamado "multipolaridad" ha favorecido la integración regional. Un ejemplo de esto lo constituye la integración del mercado común europeo en 1992 y el mercado común entre Estados Unidos y Canadá.

En América Latina se presenta una muy incipiente integración regional que se refleja en el establecimiento de mecanismos tales como el organizado por Brasil, Uruguay y Argentina.

Las naciones necesitan redefinir su posición no solamente en el contexto internacional sino también dentro de estos bloques que comienzan a organizarse, y obtener de ellos resultados positivos para sus economías.

La intensa transferencia de recursos que se ha llevado a cabo, en la última década, de los países en desarrollo hacia las naciones más industrializadas, motivada por una alza en las tasas de interés y por el deterioro en los términos de intercambio ha resultado en un mayor empobrecimiento de los países en desarrollo. Esto pone en peligro su soberanía y el sostenimiento de regímenes democráticos.

Esta situación puede revertir la tendencia que se ha observado en América Latina hacia el fortalecimiento de las democracias en sustitución de los regímenes dictatoriales, civiles o militares.

Los cambios en el entorno mundial han propiciado el establecimiento de nuevos fo-

ros internacionales y mecanismos de concertación, en los cuales México debe ser un miembro cada vez más activo.

La participación de México en dichos foros internacionales a través de una política exterior activa, propicia el respeto a la soberanía de las naciones y la búsqueda de soluciones pacíficas. Esto es particularmente importante en Centroamérica, toda vez que la inestabilidad política de la región afecta la seguridad nacional de nuestro país.

En este contexto la acción de México en el exterior se desarrollará en un ambiente sin precedentes en lo político y en lo económico.

Por ello, la política exterior debe estar sustentada permanentemente en los principios históricos que le han dado crédito y fuerza en el exterior, pero simultáneamente, en beneficio de los intereses nacionales, debe adecuar sus estrategias para aprovechar las oportunidades del nuevo entorno internacional y sortear sus amenazas.

Hoy, la defensa de la soberanía exige no una estrategia pasiva, sino una política exterior activa.

4. LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Principios rectores

La política exterior mexicana seguirá como hasta ahora, regida por los principios que han normado la diplomacia mexicana desde el siglo pasado y que fueron lúcidamente confirmados y enriquecidos por Venustiano Carranza en 1918.

Los principios que han sido sostenidos por México en el desarrollo de su política exterior, son producto de su historia y de su geografía. Los principios son perma-

entes; las estrategias cambian conforme así lo requieran los intereses de la Nación.

Las estrategias, para ser eficaces, deben responder a los cambios del entorno nacional e internacional; aprovechar las oportunidades que brindan esos cambios y superar los peligros que representan para la soberanía nacional.

"Reconocer con oportunidad los cambios que se observan en el mundo, establecer sus implicaciones para México, precisar la mejor manera de reaccionar ante ellas e identificar las oportunidades que nos ofrecen las nuevas situaciones, no es prerrogativa sino obligación y responsabilidad del gobierno de la República". ³

Los principios rectores de la política exterior, elevados ya a rango constitucional, reflejan el sentir de independencia, democracia y soberanía de los mexicanos. Son los siguientes de acuerdo al texto constitucional:

autodeterminación de los pueblos;
no intervención;
solución pacífica de las controversias.
proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales
igualdad jurídica de los estados;
cooperación internacional para el desarrollo;
lucha por la paz y la seguridad internacionales.

"Estos principios constituyen la base necesaria para la conducción de una política exterior activa. A partir de ellos debemos de concretar, con imaginación y eficacia, las estrategias y tácticas que tomen en cuenta los grandes cambios mundiales, mantengan el pulso de la coyuntura y propicien condiciones ventajosas para el desarrollo nacional". ⁴

El mundo contemporáneo exige una política exterior activa con estrategias que, acatando fielmente los principios tradicionales, satisfagan más eficazmente los intereses de la nación.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari en su discurso de toma de posesión, definió con claridad algunas de estas estrategias: una amplia y diversificada concertación con el exterior en las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, así como una mayor coordinación y colaboración interinstitucional.

Es clara la decisión política de la actual administración para preservar la aplicación de los principios que por décadas han orientado a la diplomacia mexicana, sin que ello sea obstáculo para aprovechar las nuevas oportunidades y sortear las nuevas amenazas que ofrece el contexto internacional.

Objetivos de la Política Exterior Mexicana

La actual administración ha señalado los objetivos que se pretenden alcanzar en el ejercicio de la política exterior, siempre en el marco de los principios normativos plasmados en la constitución: ⁵

PRIMERO. Preservar y fortalecer la soberanía nacional, a través de la defensa de **nuestra integridad territorial, de nuestros mares y plataformas continentales y de nuestros recursos naturales.**

SEGUNDO. Apoyar el desarrollo económico, político y social del país, promoviendo una mejor participación de México en el mundo actual.

TERCERO. Proteger los derechos e intereses de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

CUARTO. Promover y apoyar la cooperación internacional como instrumento

para que la comunidad de naciones alcance la paz, la convivencia, el entendimiento y el desarrollo.

QUINTO. Utilizar la cultura mexicana como elemento de identidad nacional y presencia de nuestro país en el mundo.

SEXTO. Proyectar una imagen positiva de México en el exterior.

Prioridades Geográficas

Todo diseño de política exterior conlleva la necesidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas.

La política exterior mexicana reconoce una prioridad especial a ciertos temas y a **ciertas zonas geográficas, en razón principalmente a la satisfacción de los intereses nacionales.**

Algunos de los temas más relevantes de la agenda de la política exterior, aparecen recurrentemente en el desarrollo de este ensayo. Narcotráfico, deuda, promoción del comercio exterior, fortalecimiento de la concertación internacional, participación en los foros multilaterales, apoyo a los procesos de distensión, diversificación de las relaciones políticas, son temas que se **encuentran presentes en los objetivos y en las estrategias de la política exterior.**

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, precisó estas prioridades en su discurso de toma de posesión:

"Buscaremos nuevos equilibrios con los Estados Unidos de América, ámbito de oportunidades y delicadas diferencias. Atenderemos los agudos problemas bilaterales de la deuda y del comercio, combatiremos sin cuartel al narcotráfico y protegeremos los derechos humanos y laborales de nuestros trabajadores migratorios . . .

"Con Canadá estrecharemos aun más nuestra relación. La similitud de nuestras dificultades y el nuevo escenario mundial reclaman una vigorosa política de relación con América Latina y el Caribe, que fortalezcan nuestra identidad nacional y abran espacios efectivos al desarrollo y a la democracia . . .

"Fortaleceremos nuestra relación con la dinámica integradora de la Comunidad Económica Europea; abriremos nuevos y amplios cauces de comunicación y relación con la cuenca del Pacífico, en especial con Japón, país con el que nos hermana esfuerzo y profundidad cultural; . . . con la República Popular China buscaremos seguir ampliando la cooperación, así como con los países de Asia y Africa. El beneficio económico y político para México, será innegable".⁶

A continuación nos referiremos brevemente a algunas de las áreas geográficas en las que México aprecia primordial interés:

al América del Norte

Con los Estados Unidos de América, nos separa y nos une una frontera de 2 500 kilómetros; posiblemente la mayor entre un país desarrollado y un país en desarrollo.

La relación con los Estados Unidos ha sido piedra angular y ha ocupado un lugar primordial en la política exterior mexicana, en un marco histórico, social, político y económico.

La naturaleza de la relación oficial entre México y los Estados Unidos ha evolucionado a lo largo de más de 150 años.

Estados Unidos es la mayor potencia del mundo occidental; ante ella México perdió la mitad de su territorio. De allí que el pueblo mexicano, perciba en esta cercana vecindad, no sólo oportunidades, sino también

un peligro real y permanente para la soberanía.

Estados Unidos es nuestro cliente comercial **más importante, más de la mitad de nuestras exportaciones se dirigen a ese país** y es a la vez nuestro principal proveedor. Más aún, buena parte de nuestra deuda externa **está contratada con bancos norteamericanos y con organismos financieros sobre los que ese país ejerce influencia definitiva.** En la agenda bilateral entre México y Estados Unidos, destacan fundamentalmente **cinco temas: narcotráfico, deuda, trabajadores migratorios, problemas fronterizos y comercio.**

A partir de la década de los treinta, el **interés de ambas naciones por encontrar una solución eficiente y permanente** en contra del tráfico de estupefacientes, ha estado presente en la agenda bilateral. Este interés ha aumentado sobre todo por el alarmante incremento de la producción y consumo de drogas que se ha suscitado en los últimos años.

El gobierno mexicano ha sostenido la tesis de que para terminar definitivamente con este severo problema, es necesario atacar con eficacia la producción, la distribución y el consumo de drogas, para lo cual ha **iniciado acciones concretas y nuevos mecanismos de erradicación.**

En razón de la prioridad que el gobierno mexicano ha otorgado a la lucha contra el narcotráfico, la Secretaría de Relaciones Exteriores modificó las funciones de una de **Isa direcciones en jefe existentes en su estructura orgánica, a efecto de asignarle a la misma el delicado papel de coordinar con la Procuraduría General de la República y los organismos internacionales, la lucha constante contra el narcotráfico.**

Por otro lado, el tema de la migración, de trabajadores mexicanos a los Estados

Unidos, también ha sido eje de la relación bilateral. El gobierno mexicano, ha reclamado del país vecino, un respeto absoluto a los derechos humanos de los **trabajadores mexicanos, independientemente de su calidad migratoria.**

En el año de 1986 con motivo de la expedición de la Ley Simpson-Rodino, el gobierno mexicano adoptó medidas con el objeto de fortalecer las acciones de protección a los nacionales mexicanos. Se acordó la creación de equipos de trabajo de **ambas naciones que se avocaran al estudio de los problemas laborales de los trabajadores migratorios y a los problemas de seguridad y casos de violación de derechos humanos.**

Las representaciones de México en el exterior desarrollaron programas para incrementar su labor de protección a mexicanos **en el extranjero; con este fin, se implantó un sistema para brindar protección legal y defensoría jurídica.**

Por lo anterior y en razón de los numerosos casos de violación de derechos humanos de trabajadores migratorios en la frontera, la Secretaría de Relaciones Exteriores, asignó a una Dirección en Jefe la **delicada tarea de ejercer acciones inmediatas para contribuir a solucionar los problemas que enfrentan los nacionales mexicanos en los Estados Unidos.**

Sin embargo, la relación con los Estados Unidos puede y debe ser algo más que problemas entre vecinos. Puede representar para **México enormes oportunidades** en materia de comercio (los Estados Unidos son el mercado más grande del mundo), **tecnología, inversión extranjera y renegociación de pasivos.**

Por lo que respecta a Canadá, las oportunidades son tan grandes como inexploradas; es por ello que constituirá una de las prioridades de la política exterior.

b) La Cuenca del Pacífico

Para México, la cuenca del Pacífico se erige como una región de gran potencial económico para la diversificación de mercados y de las fuentes de capital, para el intercambio tecnológico y para atraer **inversiones**.

En la cuenca del Pacífico, que comprende 24 países ribereños y 23 isleños, se encuentran situadas dos de las más grandes potencias económicas (Estados Unidos y **Japón**), **potencias comerciales como Corea**, Taiwán y Singapur, y otros países que se han destacado por sus esfuerzos en establecer un **nuevo sistema de comercio: Filipinas, Tailandia, Malasia, Indonesia y Fidji**,

El interés de México en el Pacífico, y más específicamente en el Japón, tiene antecedentes remotos. En el régimen presidencial de Porfirio Díaz se le contemplaba como medio para reducir la interdependencia comercial con Estados Unidos.

El interés prioritario de México en la cuenca del Pacífico radica fundamentalmente en las siguientes razones:

a) **Por la fuerza económica de esos países.**

b) Por su fuerte presencia en el **comercio internacional. Sus exportaciones representan cerca de la mitad del volumen total de las exportaciones mundiales.**

e) **Por su rápido crecimiento.**

d) Por su avance tecnológico.

e) Por su capacidad de inversión.

f) Por su potencial como fuentes **alternas de financiamiento.**

El comercio de México con los países de la cuenca (exceptuando a Estados Unidos) es muy modesto, y da una idea de lo **muchísimo que podría lograrse en esta materia.**

De las exportaciones mexicanas en 1987 menos del 5% se dirigió a los países de la

cuenca (sin incluir Japón) que compara muy desfavorablemente con las exportaciones de Brasil (12%) y de Argentina (10%) a los **mismos países.** 7

De la misma manera nuestras importaciones de dichos países representan menos del 4% de nuestras importaciones totales, mientras que en los casos de Brasil y Argentina se acercan al 10%.

La magnitud de los esfuerzos que habría que realizar para obtener ventajas de las oportunidades que ofrece la cuenca del Pacífico es muy significativa.

Implica en primer lugar continuar con el proceso de cambio estructural, modernización económica, apertura comercial, competitividad de la planta industrial, y desde luego una adecuada difusión de las oportunidades entre los empresarios mexicanos y los asiáticos.

La creación de la Dirección General para el Pacífico pretende aprovechar las oportunidades mencionadas.

Podríamos decir que nuestra primera meta es el ingreso de México a la CCEP (Conferencia de Cooperación Económica para el Pacífico). Como un primer paso, se creó en 1988 la "Comisión Mexicana para la Cuenca del Pacífico", comisión intersecretarial presidida por el Presidente de la República.

e) América **Latina**

América Latina y el Caribe son **área prioritaria para la política exterior por explicable razones políticas. La concertación con los países latinoamericanos puede facilitar la negociación frente al norte.**

Adicionalmente, para México es importante el fortalecimiento de los regímenes democráticos en América Latina.

La proximidad geográfica, histórica, cultural y étnica es una razón ampliamente justificada.

Con América Latina nos interesa la concertación política, que se ve mucho más próxima que la integración económica.

Aun así hay posibilidades concretas de negocios en campos tales como petroquímica, hierro, acero, aluminio y otros.

Por razones de seguridad nacional, **nuestros vecinos, Guatemala y Belice así como Centroamérica revisten una importancia especial.**

Con Venezuela y Colombia, México ha **iniciado un mecanismo especial de concertación** derivado fundamentalmente de intereses comunes: nuestra proximidad a Centroamérica y al Caribe y la tradición **democrática de los tres países.**

d) Europa

En el continente europeo, México ha sostenido con diversos países importantes vínculos históricos y culturales, especialmente con España.

El alto grado de desarrollo de las economías de los países europeos, han colocado al continente en el segundo lugar en casi todos los intercambios comerciales que efectúa México, (después de los Estados Unidos). Actualmente, el 25% de la inversión **extranjera que recibe nuestro país**, proviene de países europeos, lo que ofrece a México una excelente oportunidad de ampliar **sus relaciones económicas, comerciales y financieras.**

En el año de 1992, los doce miembros de la Comunidad Económica Europea, **crearán un ámbito comercial común, con lo que las oportunidades económicas de la región se ampliarán enormemente. Europa en con-**

junto será la segunda economía del mundo, comparable en magnitud a la de América del Norte.

La comunidad europea puede y debe constituirse en un socio clave para el desarrollo económico de México.

Para Europa, México puede ser una atractiva puerta de acceso al mercado de Norteamérica y a Latinoamérica.

Estas prioridades geográficas se ven correspondidas en la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del establecimiento de unidades administrativas específicas, algunas de ellas de **nueva creación.**

Política integrada

En la asignación de responsabilidades **institucionales en materia de relaciones con el exterior**, se pueden plantear dos esquemas **opuestos cada uno con serios inconvenientes.** El primero de ellos consiste en la asignación a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la ejecución y desarrollo de la totalidad de las acciones en el exterior. **Bajo esta perspectiva, la cancillería mexicana tendría a su cargo los asuntos internacionales en materia agraria, educativa, comercial, financiera, etcétera.**

Son obvias las desventajas políticas y **operativas; toda vez que es imposible que una dependencia posea el conocimiento específico de ramas que, en lo interno, le son ajenas.**

El segundo esquema radica en la **negociación autónoma, directa y aislada de cada dependencia del Ejecutivo Federal en el área de su competencia.**

La improcedencia de este esquema es evidente. La diversidad de criterios resultaría en una multiplicidad de políticas exteriores;

no habría una visión integradora y global. Las negociaciones se realizarían en forma aislada y de acuerdo a criterios dispersos y, **en ocasiones contradictorios.**

La política exterior implica el establecimiento de criterios y prioridades destinados a satisfacer el interés nacional, al cual se superpitan las acciones y negociaciones particulares.

En este contexto, el esquema idóneo para lograr una uniformidad de criterios y acciones radica en la concertación. Las políticas, programas y acciones de cada **dependencia en el marco internacional, se establecen de conformidad con los principios, objetivos y prioridades sancionados por el titular del ejecutivo, todo bajo la coordinación de la dependencia que tiene a su cargo** la ejecución y desarrollo de la política exterior.

Así, la Secretaría de Relaciones Exteriores **no asume funciones que no son de su competencia.** Respeto el ámbito de las otras dependencias, pero facilita la coordinación **y congruencia de las acciones en el exterior.**

El establecimiento, por parte del Presidente Salinas de Gortari, del denominado Gabinete de Política Exterior, facilita la **coordinación intersecretarial y establece el vínculo indispensable entre política exterior y política interior.**

En beneficio de una mejor coordinación, aún es posible el instrumentar medidas adicionales tendentes a la cooperación entre las diversas dependencias.

Un ejemplo de ello sería el establecimiento **en un mismo inmueble, de las oficinas de representación de las diversas dependencias; otro la implantación de mecanismos de comunicación entre la Cancillería y las unidades responsables de los asuntos internacionales de las diversas secretarías.**

El formidable reto que enfrenta la **política exterior mexicana, requiere entre otras cosas, de esquemas de concertación como los ya descritos.**

A continuación se mencionan algunas acciones que ejemplifican la concertación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias en sus acciones internacionales.

La intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los foros multilaterales **que debaten asuntos económicos, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, ha impulsado una mayor participación de México en organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).**

En lo referente a la deuda externa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conduce las negociaciones. A la de Relaciones Exteriores corresponde apoyar; los embajadores mexicanos acreditados ante los **países acreedores, mantienen contacto con los responsables de la política financiera.** Las opiniones de estos funcionarios son de utilidad para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En materia de comercio, la responsabilidad corresponde fundamentalmente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de sus oficinas de representación, realiza contacto con funcionarios de gobierno y empresas privadas, a fin de dar a conocer las ventajas de la nueva reglamentación de inversiones extranjeras en México.

Los embajadores representan el vínculo oficial del más alto nivel que tiene el **gobierno de México en el exterior. La labor de éstos, facilita la comunicación entre empresarios deseosos de invertir en México** y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Algo similar puede asentarse sobre la coordinación entre la Cancillería y otras dependencias que emprenden acciones en el exterior, tales como la Secretaría de Turismo, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y otras.

El papel de la Secretaría de Relaciones **Exteriores en la coordinación de acciones** exteriores de otras dependencias es fundamental para el éxito de la política exterior, toda vez que desempeña una función global e integradora.

Sin embargo, existe otra razón fundamental; la Cancillería mexicana, al igual que las demás dependencias del Ejecutivo, **tiene asignada una función específica y fundamental: la defensa de la soberanía. La soberanía es su misión específica; es su óptica y criterio para abordar cualquier asunto internacional.**

Esta óptica debe estar presente en el **desarrollo de toda negociación con el exterior**, ya sea bilateral o multilateral, tecnológica o científica, financiera o comercial, **respetando el ámbito que las leyes asignan a cada dependencia.**

5. REESTRUCTURACION ORGANICA

La Política y la Estructura

Hoy en día los estudiosos de la teoría administrativa **están de acuerdo en que la estructura de una institución se diseña en función de los objetivos de ésta.**

Se establecen primero los objetivos y prioridades (política), y luego se selecciona **la estructura que mejor permita la consecución de aquéllos.** El modelo de estructura es una de las decisiones más estratégicas de toda institución.

En secciones precedentes quedó expuesto **que los principios rectores de la política exterior mexicana son consecuencia de nuestra historia y nuestra geografía.** Los objetivos y prioridades son la expresión concreta de esos principios frente a la actual **circunstancia nacional e internacional.**

Es claro pues, que la estructura orgánica de una secretaría debe ser un instrumento idóneo para el logro de sus objetivos. En materia de estructuras no hay dogma; no existe la estructura "correcta" o "incorrecta". Siempre existen opciones viables; se escoge la que parece mejor en función de los objetivos y prioridades. Se modifica periódicamente conforme éstos se adaptan a nuevas circunstancias.

Reestructuración Orgánica

Los principios, prioridades y objetivos explicados en el apartado 4 de este documento, **hicieron necesario modificar la estructura orgánica vigente desde 1985, con el propósito de adecuarla a las necesidades actuales.**

El Reglamento Interior de 1985, siguiendo el criterio estructural establecido por el de 1979, asignaba a una Subsecretaría la atención de los asuntos bilaterales, a otra **los multilaterales, y a una tercera la cooperación internacional.**

Una estructura orgánica que separaba lo multilateral de lo bilateral, resultaba poco práctica a la luz de las nuevas prioridades. No facilitaba la concentración de esfuerzos en las áreas geográficas prioritarias, y rom-

pía con el principio del equilibrio estructural.

La definición de áreas geográficas prioritarias explicada en páginas anteriores, hizo recomendable optar por un modelo de estructura más balanceada.

El nuevo Reglamento Interior de la Secretaría, publicado el 26 de enero de 1989, asigna las áreas geográficas de la siguiente **manera:**

Continente ~~americano~~ a la Subsecretaría "A"

Europa, Asia y África a la Subsecretaría "B"

Consulados, asuntos culturales y cooperación técnica a la Subsecretaría "C".

Cancillerías de otros países han hecho **evolucionar su estructura de manera similar** y han apreciado las ventajas de especializar a sus equipos por áreas geográficas, asignándoles la responsabilidad completa, tanto en lo bilateral como en lo multilateral.

La nueva estructura básica de la Secretaría **comprende tres subsecretarías, una** Oficialía Mayor, la Consultoría Jurídica, las direcciones en jefe, veinte unidades administrativas con nivel de dirección general y tres órganos desconcentrados. Esta estructura es menor que la contemplada por el reglamento de 1985, de acuerdo con el proceso de reducción de estructuras del gobierno federal.

Al diseñar la nueva estructura, **desaparecieron algunas direcciones generales, se modificaron o fusionaron otras, y se crearon** aquéllas que se consideraron indispensables, de acuerdo a las nuevas prioridades de política exterior, como por ejemplo la Dirección General para el Pacífico.

De acuerdo con el nuevo Reglamento Interior, **la estructura orgánica de la Secretaria**

se encuentra conformada de la siguiente **manera:**

Secretario

Subsecretaría "A"

Subsecretaría "B"

Subsecretaría "C"

Oficialía Mayor

Consultoría Jurídica

Direcciones Generales:

Para América del Norte.

Para América Latina y el Caribe.

Para Europa.

Para el Pacífico.

Para Asia y África.

De Fronteras.

De Asuntos Consulares.

De Asuntos Jurídicos.

Para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

De Organismos Regionales Americanos.

De Relaciones Económicas Multilaterales.

De Cooperación Técnica y Científica.

De Asuntos Culturales.

Del Acervo Histórico Diplomático.

Del Protocolo.

De Información.

De Programación, Organización y **Presupuesto.**

Del Servicio Exterior y de Personal.

De Recursos Materiales.

Organos desconcentrados:

Sección Mexicana Comisión Internacional de Límites y Ríos México-Estados Unidos.

Sección Mexicana Comisión Internacional de Límites y Ríos México-Guatemala.

Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos.

Delegaciones en el Distrito Federal y en Los Estados.

La Secretaría contará además con los directores en jefe que requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

El 13 de febrero de 1989 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la siguiente manera:

1. A la Secretaría del Ramo:

La Consultoría Jurídica.
Los Directores en Jefe.
La Dirección General del Protocolo.
La Dirección General de Información.
La Dirección General de Asuntos Jurídicos.
El Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos.

U. A la Subsecretaría "A":

La Dirección General para América del Norte.
La Dirección General para América Latina y el Caribe.
La Dirección General de Organismos Regionales Americanos.
La Dirección General de Fronteras.
La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos.
La Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala.

III. A la Subsecretaría "B":

La Dirección General para Europa.
La Dirección General para Asia y África.

La Dirección General para el Pacífico.

La Dirección General para el Sistema de Organización de las Naciones Unidas.

La Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales.

IV. A la Subsecretaría "C":

La Dirección General de Asuntos Consulares.
La Dirección General de Asuntos Culturales.
La Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.
La Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.

V. A la Oficialía Mayor:

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
La Dirección General del Servicio Exterior y de Personal.
La Dirección General de Recursos Materiales.
La Unidad de Delegaciones.

Descripción de la estructura orgánica.

Áreas del Secretario

a) Consultoría Jurídica

La Consultoría Jurídica, cuyas funciones difieren de las desarrolladas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, es un área fundamental de toda Cancillería moderna.

La Consultoría Jurídica tiene las siguientes atribuciones:

- Elaborar los proyectos en materia de tratados internacionales.
- Despachar los numerosos y delicados asuntos referentes a tratados y litigios internacionales.

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de derecho internacional.

-Coordinar la defensa y asesoría jurídica de mexicanos en el exterior, tarea especialmente delicada que constituye uno de los objetivos básicos de la política exterior.

-Coordinar el sistema de información en materia de derecho y tratados de carácter **internacional**.

-Atender la ejecución de aquellos convenios bilaterales donde México participe.

b) Directores en Jefe

En el Apartado 4 se hizo referencia a dos de las direcciones en jefe: la *Dirección en Jefe para Asuntos Especiales*, la cual se ocupa del combate al narcotráfico y a la farmacodependencia, y la *Dirección en Jefe para Asuntos Migratorios y Derechos Humanos* que tiene a su cargo dar continuidad a la política mexicana en materia de derechos humanos y migración.

Para la consecución de los objetivos arriba referidos, la Dirección en Jefe para Asuntos Especiales ejerce las siguientes atribuciones:

-Proponer y negociar en coordinación con la Procuraduría General de la República, acuerdos y acciones bilaterales y multilaterales para concertar compromisos específicos en materia de lucha contra el narcotráfico.

-Coordinar la participación de México ante los organismos internacionales y agencias especializadas.

-Asesorar a las autoridades mexicanas que participen en las reuniones especializadas.

-Dar a conocer en el medio nacional e internacional, los esfuerzos de México en la

lucha contra el narcotráfico y la farmacodependencia.

Por su parte la Dirección en Jefe para Asuntos Migratorios y Derechos Humanos, **tiene asignadas las siguientes funciones:**

-Actuar como interlocutor de la **Secretaría de Relaciones Exteriores en las labores** y reuniones de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales relacionados **con corrientes migratorias y trabajadores migratorios**.

-Mantener contacto con las autoridades nacionales involucradas en los temas antes descritos.

-Participar como representante del **gobierno de México, en las reuniones y foros** internacionales de derechos humanos.

e) Dirección General de Protocolo

Como casi todas las áreas de protocolo de las cancillerías de otros países, esta Dirección General establece los lineamientos para la acreditación en México de los cuerpos diplomáticos, consular y de funcionarios de organismos internacionales.

igualmente, tiene a su cargo otorgar las inmunidades y prerrogativas de los cuerpos diplomático y consular y coordinar viajes, actos y actividades durante las visitas oficiales del Presidente de la República y del **Secretario de Relaciones Exteriores a otros países**.

d) Dirección General de Información

A diferencia de la mayoría de las unidades de comunicación social de las diferentes dependencias de la administración pública federal, la Dirección General de información tiene no sólo la responsabilidad de la cobertura informativa en el territorio nacional, sino muy principalmente la difu-

sión de la imagen de México en el exterior. Como se anotó en el apartado 4, éste es uno de los objetivos torales de la actual administración: mejorar la imagen de México en **el exterior. Para ello, esta unidad concier-**ta acciones con los principales medios de **información en el continente americano y en** Europa y Asia.

Esta unidad tiene como objetivo principal, el establecer programas destinados a fortalecer la imagen de México en el exterior y con este propósito, recopila, analiza y evalúa la información sobre México obtenida de fuentes nacionales y extranjeras y procede en consecuencia.

e) Dirección General de Asuntos Jurídicos

Esta unidad tiene a su cargo algunas de las funciones que tienen relación más directa con la defensa de la soberanía: nacionalidad y permisos para adquisición de inmuebles.

Otorga permisos relativos al artículo 27 de la Constitución y expide autorización para la adquisición de inmuebles.

Igualmente tiene la facultad de expedir certificados de nacionalidad mexicana y **cartas de naturalización.**

fj Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos

Imparte cursos de capacitación a los aspirantes a ingresar al servicio exterior mexicano y cursos de actualización a sus miembros y al personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Subsecretaría "A"

a) Dirección General para América del Norte

Esta Dirección General reviste una importancia de primer orden; le corresponde

la atención de los asuntos relativos a Estados Unidos y Canadá.

La relación entre nuestro país y Estados Unidos y Canadá juega un papel **preponderante en la política exterior mexicana.**

Las funciones que a continuación se describen, **son comunes a todas las direcciones** regionales en sus respectivos ámbitos de competencia geográfica.

-Proponer acciones de política exterior **en materia de negociación política y económica.**

-Atender con las embajadas acreditadas ante el gobierno de México, los **asuntos políticos y económicos de carácter** bilateral.

-Efectuar estudios, análisis y evaluaciones del comercio exterior y promoverlo con las embajadas y consulados de los países de **la región, y en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco de Comercio Exterior.**

-Emitir lineamientos sobre asuntos políticos y económicos bilaterales.

Resulta verdaderamente importante la atención que se da a la intensa y compleja relación bilateral con los Estados Unidos de América, de manera que puedan aprovecharse las oportunidades y beneficios mutuos y **resolverse los problemas que se comparten. La relación con este país, por** razones geográficas, históricas y por la amplitud de sus contactos, es prioritaria para la política exterior de México.

b) Dirección General para América Latina y el Caribe

Le corresponden las funciones señaladas en el inciso anterior, en su ámbito geográfico.

En América Latina y el Caribe, México cuenta con 20 embajadas y tiene relación con 30 países.

El equipo humano con que cuentan nuestras embajadas en el exterior es muy reducido en número, incluso en comparación con otros países latinoamericanos. Por ejemplo, las embajadas de Brasil, Argentina y Venezuela en México, cuentan con 58, 52 Y 45 personas respectivamente, acreditadas ante dichos países. México tiene 34, 30 Y 24 personas respectivamente, entre diplomáticos y empleados auxiliares.

Las relaciones de México con América Latina y el Caribe, han tenido un carácter prioritario, lo cual se confirma con las actividades que se han llevado a cabo en los **últimos meses. Así lo demuestra la visita** que el licenciado Carlos Salinas de Gortari efectuó a Guatemala como Presidente electo.

En esta área se atienden asuntos tan importantes como son el análisis y la evaluación de los acontecimientos políticos de la región; las acciones de concertación y el **seguimiento de la cooperación económica y el otorgamiento de asilo diplomático.**

e) *Dirección General de Organismos Regionales Americanos*

La transformación de la Dirección General de Organismos internacionales, dio lugar a esta Dirección General, cuyo fin es el de concentrar los asuntos vinculados a los organismos multilaterales del sistema **interamericano y latinoamericano y los esquemas de negociación multilateral que se han venido generando en la región, en una sola unidad administrativa.**

Tiene como funciones principales:

-Normar la participación de México en **los organismos regionales americanos de su competencia.**

-Coordinar los esfuerzos encaminados a fijar la postura de México en los **organismos regionales americanos.**

-Participar en la negociación de los tratados multilaterales auspiciados por los organismos regionales americanos, así como promover la firma, adhesión y ratificación de dichos tratados.

d) *Dirección General de Fronteras*

En el Reglamento anterior se denominaba Dirección General de Límites y Ríos **internacionales, la cual se transformó en esta Dirección General**, con el propósito de responder a la necesidad de que la Secretaría cuente con un área que atienda la cooperación fronteriza con los países vecinos de México y sea el enlace intersectorial para el desarrollo integral de nuestras fronteras. Estas funciones se agregan a las de vigilancia de los acuerdos internacionales sobre límites y yaguas que ya tenía asignadas.

Sus funciones principales son:

-Vigilar el cumplimiento de los **tratados internacionales celebrados entre México y los Estados Unidos, en materia de límites y ríos internacionales.**

-La preservación de la soberanía y los **intereses nacionales en los límites y ríos internacionales** entre México y Estados Unidos.

e) *Secciones Mexicanas de las Comisiones de Límites y Aguas*

Estos órganos desconcentrados tienen las **siguientes atribuciones:**

- Vigilar el cumplimiento de los **tratados internacionales celebrados entre México y Guatemala, y México y Estados Unidos, relacionados con los límites y el aprovechamiento de aguas internacionales.**

-Cumplir con las políticas, lineamientos y disposiciones fijadas para la preservación de la soberanía e integridad territorial.

-Colaborar en coordinación con las dependencias federales y estatales en los asuntos de medio ambiente en las fronteras sur y norte de la República Mexicana.

Subsecretaría “B”

a) Dirección General para Europa

La fusión de dos direcciones generales, la de Europa Occidental y la de Europa Oriental y la URSS, da lugar a esta dirección general que atiende la relación con los países de Europa que ha sido tradicionalmente estrecha y que, debido a las perspectivas de desarrollo comercial, se estrecharán aún más.

Atiende una de las áreas geográficas estratégicas, tanto por su peso político como en el plano económico.

México cuenta con 23 embajadas en Europa y mantiene relaciones con 28 países.

Las embajadas de Francia, Gran Bretaña y España en México, cuentan con 197, 190 Y 93 personas respectivamente; nuestras embajadas en esos países cuentan con 33, 29 Y 30 personas respectivamente.

Desarrolla dentro de su ámbito, las funciones asignadas a las direcciones generales regionales.

b) Dirección General para Asia y Africa

La anterior Dirección General para Africa, Asia y Oceanía se dividió y dio origen a dos direcciones, la de Asia y Africa y la del Pacífico. La primera, como su nombre lo indica, cubre casi la totalidad de dos continentes, por lo que los asuntos que en ella se manejan son de índole muy diversa.

En esta región se encuentra la concurrencia de los más diversos sistemas y modelos de gobierno, de economías situadas en todos los grados de la escala de desarrollo y de puntos de coincidencia y frentes de confrontación a todos los niveles, lo que conforma un complejo panorama en las áreas de que se ocupa esta Dirección General.

Excluyendo a los países ubicados en la cuenca del Pacífico, México cuenta con 9 embajadas en Asia y Africa y mantiene relaciones con 72 países.

Efectúa dentro de su ámbito de competencia, las funciones asignadas a las direcciones generales regionales.

e) Dirección General para el Pacífico

Esta dirección general fue creada con el nuevo Reglamento Interior, para atender una de las áreas geográficas prioritarias para la política exterior, como quedó explicado anteriormente.

México cuenta con 6 embajadas en la cuenca del Pacífico y tiene relación con 11 países. Cabe señalar, que la embajada de México en Japón cuenta con 32 personas; el personal de la embajada de Japón en México, asciende a 72 diplomáticos y empleados auxiliares.

Realiza dentro de su ámbito, las funciones asignadas a las direcciones generales regionales.

d) Dirección General para el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas

Esta dirección coordina todas las actividades relacionadas con la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas, incluyendo todos sus órganos, consejos, comités y conferencias, así como de los organismos especializados que atienden temas específicos, como la educación, la cultura y las comunicaciones.

Tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Formular e impartir los lineamientos generales que normen la actuación de México en el sistema de las Naciones Unidas.

- Supervisar las labores de las misiones de México ante los órganos de las Naciones Unidas.

- Participar en la negociación de **tratos, convenios y acuerdos internacionales**, promovidos por los órganos y agencias del sistema de las Naciones Unidas.

Subsecretaría “C”

a) Dirección General para Asuntos Culturales

Esta unidad es parcialmente responsable del cuarto objetivo de la política exterior: utilizar la cultura mexicana como elemento de identidad y de presencia de México en el mundo.

Con este propósito, la Dirección General de Asuntos Culturales, formula los lineamientos generales de la política exterior de México en materia de difusión e intercambio cultural, académico y educativo e **interviene en la celebración de los convenios y programas de intercambio cultural y educativo.**

Igualmente coordina, a través de las misiones diplomáticas, la difusión de la cultura, las artes y la historia de México en el extranjero y dirige la operación de los programas de becas ofrecidas a nacionales de **México por otros países y organismos internacionales.**

b) Dirección General de Asuntos Consulares

Antiguamente se denominaba Dirección General de Protección y Servicios Consulares. Esta unidad es responsable de **proporcionar protección a los mexicanos en el**

exterior y de coordinar el funcionamiento de las oficinas consulares.

Como quedó expuesto en el apartado anterior, la **protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero es el tercer objetivo central de la política exterior.**

Para la consecución de este objetivo, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Prestar los servicios consulares documentales que requieran las comunidades **mexicanas, así como facilitar la documentación de los extranjeros que se dirigen a México y ejercer los actos de fe pública consular.**

- Elaborar los programas de **protección a mexicanos en el extranjero y vigilar su cumplimiento.**

Es talla demanda de estos servicios, que la carga de trabajo es excesiva para la mayoría de los consulados. La cifra de estos actos durante el año de 1988, que ascendió a poco más de 2 millones, da una idea de la magnitud de la tarea desarrollada por esta unidad administrativa.

México cuenta con 25 consulados generales; 26 de carrera y 99 honorarios; 59 **secciones consulares y 3 agencias consulares.**

e) Dirección General de Cooperación Técnica y Científica

Responde a la necesidad de promover, actualizar y programar acciones en el campo científico y tecnológico internacional, tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

Tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Formular y proponer a las autoridades los lineamientos generales de la políti-

ca exterior en materia de cooperación técnica y científica.

-Participar en la negociación de **convenios y acuerdos en materia de cooperación técnica y científica.**

Para el gobierno de México, la **cooperación técnica y científica internacional** es parte integrante de la política exterior del país y constituye un valioso instrumento de apoyo y complementación de los esfuerzos nacionales para el desarrollo económico y social. En este contexto, se lleva a cabo una política de acercamiento con la comunidad **internacional a fin de emprender acciones mutuas de cooperación, en particular en materia de transferencia de tecnología.**

d) Dirección General del Acervo Histórico Diplomático

La original Dirección General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones, se transforma con el propósito de cumplir con la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de custodiar, restaurar y publicar los documentos diplomáticos. Con este propósito, efectúa una verdadera labor de **investigación y análisis; asimismo realiza las crónicas e informes que son requeridos por ley.**

Oficialía Mayor

Anteriormente le estaban adscritas las áreas de Programación, Organización y Presupuesto; de Recursos Humanos y de Recursos Materiales y Servicios, que tenían asignadas las funciones referentes a la administración de recursos financieros, humanos y materiales, respectivamente.

Considerando que las direcciones generales adscritas a la Oficialía Mayor son **áreas prestadoras de servicios, mismos que se deben proporcionar con prontitud y eficiencia a las áreas sustantivas a fin de que**

estén en condiciones de cumplir con las metas y objetivos comprometidos, se llevó a cabo una reorganización en las áreas de Oficialía Mayor.

Por tal motivo, la administración de los recursos humanos se ubicó en la Dirección General del Servicio Exterior, a la cual se **le denomina ahora Dirección General del Servicio Exterior y de Personal.** Esto ha permitido la desaparición en la estructura orgánica de la anterior Dirección General de **Recursos Humanos.**

Esta medida permitió concentrar en una **sola unidad administrativa la selección, contratación, control y pago del personal adscrito a la Secretaría, tanto el personal de carrera del Servicio Exterior como el sujeto al régimen ordinario del Apartado "B" del artículo 123 constitucional.**

Con dicha reorganización, la Oficialía Mayor queda integrada por las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto; del Servicio Exterior y de Personal y la de Recursos Materiales.

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, administrará para 1989 un presupuesto de aproximadamente 115 millones de dólares. Poco más de la mitad de este presupuesto se destina al pago del personal radicado en el exterior y al pago de las cuotas de los organismos **internacionales de los que México forma parte.**

La Dirección General del Servicio Exterior y de Personal tiene registrados a 1,400 miembros del servicio exterior mexicano. Adicionalmente, el personal de la Secretaría **lo integran aproximadamente 2,500 servidores públicos y 1,000 empleados auxiliares en las representaciones diplomáticas.**

La Dirección General de Recursos Materiales es responsable, entre otras funciones, de la administración de 200 inmuebles

en el exterior, de los cuales 50 son propios y 150 arrendados.

Por otra parte, la Contraloría Interna, fue adscrita a la Oficialía Mayor. Asimismo y por delegación del Secretario del Ramo, las delegaciones en el Distrito Federal y en los Estados, han pasado a depender funcionalmente de la Oficialía Mayor.

Desde el punto de vista de recursos asignados, la Secretaría de Relaciones Exteriores es relativamente pequeña. El factor que incide para hacer más compleja su administración es la existencia de 120 representaciones en el exterior.

Con objeto de facilitar el manejo administrativo de esta amplia red de oficinas, se lleva a cabo un proceso de simplificación y desconcentración, el cual no constituye tema de este ensayo, y que a igual que la reestructuración orgánica, pretende facilitar el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la política exterior del gobierno mexicano.

Como pudo observarse en el desarrollo del presente apartado la Secretaría de Relaciones Exteriores, de conformidad al Plan de Racionalización de Estructuras del Gobierno Federal, ha disminuido el número de unidades administrativas que integran su estructura básica, procurando que esta reducción no afecte sus funciones sustantivas y que la nueva estructura orgánica propicie un mejor equilibrio administrativo y una atención especializada de los asuntos.

Esto sin lugar a dudas, facilitará el cumplimiento de los objetivos y prioridades del gobierno federal en materia de política exterior.

CONCLUSIONES

La política exterior de la administración del Presidente Salinas, confirma los prin-

cipios que México ha defendido y seguirá defendiendo en el ámbito internacional.

La situación internacional cambia aceleradamente. Nos tocará vivir una nueva etapa de la historia de la humanidad, diferente a las anteriores, que ofrece nuevas oportunidades y nuevos desafíos a la nación americana.

Ante ella México confirma sus principios de política exterior y adecúa sus estrategias de la manera que mejor sirva a los intereses nacionales.

Con este propósito la nueva administración se ha propuesto seis objetivos muy claros de política exterior y ha identificado con precisión sus prioridades estratégicas.

En función de ello ha modificado la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de manera que responda mejor a esos objetivos y estrategias.

1 Este apartado tuvo como fuente principal un documento inédito de la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2 Gómez Robledo, Antonio; "Directrices Fundamentales de la Política Exterior Mexicana". En *Política Exterior de México. 175 años de Historia*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p.69.

3 Solana, Fernando. *Principios y Objetivos de la Política Exterior Mexicana*. Discurso pronunciado en la instalación del Foro de Consulta Popular sobre Factores Externos en el Contexto Internacional, México, 16 de febrero de 1989.

4 Salinas de Gortari, Carlos. *El reto de la soberanía*. Palabras pronunciadas en el acto de instalación de la Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, efectuado en Cuatro Ciénegas, Coahuila, el 9 de febrero de 1988.

5 Solana, Fernando. Principios y Objetivos de la Política Exterior Mexicana. op. cit.

6 Salinas de Gortari, Carlos. *Discurso de Toma de Posesión*.

7 Zepeda Cabrera, Miriam de. *México) la Cuenca del Pacífico*, Foro de Consulta sobre Factores Externos y el Contexto Internacional.

LA SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO A TRAVES DE SUS REGLAMENTOS INTERIORES

Por: ESTEBAN MOCTEZUMA BARRAGAN*

1. INTRODUCCION

En este documento se analiza y describe el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previo señalamiento de las transformaciones que ha sufrido desde su creación en diciembre de 1976, utilizando como herramienta la evolución de sus anteriores reglamentos interiores.

El objeto del presente artículo es el análisis de las modificaciones en la estructura de la Secretaría y los cambios en la distribución interna de sus funciones para hacer más ágil y efectiva la tarea de planeación, programación y presupuestación del gobierno federal.

Los reglamentos interiores de las dependencias, como elemento formal a través de los cuales queda definida su integración funcional y orgánica, no sólo muestran la configuración orgánico-estructural de las

mismas, o la distribución interna del despacho de los asuntos encomendados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a cada una de ellas, sino, sobre todo, hacen patente la forma en que su organización interna se va adaptando en el tiempo, para dar respuesta a los cambiantes factores económicos, políticos y sociales que se enfrentan en cada periodo de gobierno.

Un Estado de Derecho adapta sus instituciones al contexto de su realidad política y los requerimientos del desarrollo y de las demandas sociales mediante modificaciones al orden jurídico, dentro del cual tienen especial relevancia el derecho constitucional y el administrativo.

Puede advertirse que cada Reglamento Interior de la SPP, así como las reformas que se instrumentaron en algunos de ellos, tuvieron como fundamento superar prácticas, esquemas y conceptos, a partir de la experiencia de su aplicación cotidiana. La modernización constante de la dependencia y la búsqueda de respuestas inmediatas combinadas con la consolidación de los procesos

* Oficial Mayor de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

que han demostrado su validez, es el signo que marca la evolución de la Secretaría.

n, ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La planeación, presupuestación, control y gestión de los recursos son actividades fundamentales de la administración general, pero máxime cuando el patrimonio administrado tiene la magnitud de ser parte del patrimonio estatal y los objetivos a lograr tienen alcance nacional.

De ahí que los gérmenes de las principales funciones que dan sustento a la creación de la SPP ya se venían desarrollando en el gobierno federal desde 1917, cuando en la primera Ley de Secretarías de Estado se establecieron en varias dependencias atribuciones relacionadas a lo que hoy conocemos como planeación, estadística, control y gestión de los bienes y recursos públicos.

En décadas posteriores y de acuerdo a las propias necesidades de la administración pública federal se crearon diversas comisiones y consejos que tenían a su cargo la responsabilidad de desarrollar las tareas de planeación y presupuestación, con el propósito de actualizar los métodos y sistemas para la obtención de las metas y objetivos del gobierno de la República.

El crecimiento del sector público planteó en la década de los sesentas la necesidad de adoptar un enfoque más amplio para la integración de los presupuestos de egresos de la federación y a considerar, tanto en las leyes de ingresos como en los decretos anuales del presupuesto, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal que realizaban inversiones de trascendencia en el ejercicio del gasto público federal.

El grado de complejidad que alcanzó la administración pública federal al finalizar dicha década, también dio lugar a la necesi-

dad de emprender una reforma administrativa del sector público. En 1967, en el informe sobre la reforma de la administración pública mexicana editado por la Comisión de Administración Pública (CAP), se señalaba la necesidad de perfeccionar los sistemas administrativos relacionados con las funciones que tenían a su cargo las secretarías de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público.

Más adelante, en el periodo 1970-1976, se insistió en la conveniencia de unificar bajo un solo mando, algunas funciones de las dependencias y otras de la Secretaría del Patrimonio Nacional, debido a los problemas de coordinación en las actividades de planeación, de presupuestación del gasto corriente y de inversión, de información y de control de las entidades paraestatales.

Es así como finalmente se llegó a la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por el decreto del 29 de diciembre de 1976 que promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley que recogía el producto de años enteros de diagnóstico, análisis y propuestas en materia de planeación del desarrollo.

Tres objetivos fundamentales motivaron el nacimiento de la Secretaría con carácter globalizador. El primero consistía en el ordenamiento de la acción gubernamental a través de la elaboración de programas y su traducción en presupuestos anuales; el segundo, fue el de lograr una eficaz administración del presupuesto de egresos de la federación para ejercerlo en los montos y lugares social y económicamente adecuados y oportunos y, el tercero, en desarrollar un sistema nacional de información que coadyuvase a la correcta toma de decisiones en materia económica y social.

Se encomendó a una misma dependencia funciones de planeación y presupuestación, así como contables, de auditoría, estadís-

tica, evaluación e informática, tanto para el sector central como para la vigilancia financiera y administrativa del sector paraestatal.

III. LA EVOLUCION DE LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO

Los diversos reglamentos interiores de la Secretaría de Programación y Presupuesto, responden a la necesidad de adecuar la estructura de la dependencia a cada etapa de desarrollo de la nación y al imperativo de realizar cambios en su organización interna acordes con la dinámica de las transformaciones de la administración pública federal.

a) Reglamento Interior 1977

El primer reglamento de la Secretaría refleja los cambios que se introdujeron en la reconstrucción de la esfera administrativa del Poder Ejecutivo Federal en la segunda mitad de los setentas, como efecto de la necesidad de unificar las funciones de planeación, presupuestación, evaluación y control en una misma dependencia. (Anexo 1).

Las atribuciones conferidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto en el Reglamento Interior publicado el 23 de marzo de dicho año, son el resultado de los múltiples esfuerzos que el país realizó en el pasado para hacer de la planeación económica social un instrumento real para la toma de decisiones.

El nacimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto conllevó a la unificación de los procesos de programación, presupuestación y evaluación en sus vertientes sectorial y regional, lo cual representó el eslabón inicial hacia lo que hoyes parte medular del sistema nacional para la planeación democrática.

Se da por primera ocasión coherencia al proceso de planeación, al crearse unidades específicas para atender cada una de las actividades de dicho proceso. Adicionalmente a la creación de tres subsecretarías encargadas de la programación, presupuestación y evaluación, respectivamente, en este reglamento resalta la integración del sistema nacional de información. Asimismo, se establece el Centro de Capacitación para el Desarrollo, la Comisión Interna de Administración y Programación y las delegaciones regionales de la Secretaría.

La Subsecretaría de Programación era responsable del análisis macroeconómico y sus tendencias; la propuesta de alternativas de política económica y social; la coordinación en la elaboración de los programas generales de corto, mediano y largo plazos; la elaboración de los programas sectoriales y de las normas y metodología para la programación regional. Por su parte, las principales funciones de la Subsecretaría de Presupuesto consistían en elaborar y autorizar el programa anual de inversiones públicas, asimismo el presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal; establecer las normas, sistemas y procedimientos del gasto público federal; y realizar los pagos al personal federal y a las dependencias gubernamentales. Cabe hacer notar la centralización del pago del gobierno federal.

De esta Subsecretaría dependía también la Contaduría de la Federación que tenía como función ser la encargada de llevar la contabilidad del gobierno federal y de depurar activos y pasivos para su registro en el balance de la hacienda pública federal.

A la Subsecretaría de Evaluación le correspondía diseñar y coordinar la implantación de un sistema nacional de evaluación integral; emitir normas que permitieran a las entidades del sector público realizar su evaluación; y, analizar el ejercicio del gasto

público y el cumplimiento de los presupuestos y programas. Para cumplir su función contaba únicamente con la Dirección General de Análisis para la Evaluación.

Las principales funciones de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información eran las de captar y procesar los servicios de información, coordinar los trabajos de estadística y censos y controlar los estudios geográficos del país.

El Centro de Capacitación para el Desarrollo tenía como función básica impartir la capacitación en materia de programación a nivel federal y estatal.

Dada la característica globalizadora de las competencias de la SPP era necesario que tuviera presencia en las entidades federativas. Por ello, se crearon las delegaciones regionales bajo la dependencia directa del secretario, con la función de ejercer dentro del ámbito territorial correspondiente, las atribuciones de las unidades administrativas centrales que expresamente se les delegaron. En este primer Reglamento existe una distribución de competencias entre las diversas unidades administrativas de la Secretaría, que delimitan el campo de acción de cada una de las áreas en función de cada fase del proceso de planeación: la programación, la presupuestación y la evaluación, acorde con los criterios prevalentes en la década de los setentas.

Sin embargo, la Secretaría de Programación y Presupuesto sufrió diversas modificaciones desde 1977, incorporando nuevas áreas administrativas, desapareciendo otras o bien distribuyendo funciones en áreas de nueva creación, sin llegar a la expedición de un nuevo Reglamento Interior hasta 1980.

Tal es el caso del proceso de incorporación del Centro de Investigación para el Desarrollo Rural (CIDER) a la Secretaría (Anexo 2).

Cabe destacar también la creación, a mediados de 1977, de la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres cuya actividad era la de programar acciones a corto y mediano plazos de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal para el desarrollo fronterizo y de zonas libres. Asimismo, en agosto de 1978, las delegaciones regionales dejan de depender directamente del secretario al crearse la Coordinación General de Delegaciones, con tres direcciones generales para buscar fortalecer el desarrollo regional.

En diciembre de ese mismo año, se transfiere a la Secretaría de Comercio la atribución de determinar la normatividad sobre las adquisiciones del gobierno federal. Como consecuencia de esta reforma, la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas se transfiere a dicha Secretaría, pero sería reintegrada a la SPP en 1983.

b) El Reglamento Interior de 1980

El primer ajuste a la estructura y organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto busca fortalecer las tareas de planeación en función de la experiencia previa. En este sentido la fase de programación se ve enriquecida al adentrarse a nivel de rama económica. En forma paralela el proceso de presupuestación se amplía al abrirse por sector económico y social. En cuanto al proceso evaluatorio se logra su mayor consolidación al incorporarse al proceso de auditoría gubernamental.

En la vertiente regional, se separan en unidades diferentes las tareas de programación y presupuestación, que en el Reglamento de 1977 se concentraban en la Dirección General de Programación y Operación Regional, decisión que, como se comentará más adelante, no produjo los resultados esperados.

El Reglamento Interior de 1980 buscaba una instrumentación más ágil del sistema de programación-presupuestación; el fortalecimiento de las unidades encargadas del control y fiscalización del gobierno federal, el mejoramiento del sistema nacional de información; el apoyo a la descentralización administrativa y la operación foránea; y, la **definición de mecanismos para organizar** los objetivos sectoriales de la Secretaría y las entidades coordinadoras.

Con el objeto de fortalecer esta última función se creó, al interior de la Subsecretaría de Programación, la Dirección General de Análisis de Ramas Económicas que buscaría identificar políticas y perspectivas para los principales sectores productivos.

Dar unidad al análisis del gasto corriente y de inversión así como de fortalecer el enfoque sectorial en la Subsecretaría de Presupuesto, se suprimieron las direcciones generales de Egresos y de Inversiones Públicas, y se formaron cinco nuevas direcciones generales: la del sector Agropecuario y Pesca; la del Energético e Industrial; la de Desarrollo Social; la de Presupuesto y Finanzas; y la de Política Presupuestal con funciones de presupuestación exclusivamente.

Asimismo, se creó la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal para sentar las bases del servicio **civil mexicano**.

La Coordinación General del Sistema Nacional de Información cambia su denominación por la de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática y define con mayor claridad sus atribuciones.

En el mismo Reglamento Interior se asigna y formaliza la función de establecer la comunicación entre áreas centrales de la dependencia y las delegaciones regionales a la Coordinación General de Delegaciones

Regionales, con lo cual se fortalece la relación de la Secretaría con las entidades federativas.

Con el propósito de dar apoyo técnico directo al secretario y promover, integrar y dar seguimiento al programa general de trabajo se crea la Coordinación General de Control de Gestión, que desaparece con el Reglamento Interior de 1985.

La instrumentación del segundo Reglamento Interior permitió la reorganización general de la Secretaría para asegurar la congruencia y continuidad en sus funciones sustantivas y aportó importantes avances al armonizar funciones anteriormente dispersas, incompatibles o duplicatorias y al recoger experiencias para apoyar normativamente la ejecución de aquellas actividades relacionadas con la planeación del desarrollo económico y social y el apoyo global a las entidades y dependencias del sector público. Este Reglamento viene a consolidar la estructura institucional que en sus aspectos sustantivos prevalece hasta la fecha.

e) *El Reglamento Interior de 1983*

La compleja y difícil situación económica del país a finales de 1982 se reflejó en una **inflación superior al ciento por ciento, reservas de divisas al más bajo nivel en muchos años, deterioro de los precios de intercambio de nuestras materias primas de exportación. un adeudo extemacercana a los 90 mil millones de dólares y un nulo crecimiento económico.**

Ante esta crisis económica, la administración empuñó su voluntad y esfuerzo en dos estrategias fundamentales: la reordenación económica inmediata y el cambio estructural. Se reconoció que para recuperar el crecimiento sostenido y el desarrollo de largo plazo era indispensable actuar de manera simultánea en ambos frentes y se enfatizó la disciplina y racionalidad presu-

puestal como elemento fundamental para contener la crisis y sentar las bases para un crecimiento económico sano y equilibrado.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, por razón de sus atribuciones globalizadoras, no sólo dictaba políticas y normas sino que las aplicaba hacia el interior con determinación. Por ello, se fijaron los objetivos de incrementar la productividad y la eficiencia, cumpliendo con el imperativo de hacer más con menos, sin menoscabo del cumplimiento de las atribuciones asignadas a la dependencia.

Para cumplir en mejor medida con los objetivos nacionales se establece el sistema nacional de planeación democrática. En la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, se fijan los principios que registrarían las actividades de planeación así como las responsabilidades de las dependencias en la materia y se define la coparticipación de los sectores social y privado.

Con la expedición de la Ley, se supera el esquema estrictamente administrativo de la planeación y se adopta un enfoque integral para su instrumentación a través de cuatro vertientes conceptuales, que definen la planeación como obligatoria, inductiva, conconada y de coordinación.

En virtud de las nuevas condiciones socioeconómicas de los años ochenta se revisó la organización de la Secretaría para encontrar mecanismos más ágiles y oportunos de respuesta, por lo que se definió una nueva estructura en el Reglamento Interior que apareció publicado en el Diario *Oficial de la Federación* en enero de 1983. (Anexo 3).

Este reglamento recoge las experiencias obtenidas de ubicar bajo diferentes responsables las fases de programación y presupuestación. Se concluyó que el amarre programa-presupuesto no puede darse en forma independiente, por lo que en este nuevo

ordenamiento se reagrupan las atribuciones de programación y presupuestación a nivel de unidad administrativa, tanto en el ámbito sectorial, como en el regional.

Este Reglamento Interior también separa atribuciones de orden normativo con las de orden operativo, las funciones de planeación de largo plazo, de las de programación y presupuestación. Por su parte, las funciones de evaluación se trasladan a la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

También se destaca en este Reglamento la desconcentración de los servicios de información para la planeación, a efecto de darle vida propia al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y con ello consolidar el sistema nacional de información.

Las principales modificaciones frente al anterior Reglamento fueron las siguientes: la creación de la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo; la integración de las funciones de programación y presupuesto y su distribución en dos áreas, la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios, y la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural; el establecimiento de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad; la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional; la instauración de la unidad administrativa de Modernización de la Administración Pública Federal; y la creación, como órganos desconcentrados, del Centro de Capacitación para el Desarrollo y el Centro de Investigación para el Desarrollo Rural Integral.

Es conveniente resaltar la integración que se hizo de las actividades de programación y presupuestación y su distribución sectorial. En una Subsecretaría se concertó la función de coordinación y control de las dependencias encargadas de los sectores

energético e industrial y de servicios y, en otra, se integró la coordinación de los aspectos relacionados con el desarrollo rural, el social y la infraestructura básica.

Por la importancia de la descentralización y la necesidad de generar un desarrollo regional más equilibrado, se decidió la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, cuyas funciones básicas eran programar y presupuestar el gasto de carácter regional, dar seguimiento a la descentralización y coordinar a las delegaciones regionales de la Secretaría.

El establecimiento de la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo respondió a la necesidad de formar un área especializada en la planeación y la programación económica y social, que permitió apoyar las tareas del sistema nacional de planeación con un personal reducido pero de un elevado nivel de calificación.

Independientemente de la estructura administrativa definida en las áreas sustantivas debe resaltarse la importancia de la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, encargada de diseñar la política y las directrices para la modernización administrativa federal de carácter global, así como de promover y evaluar la optimización de las estructuras y funciones de la administración pública.

Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se estableció en la SPP el Contralor Interno con las funciones de apoyar a la SECOGEF en la instrumentación de normas en materia de control, definir el programa de auditorías, dar seguimiento al programa de trabajo e imponer las sanciones derivadas de responsabilidades conforme a la Ley.

d) El Reglamento Interior de 1985

Desde la vigencia del Reglamento Interior de 1983, surgieron gradualmente cambios

en la estructura orgánica y en la distribución del trabajo interno de la Secretaría. Sin embargo, fue en julio de 1985 cuando en función de un ajuste en la estructura administrativa para apoyar la reducción en el gasto corriente de todo el gobierno federal y el saneamiento estructural de las finanzas públicas, que la Secretaría de Programación y Presupuesto llevó a cabo una importante reestructuración interna. (Anexo 4). Como consecuencia de ella, se redujo el número de unidades administrativas, sin desatender las funciones que le confería la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos legales, procurando incrementar los niveles de eficiencia y productividad, mediante los siguientes cambios:

Se fusionaron las subsecretarías de Planeación del Desarrollo y la de Control Presupuestal y Contabilidad, para conformar la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal; se eliminaron las direcciones generales de programación Económica y Social, de Documentación y Evaluación y de Servicios Sociales. Asimismo, se integró la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal a la Dirección General del Servicio Civil; se fusionaron las direcciones generales de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y la de Infraestructura Básica.

Finalmente, se formalizó la extinción de la Dirección General de Pagos y se regionalizó el Centro de Capacitación para el Desarrollo, **órgano desconcentrado que tenía nivel** de dirección general.

Posteriormente, por Decreto Presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 1986, una nueva Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional se hizo cargo de los asuntos que anteriormente correspondían a dos Subsecretarías: la de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural y la de Desarrollo Regional,

Asimismo, y con motivo de estas reformas, las atribuciones, que venía ejerciendo coordinadamente el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural Integral y la Dirección General de Programación y Presupuestos de Desarrollo Rural Integral, fueron asumidas por dicha Subsecretaría.

Fue así como la estructura orgánica de la SPP se integró en este periodo por las subsecretarías de Planeación y Control Presupuestal; de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios; y de Programación y Presupuesto del Desarrollo Social Regional.

IV. DESCRIPCIÓN y ANÁLISIS DEL REGLAMENTO INTERIOR VIGENTE

El Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente en vigor, está conformado en el marco de las experiencias previas de la dependencia y en las directrices que aportó el discurso político del actual régimen como parte del programa de gobierno 1988-1994 (Anexo 5).

El jefe del Ejecutivo Federal, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, propuso **ante** la nación al rendir protesta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tres importantes acuerdos: el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática; el Acuerdo Nacional **para la** Recuperación Económica y la Estabilidad; y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del **Bienestar** Popular.

Entre estos acuerdos, el relativo al mejoramiento productivo del **bienestar** popular ha requerido, **para** hacerse realidad, de la concertación de esfuerzos y recursos en cuatro aspectos fundamentales: la erradicación de la pobreza extrema; la garantía de seguridad pública; la dotación suficiente de servicios básicos en los Estados de la República; y el restablecimiento de la calidad de vida en la ciudad de México. Las acciones para lograr dichos propósitos se integraron

en el Programa Nacional de Solidaridad, cuya prioridad es la de atender los grupos sociales más deprimidos en las regiones rurales y las zonas urbanas marginadas. Reconlemos que el 6 de diciembre del año pasado, se creó **por** Acuerdo Presidencial la Comisión de dicho Programa como órgano de coordinación y ejecución de las políticas, estrategias y acciones que se están emprendiendo para combatir los bajos niveles de vida y fortalecer los programas de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

Bajo estas consideraciones, se facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para **someter** a la consideración y aprobación del Presidente de la República, diversos programas especiales que llevarán a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal en las materias que abarca el Programa Nacional de Solidaridad.

En segundo término, la propuesta del Ejecutivo Federal puso énfasis en la estrategia de desarrollo en tomo al Acuerdo Nacional **para la** Recuperación Económica y la Estabilidad, manifestándose el firme propósito de hacer institucional la concertación con los sectores sociales como método permanente **para la** definición de la política económica. Por ello, en el mes de enero de 1989, por Acuerdo Presidencial, se dispuso que la Secretaría de Programación y Presupuesto promovería la instalación del Consejo Nacional de Concertación Económica con la representación que corresponda a los sectores social y privado. Dicho Consejo tiene el carácter de foro general de participación y consulta **para la** integración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, así como para la concertación de las acciones que de él mismo se deriven.

En atención principalmente a estos grandes propósitos fue que en el nuevo Regla-

mento Interior de la Secretaría, se incorporaron nuevas estructuras y se modificaron otras. Debe hacerse énfasis en que la actual organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto realiza algunos cambios de estructura, pero conserva los órganos internos dedicados a proseguir con las tareas de planeación y concertación, así como para instrumentar las diversas etapas que comprende el Plan Nacional de Desarrollo, cuya vigencia abarca el periodo 1989-1994 acorde con lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Planeación.

El Reglamento Interior vigente en la Secretaría agrupa los procesos de programación y presupuestación de la vertiente sectorial en la Subsecretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo bajo una sola dependencia a todos los sectores.

En el ámbito regional es la Subsecretaría de Desarrollo Regional la que define el criterio programático presupuestal en la materia. El marco de planeación normativo, contable, de política presupuestal y servicio civil queda en la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y de Control Presupuestal. En el nuevo Reglamento Interior, se otorga a la Oficialía Mayor la facultad de supervisar y evaluar la operación de las delegaciones regionales, así como proponer y promover las normas y políticas que deban aplicar éstas para su organización y funcionamiento. **Asimismo, se suprimen las direcciones generales de Delegaciones y de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional.**

En lo que concierne a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se le responsabiliza de integrar la relación de las entidades paraestatales que forman parte de la administración pública federal, para su publicación anual en el *Diario Oficial de la Federación*.

Debe hacerse especial mención a la creación, dentro de la Secretaría de la Unidad

Responsable del Programa Nacional de Solidaridad, dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, con atribuciones para fungir como Secretariado Técnico de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad; formular los criterios y lineamientos de integración de los programas especiales y proyectos productivos; coadyuvar a la aplicación de las estrategias, políticas y acciones que en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos para las zonas áridas, grupos indígenas y zonas urbanas, establezca la referida Comisión; y promover ante las entidades federativas, la coordinación de acciones que requiere la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad.

Como ya se afirmó, en la Subsecretaría de Programación y Presupuesto se concentra el apoyo programático y presupuestal a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a través de las nuevas direcciones de Programación y Presupuesto Energético e Industrial; de Servicios de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Abasto; de Infraestructura y Desarrollo Urbano y de los Sectores Salud, Educación y Trabajo; estas direcciones Generales se crearon con la desaparición de las ya señaladas y con transferencias de unidades de otras subsecretarías.

Finalmente, debe señalarse que en la actual estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto se conserva el esquema funcional del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que contemplaba el anterior Reglamento de 1985.

La administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, tiene como objetivo **fundamental encontrar mecanismos modernos** que permitan el óptimo uso de los escasos recursos con que se cuenta. Ello implica seleccionar aquellas actividades prioritarias que no puedan dejarse al margen de las

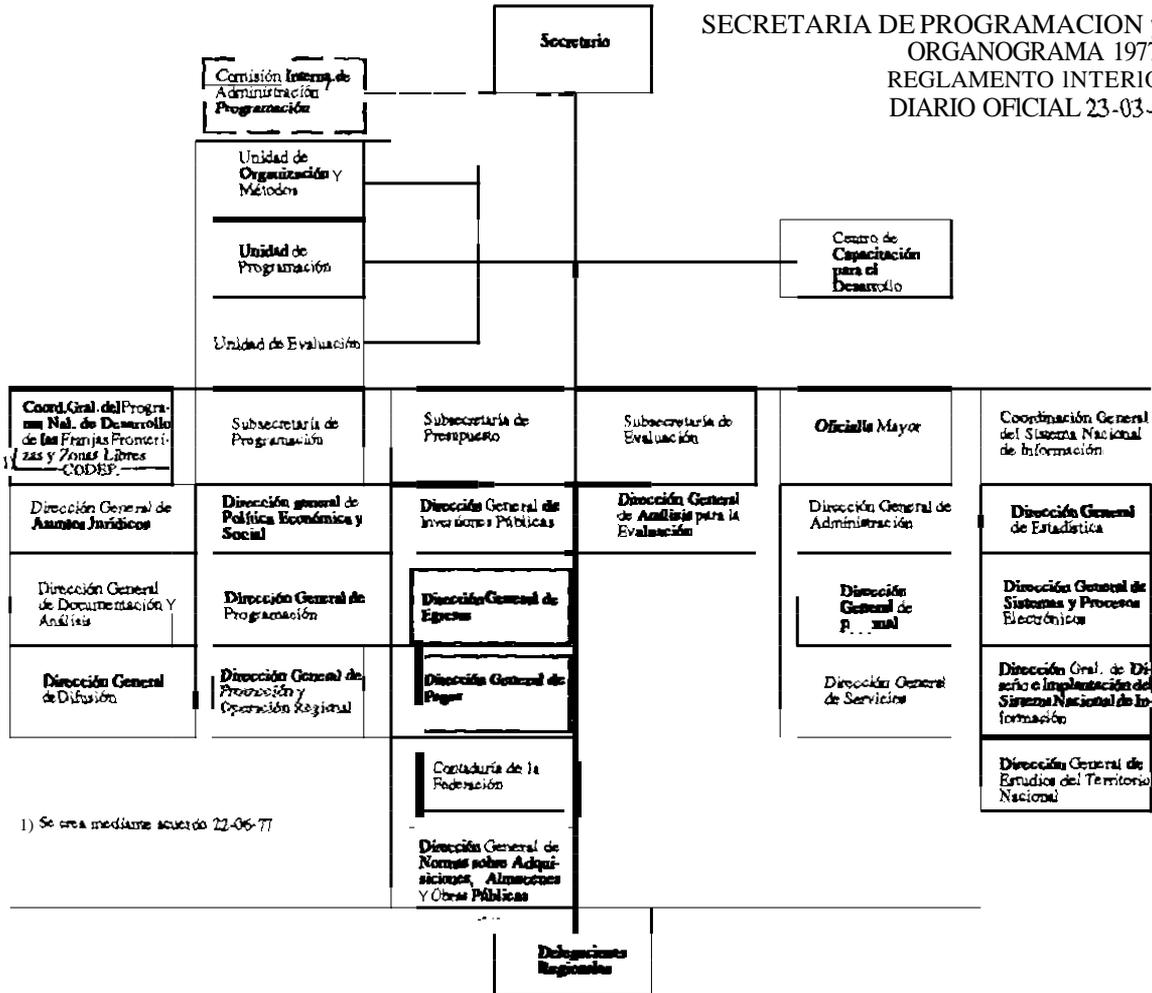
tas de gobierno y fortalecer las acciones necesarias para reducir la brecha de distribución del ingreso de la sociedad mexicana, empezando por la pobreza extrema. Se busca también llegar a un crecimiento económico gradual pero sostenido y con estabilidad de precios.

Se tiene la determinación de ampliar la libertad y la democracia. En ese empeño se inscribe la acción de todas las dependencias y entidades del gobierno de la República.

La Secretaría de Programación y Presupuesto ha tenido la responsabilidad de introducir nuevos y mejores esquemas de administración que permitan dar respuesta ágil y eficiente a los requerimientos del gobierno federal y entidades paraestatales,

El Reglamento Interior vigente en la dependencia ha buscado dotar a la Secretaría de una estructura ágil para contribuir al avance en la modernización de la administración pública federal y cumplir con los compromisos hechos por el Ejecutivo Federal a la sociedad mexicana.

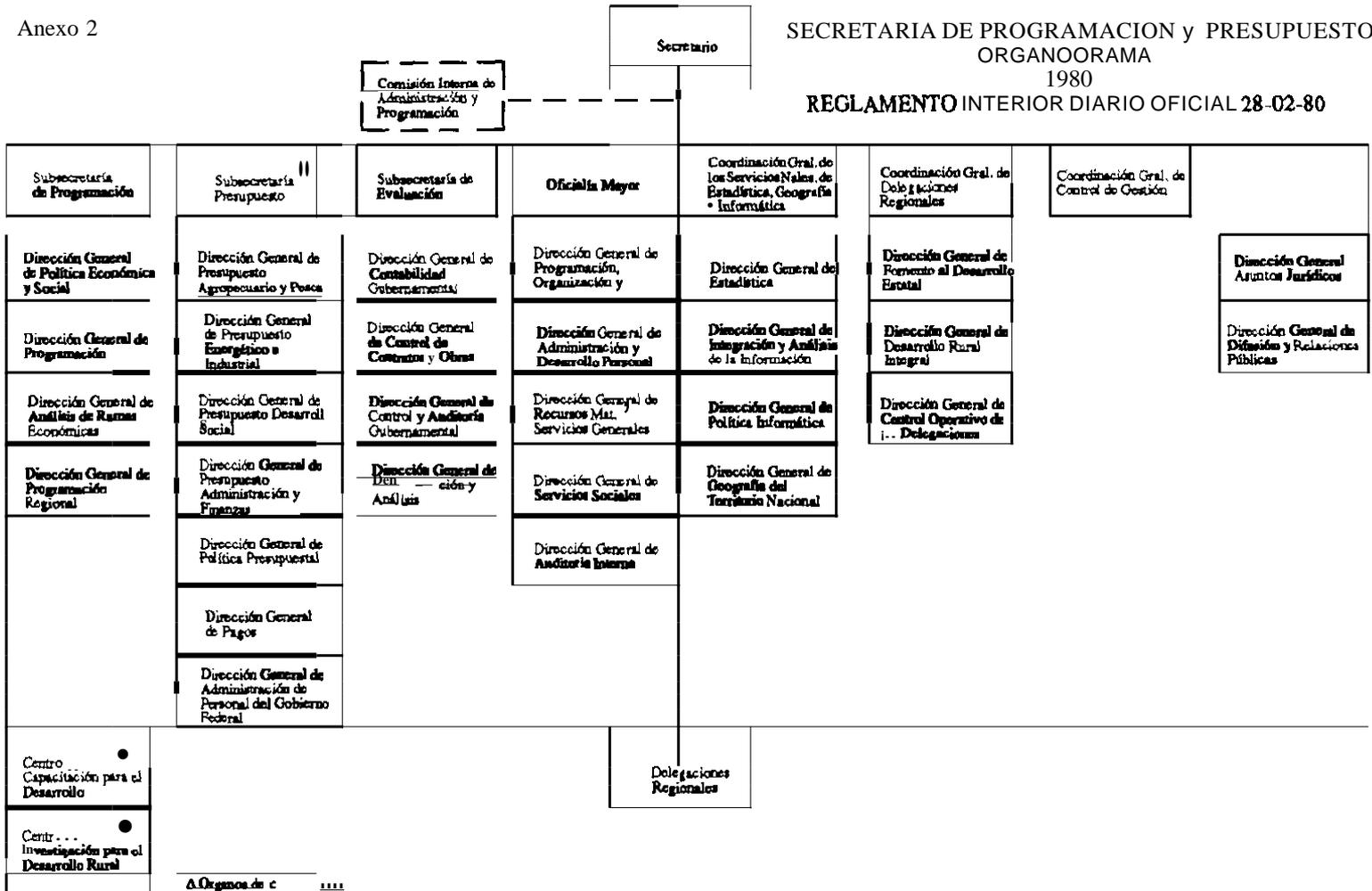
SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO
 ORGANOGRAMA 1977
 REGLAMENTO INTERIOR
 DIARIO OFICIAL 23-03-77

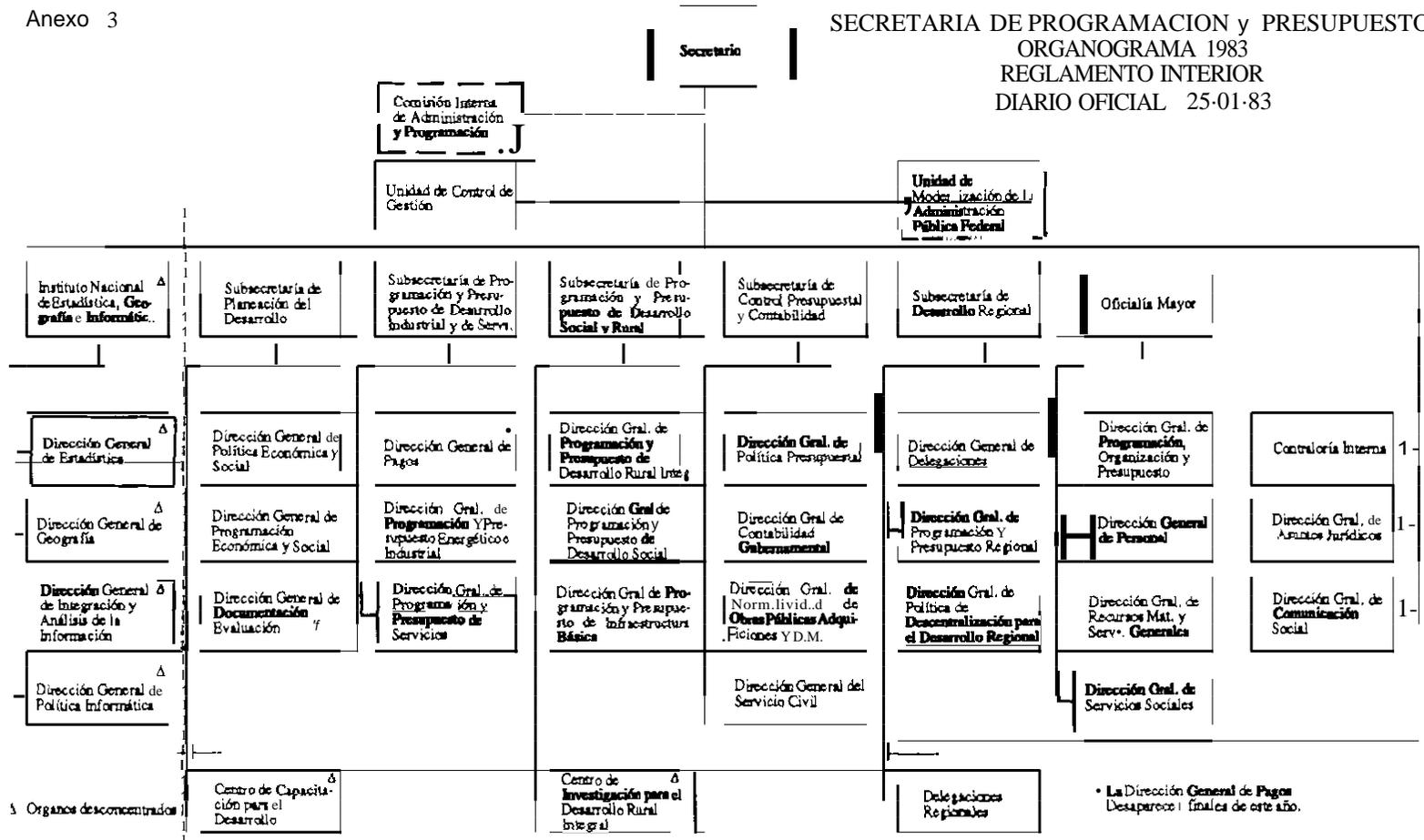


1) Se crea mediante acuerdo 22-06-77

Anexo 2

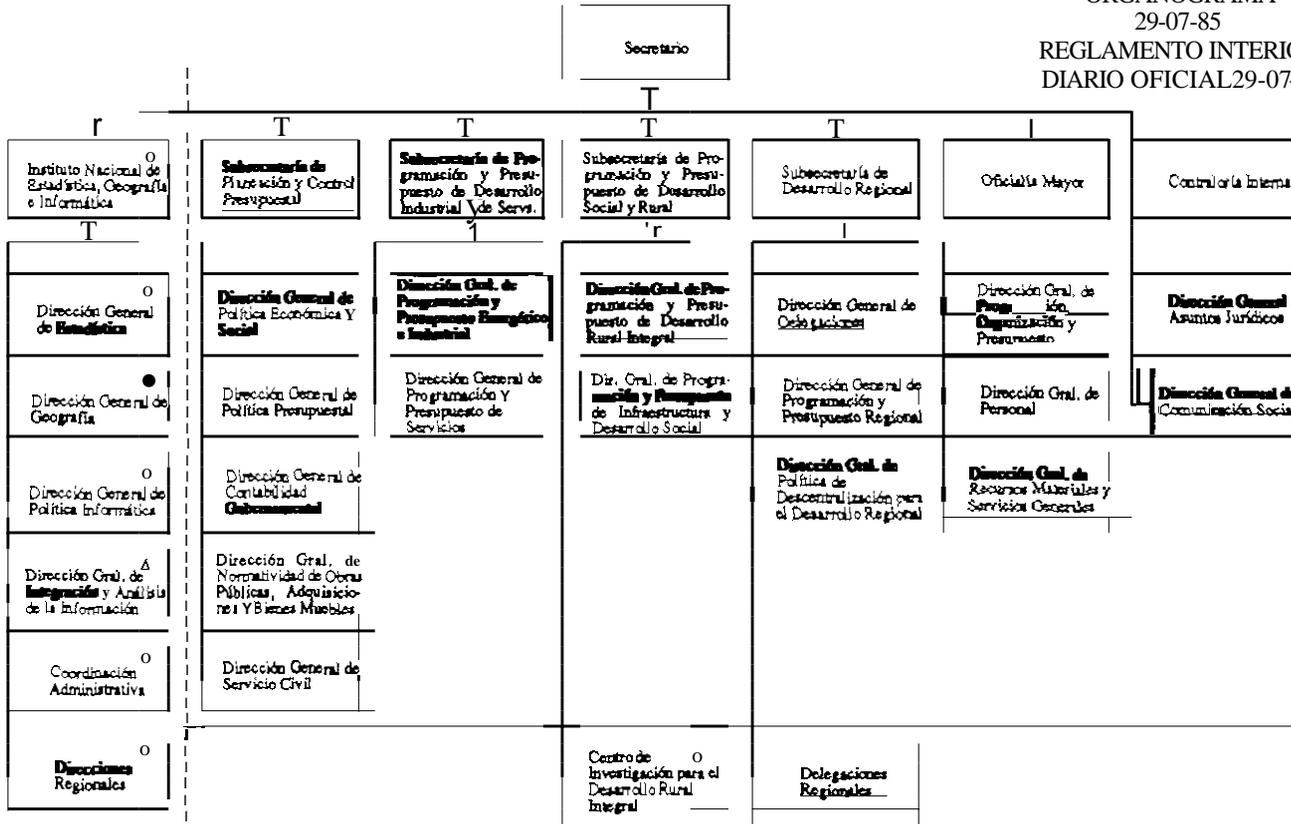
SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO
 ORGANOORAMA
 1980
 REGLAMENTO INTERIOR DIARIO OFICIAL 28-02-80





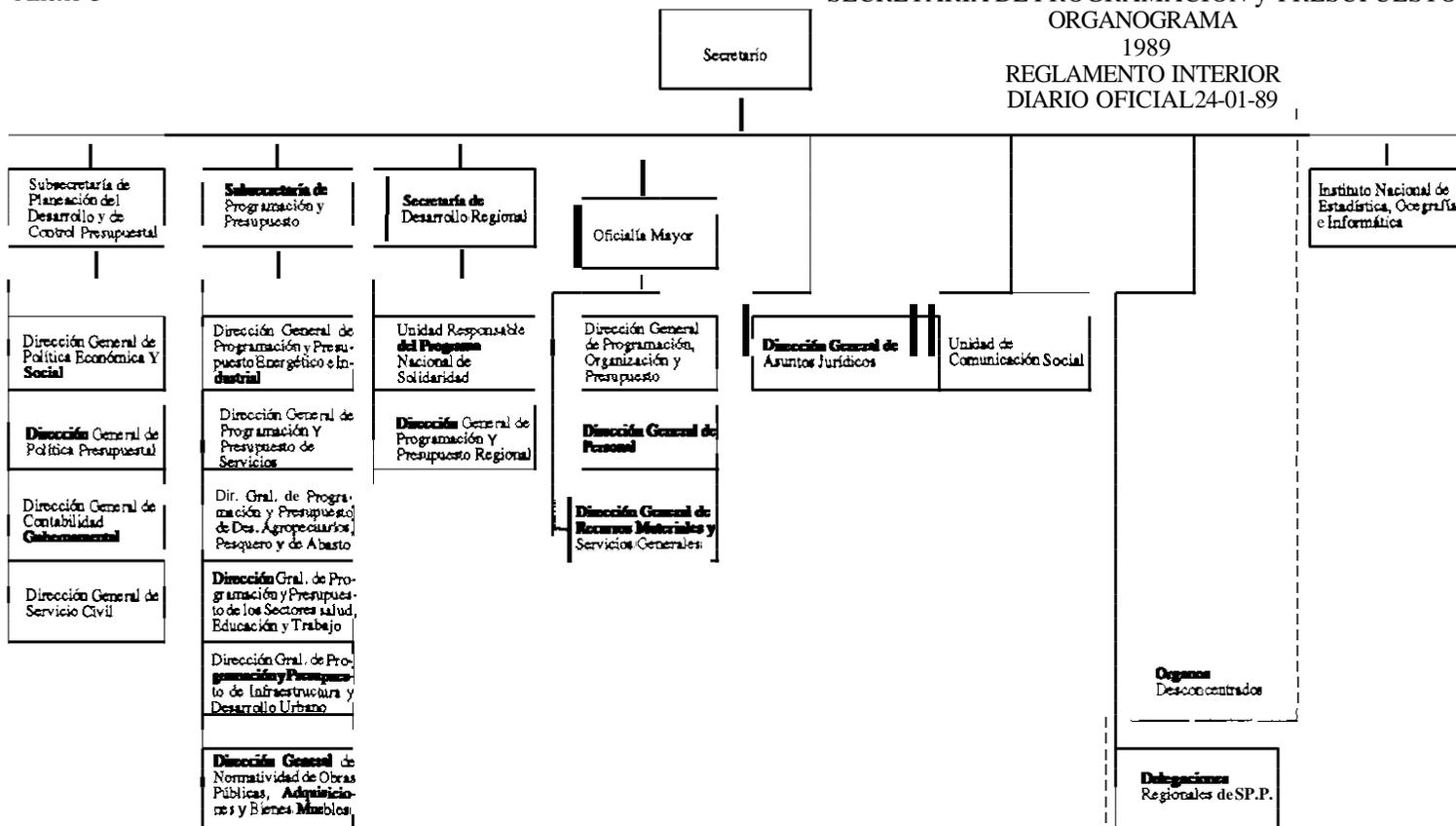
Anexo 4

SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO
 ORGANOGRAMA
 29-07-85
 REGLAMENTO INTERIOR
 DIARIO OFICIAL 29-07-85



A Organos desconcentrados

SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO
 ORGANOGRAMA
 1989
 REGLAMENTO INTERIOR
 DIARIO OFICIAL 24-01-89



EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Por: CARLOS ROJAS GUTIERREZ*

El alto ritmo de crecimiento económico alcanzado en México en la segunda mitad del presente siglo y los avances logrados en aspectos de educación, salud y servicios dieron lugar al surgimiento de una sociedad más participativa, más exigente, más atenta a los acontecimientos del quehacer público y del desarrollo económico del país.

Durante los últimos 75 años, México se ha mantenido en la dirección del progreso y de la transformación de sus estructuras económicas y sociales. Sin embargo, los efectos de la crisis económica que afectó al mundo en las últimas décadas, comenzaron a manifestarse en nuestro país cuando se avizoraba un estadio más complejo del modelo de desarrollo. Bajo su efecto, las contradicciones estructurales y coyunturales irrumpieron en la vida nacional. Se evidenció la desigual e injusta relación entre las actividades del campo y las urbanas, caracterizada por una creciente descapitalización de las

primeras; quedó de manifiesto que la industria nacional no estaba preparada para un mercado internacional más competitivo, al que necesariamente debía integrarse, los ingresos por las exportaciones petroleras se vieron drásticamente restringidos por la abrupta caída de los precios; la reordenación de las finanzas públicas exigía decisiones cuyos efectos incidían en la presión inflacionaria. Esta situación se veía agravada por el peso del pago del servicio de la deuda externa.

Sin crecimiento económico, con fuertes restricciones presupuestales en el gasto público y ante la necesaria modernización de las actividades productivas y del propio aparato estatal, los niveles de vida de los mexicanos se vieron afectados por la necesaria etapa de austeridad que implicaba la corrección de los desequilibrios.

Aun cuando toda la sociedad se ha visto afectada en sus niveles y formas de vida, es innegable que el impacto ha repercutido más drásticamente en ciertos grupos sociales específicos. Su posición en las actividades productivas, la calidad y naturaleza de

»Coordinador general de la Comisión del Programa Nacional de la Solidaridad.
Secretaría de Programación y Presupuesto.

su **trabajo** Y sus posibilidades de inserción en los sistemas de seguridad social no permiten a comunidades indígenas y campesinas, ni a grupos populares urbanos resistir los embates de la crisis.

Para 1988, el salario real había disminuido en casi un 50 por ciento con respecto a 1982. El 18 por ciento de los hogares nacionales percibe menos del salario mínimo y casi la mitad de la población tiene ingresos mensuales inferiores al equivalente a dos salarios mínimos. Alrededor del 50 por ciento de los hogares del país no alcanzan a cubrir con sus ingresos el costo de las necesidades básicas. Más del 18 por ciento de la población registra condiciones de pobreza extrema, dicha población se encuentra principalmente en zonas rurales de baja productividad agrícola en núcleos indígenas y zonas urbanas y suburbanas de las grandes ciudades.

Reconociendo la magnitud de los sacrificios sociales impuestos por la crisis y para encauzar la necesaria modernización social, política y económica que permitirá al país enfrentar el siglo XXI, encaminado ya en un proceso de crecimiento estable y sostenido, el gobierno de la República considera definitivamente inaplazable la atención de las demandas sociales más apremiantes.

Desde el inicio de su mandato, Salinas de Gortari propuso a la nación tres acuerdos nacionales: Para la ampliación de la vida democrática; para la recuperación económica y la estabilidad; para el mejoramiento productivo y el bienestar popular.

Los tres acuerdos marcan las orientaciones fundamentales del que hacer público para recuperar el camino hacia el desarrollo con una participación más activa de la sociedad en todos los ámbitos de la vida nacional. Existe, por ello, una estrecha interrelación entre los acuerdos. Es necesaria esa ampliación de los cauces de participación democrá-

tica en todas las expresiones organizadas de los grupos sociales, incluyendo el propio Estado.

En el contexto de este artículo, corresponde destacar, el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular. A partir de sus orientaciones se ha definido la estrategia de acción que integra la política social en su conjunto. Es propósito central de la acción gubernamental, el desarrollo de una política social eficiente, sustentada en la ampliación de las actividades productivas y de los servicios sociales en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, abasto y cuidado del medio ambiente.

Se reconocen cuatro prioridades sociales de mayor urgencia: la erradicación de la pobreza extrema, la garantía de seguridad pública, la dotación suficiente de servicios básicos en los estados y el restablecimiento de la calidad de vida en la ciudad de México.

Para atender las demandas sociales básicas, se adoptó como criterio fundamental en la elaboración del presupuesto anual de la federación, otorgar la mayor prioridad al gasto social. Igualmente en la coordinación con los demás ámbitos de gobierno, se ha insistido en que este criterio sea respetado. La prioridad de erradicar la pobreza extrema, dio lugar a la creación del Programa Nacional de Solidaridad, cuyos propósitos, **alcances e instrumentos se presentan a continuación.**

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Los principios

El Programa Nacional de Solidaridad es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza, mediante la suma de esfuerzos coordinados entre los tres órdenes

de gobierno y a través de proyectos y acciones concertadas con la sociedad.

En el marco de un enfoque integral para combatir la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad, es el instrumento por excelencia para renovar una cultura de solidaridad y de participación social. **El corobatea la pobreza requiere de un elevado espíritu de solidaridad de todos los mexicanos.**

Manifestación transparente de esa solidaridad, ha sido históricamente la capacidad que caracteriza a los grupos indígenas y campesinos de realizar el trabajo bajo formas de organización en las que prevalece la cooperación y la ayuda mutua para realizar acciones de beneficio común. En el medio **urbano, cada vez con mayor frecuencia se distinguen formas de participación solidaria para gestionar soluciones o aliviar las necesidades de colonias populares o de sectores específicos con grandes necesidades.** Así, el Programa busca sumar a las expresiones de trabajo compartido de los grupos de menos recursos, la solidaridad social de que han dado muestra los mexicanos en los momentos más difíciles. Al sustentarse sobre esa base, el gobierno de la República reconoce el enorme esfuerzo que realizan para asegurar **su sobrevivencia aquellos mexicanos que menos tienen.** Siendo ellos quienes menos oportunidades han recibido, no han significado nunca, ni representan hoy una carga para el gobierno o para la sociedad, por el contrario, debe reconocerse que es más lo que transfieren con su trabajo que lo que reciben a cambio.

Sin embargo, para romper las condiciones que mantienen a los grupos más desfavorecidos fuera de los beneficios del desarrollo, es necesario el compromiso del Estado, al igual que el de la sociedad, para que sumando esfuerzos sea posible romper el círculo perverso de la pobreza.

El Programa Nacional de Solidaridad contiene acciones de apoyo o propuestas productivas y de mejoramiento del bienestar. Se parte del principio de que para la superación de la pobreza es fundamental que los individuos y las comunidades sean capaces de producir y generar ingresos suficientes para vivir dignamente. Las acciones de bienestar no son para sustituir el trabajo productivo, sino para apoyar ese tránsito hacia la autosuficiencia en las necesidades más elementales y cumplir con las obligaciones sociales del Estado mexicano.

De esta manera las acciones del Programa se orientan principalmente a:

- Apoyar a la agricultura en zonas de alta siniestralidad y a la diversificación productiva en el campo.
- Impulsar y apoyar la multiplicación de proyectos productivos y la incorporación de la población a los mismos, capacitando a los grupos, individuos o comunidades beneficiarias.
- Promover la construcción, autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda, así como la regularización de la propiedad del suelo, ampliación de la infraestructura y del equipamiento urbano en las colonias populares de las grandes aglomeraciones.
- Consolidar, ampliar y mejorar la capacidad de los servicios de educación, salud, de abastecimiento popular y de alimentación en los niveles estatales y municipales.

Los destinatarios del Programa

La población nacional es el marco de referencia de todos los programas del gobierno federal, en el propósito fundamental de desarrollo económico, político y social.

Sin embargo, aun cuando los esfuerzos del gobierno federal se orientan a llevar los beneficios del desarrollo a todos los ámbitos del territorio nacional, existen amplios núcleos de población a los cuales les llega parcialmente, en forma deficiente, o carecen por completo de aquéllos. Ello, da lugar a que se vaya deteriorando el nivel de vida de esos mexicanos, generando consecuentemente rezagos sociales que se hace urgente acabar.

Núcleos de población que se encuentran en apartadas comunidades indígenas, campesinos que viven en zonas de baja producción agrícola y habitantes que se asientan en la periferia de las ciudades, carecen de los servicios básicos, y tienen graves deficiencias en alimentación, educación, empleos, salud y vivienda, padeciendo por ello, cada uno en su entorno social, condiciones de pobreza extrema. En esta población se centran las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

Comunidades étnicas que forman parte de esa diversidad cultural que nos enriquece como nación; pero que sin embargo, han estado al margen de los beneficios del desarrollo del país. Campesinos del medio rural que se mantienen con una agricultura de subsistencia, debido a la baja productividad de sus tierras, por la falta de acceso a los apoyos productivos y crediticios que les son necesarios.

Los habitantes de las colonias populares, constituyen el tercer segmento de la población que vive en la pobreza extrema. Ellos, en su gran mayoría, son emigrantes del campo que se han asentado en la periferia de las ciudades, buscando mejores condiciones de vida. Las dificultades que enfrentan en esta búsqueda, en ocasiones han dado lugar a problemas de drogadicción, alcoholismo, desintegración familiar y delincuencia, entre otros. Problemas que se suman a la insufi-

ciencia de servicios básicos, y se agravan por la falta de recursos para la atención de sus necesidades más apremiantes,

Al constatar que es diverso el entorno social en que viven estos tres núcleos de población y que por ello, sus problemas son distintos en magnitud y naturaleza, el Programa Nacional de Solidaridad reconoce que la solución a los mismos deben ser de acuerdo a las características propias de cada grupo.

Parte fundamental en la integración concreta del Programa Nacional de Solidaridad es la manera como se plantean las soluciones a los problemas que viven estas comunidades y estos núcleos de población. Se busca que las propuestas surjan de ellos mismos, que señalen cuáles son sus necesidades más apremiantes y la forma como se corresponsabilizan en la ejecución de las acciones que se llevan a cabo para el mejoramiento de sus niveles de vida.

Mecanismos administrativos y recursos

Desde el punto de vista administrativo, la unidad del Programa Nacional de Solidaridad, se ubica en la Secretaría de Programación y Presupuesto, bajo la coordinación del titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Para sumar el esfuerzo de los gobiernos estatales y municipales, se ha dispuesto que los proyectos y las acciones del Programa Nacional de Solidaridad sean parte esencial de los convenios únicos de desarrollo. La definición y ejecución de las acciones del Programa se realizan siguiendo tres lineamientos:

- Establecimiento de acuerdos especiales de coordinación con gobiernos estatales y municipales, para fortalecer su capacidad de gestión y ejecución.
- Apoyo a los programas sectoriales de salud, educación, abasto, alimen-

tación, servicios públicos municipales y de impulso a la vivienda.

- Concertación de acciones específicas que respondan directamente a las demandas de organización de comunidades indígenas, campesinas y urbanas.

Para la ejecución de las acciones se utiliza la estructura de las delegaciones regionales de la SPP. Ampliando ésta las funciones normativas del Programa, apoyando de esta manera a la Unidad del Programa Nacional de Solidaridad. La parte propiamente de ejecución la realizan, en primera instancia, las propias comunidades. En los casos en los que no es posible que lo hagan, por la naturaleza y complejidad de las obras, se busca que sean los ayuntamientos los que lo realicen, los gobiernos estatales y en última instancia la dependencia del gobierno federal. Se busca de esa manera que las comunidades se beneficien desde el inicio de los trabajos.

El gobierno de la República utiliza los instrumentos a su alcance para combatir la pobreza extrema. A este objetivo se destinan los recursos que el gobierno federal tradicionalmente asignaba a los programas de desarrollo regional y a los de empleo. **De esta manera, se inicia una reorientación radical del gasto público en el ámbito regional hacia la atención de las necesidades de los grupos más pobres de la población.** Además, los gobiernos estatales han ido respondiendo a la iniciativa del ejecutivo federal creando programas estatales de solidaridad, con los que se busca sumar más **recursos.**

Así, a los recursos federales, que para 1989 ascienden a 1.6 billones, se suman las aportaciones estatales, municipales y las de los propios beneficiarios. Además, se están incluyendo también recursos crediticios de la banca de fomento, 10 que permite multiplicar los beneficios de la acción pública.

Igualmente, se están integrando al Programa Nacional de Solidaridad los fondos provenientes de organismos internacionales que participan con créditos y aportaciones en la lucha contra la pobreza.

Para asegurar la coordinación de acciones de los sectores de la administración pública federal cuyas responsabilidades se asocian al bienestar social, se creó la Comisión Nacional del Programa Nacional de Solidaridad.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad

Mediante acuerdo presidencial publicado el 16 de diciembre de 1988, se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que norman el Programa y para asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de zonas áridas y urbanas.

La Comisión está presidida por el titular del Ejecutivo Federal y se integra de manera permanente por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Pesca y por el jefe del Departamento del Distrito Federal, así como por los directores generales del IMSS, CONASUPO, INI, FONART, FIDEPAL, CONAZA Y La Forestal, FCL.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad tiene las siguientes funciones:

1. Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y de la población de las zonas áridas y urbanas en materia

de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos, y los programas anuales respectivos, los que especifican las acciones obligatorias para el sector público; así como las que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de inducción y concertación con las representaciones de los sectores social y privado o con los particulares interesados.

2. Someter por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República los programas especiales.
3. Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que en las materias señaladas deban observar las dependencias y entidades de la administración pública federal.
4. Establecer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones que sean responsabilidad de la administración pública federal en las materias señaladas,
5. Opinar sobre los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal que prevean acciones relacionadas con los programas especiales.
6. Establecer conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones previstas en los programas especiales.
7. Establecer políticas y programas complementarios y acordar la ejecución

de acciones orientadas a la atención de la población objetivo.

8. Proponer acciones de emergencia cuando así lo requieran los programas especiales.
9. Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico y de capacitación de recursos humanos.
10. Evaluar periódicamente, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales, en función de los objetivos y prioridades fijados en dichos programas.
11. Definir las políticas que norman la participación del país en las reuniones y convenios internacionales relativos a cuestiones de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos para los núcleos indígenas y la población de zonas áridas o urbanas.

Para el desempeño de sus funciones, la Comisión cuenta con un coordinador general designado por el titular del Ejecutivo Federal, quien tiene a su cargo las siguientes funciones: someter a la Comisión el Programa de Trabajo; presentar las propuestas resultantes de los trabajos de carácter técnico, así como las consultas con los gobiernos estatales y con los sectores social y privado; dar seguimiento a los acuerdos adoptados por la Comisión, e informarle periódicamente sobre su cumplimiento y ejecución; y coordinar los trabajos de las **subcomisiones**.

Asimismo, la Comisión cuenta con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma; por representantes de

núcleos indígenas, campesinos y grupos populares; por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculados con el objeto y funciones de la propia Comisión; y por representantes de los sectores social y privado.

El Consejo Consultivo de la Comisión del Programa depende de la presidencia de la Comisión y está integrado por una **presidencia y un secretariado técnico, mismos que** conducen y ejecutan permanentemente los trabajos de sus miembros. El Consejo constituye la **instancia** de comunicación e inducción con los sectores social y privado de la economía; y en él se expresan las opiniones y **propuestas** que conducen a definir la base de concertación en los programas que defina la Comisión; y se opina sobre los resultados y efectos logrados.

El desafío y la innovación en la gestión pública

El reto del Programa Nacional de Solidaridad está en su método de formulación y ejecución. Se parte del principio de la **existencia de una sociedad madura; una sociedad** más preparada para actuar organizada en las acciones que se realicen en su propio beneficio. Esto se ha hecho más evidente en los grupos de escasos recursos, los que han tenido que recuperar antiguas y crear nuevas formas de solidaridad para la **sobrevivencia**.

Al apoyarse en la activa participación social que se presenta para proyectos específicos, el sector público podrá lograr en su funcionamiento, formas de trabajo que lo acerquen a los ciudadanos. Se trata de lograr, así, una más cercana y efectiva articulación entre gobierno y sociedad, en la **que se complementen sus acciones en la** búsqueda de un propósito común.

La concreción del método de trabajo plantea interrogantes atractivas que constituyen

un reto a la imaginación administrativa: ¿Cómo simplificar la programación para que sean realmente los grupos sociales los que definan y programen las acciones? ¿De qué manera se les puede convertir en **ejecutores, de acuerdo a sus condiciones de organización?** ¿Cuál debe ser la **instancia** única de concertación? ¿Cómo realizar las funciones de control y evaluación que exige la administración pública, sin que obstruya la ejecución de las acciones?

Para **contar** con elementos que **permitan** dar respuesta a esos cuestionamientos, sabiendo que no hay una sola respuesta, se han establecido los siguientes criterios de ejecución del Programa:

- Participación y corresponsabilidad de los beneficiarios en la definición de las acciones y en el modo y tiempos de ejecución, con el objeto de que respondan a sus prioridades, atiendan sus demandas y se respete la diversidad de culturas y necesidades.
- Flexibilidad de las dependencias del sector público para superar trabas burocráticas y **adaptarse** a las formas de organización y trabajo de cada grupo y comunidad.
- Gradualidad para procurar que el proceso de erradicación de la pobreza se realice paulatinamente, pero sobre bases **firmes**.

De esos criterios, una conclusión inicial puede formularse: debe ser en el seno de la organización municipal en donde se articule la participación social con los tres niveles de la administración pública. Esto significa que es necesario hacer más efectiva la gestión pública municipal, para que pueda ejercer **las atribuciones que constitucionalmente le** competen y ampliar éstas a aspectos del desarrollo económico, de acuerdo a las

posibilidades técnicas con que cuenta o vaya adquiriendo el gobierno municipal.

Con el Programa Nacional de Solidaridad se persigue orientar la acción de los gobiernos federal y estatal hacia el desarrollo de la capacidad de gestión de los ayuntamientos. Para ello, se están utilizando los instrumentos jurídicos y programáticos de que dispone el gobierno federal y la Secretaría de Programación y Presupuesto para orientar el gasto público de los propios sectores del gobierno federal, y de los gobiernos estatales. Los instrumentos son, para el caso del gobierno federal, los acuerdos de coordinación que permite la Ley de Planeación, y los convenios únicos de desarrollo que la misma Ley define como medio para coordinar acciones con los estados que integran la federación. El propósito es hacer del Convenio Único de Desarrollo el medio por

el que se destinen mayores recursos a los municipios, no sólo en lo que constituyen el Programa Nacional de Solidaridad, sino de todos los ámbitos de la administración pública.

Para concretar esa intención, se promoverá la formulación de planes municipales, en los que se defina la estrategia de desarrollo a corto y mediano plazos, con señalamientos concretos de acciones a realizar. Será posible, a ese nivel, armonizar las políticas de ataque a la pobreza extrema con la de desarrollo. Queda así claramente establecido el propósito del Estado mexicano de que las acciones contra la pobreza sean parte esencial de la estrategia para la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica y para el mejoramiento productivo del bienestar social.

EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y EL NUEVO REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL

Por: FERNANDO PAZ SANCHEZ.

INTRODUCCION

A lo largo de varios años-prácticamente desde 1934 hasta 1982- y en atención a objetivos sociales, el sector público federal recibió, adquirió y constituyó empresas productivas. El número de éstas, el universo de entidades paraestatales, llegó a tener tal dimensión y tal diversidad que fue preciso encomendar a varias dependencias del Ejecutivo la coordinación de las mismas, agrupándolas a partir de la naturaleza de su campo de acción.

Ese proceso de crecimiento no fue siempre resultado de objetivos preestablecidos, tampoco obedeció a un propósito deliberado de intervención del Estado en la actividad económica. En términos generales puede afirmarse que toda empresa importante dentro de una rama de la producción o bien con un peso específico en la economía de una región, que manifestara quebrantos o impo-

sibilidad para mantenerse activa, así como los proyectos con escasa rentabilidad o falta de recursos para seguir adelante, eran susceptibles de pasar a formar parte de la administración pública federal.

Procuraba la intervención del Estado sostener las empresas en operación, mantener las fuentes de empleo, evitar el desabasto de bienes básicos, prestar servicios sociales de amplia cobertura e integrar vertical y horizontalmente la industria o bien otros sectores del quehacer nacional.

El desarrollo económico y social de México conseguido desde los años treinta, no podría explicarse sin tomar en cuenta la actividad desplegada por las empresas de la administración pública federal,

El análisis profundo de la composición y estructura del sector público federal, emprendido a fines de 1982, permitió advertir que la gran mayoría de esas empresas operaban sobre bases sanas y generaban utilidades; que su actividad, si bien resultaba importante en el orden sectorial o regional, no era estratégica, ni prioritaria como fun-

• Oficial Mayor de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

ción del gobierno. Sobre tales premisas, se tomó la decisión de incorporar la gran mayoría de esas empresas a un proceso de reordenación.

Esa reordenación permitiría, al mismo tiempo, centrar las actividades de la empresa pública en campos de alta prelación y estratégicos para el desarrollo de la sociedad mexicana y vendera la iniciativa privada a grupos sociales el conjunto de negociaciones que operaban en campos diversos: fraccionamientos residenciales y turísticos, hoteles y restaurantes, líneas de transporte, empresas editoriales, plantas elaboradoras de productos químicos y bienes intermedios, ingenios azucareros, plantas de beneficio y refinación de minerales no básicos ni estratégicos, plantas embotelladoras de refrescos, fábricas de calzado, ropa, textiles y aparatos domésticos.

En fin, todas aquellas empresas que por falta de suficiencia económica o de capacidad financiera habían pasado, en otro momento, al sector público volvían en esta ocasión a su sector de origen. pero debidamente saneadas en su aspecto operativo, con nuevos equipos, con una mejor organización y administración o simplemente sin problema financiero para mantenerse en actividad.

En esta forma, la reordenación del sector público contribuyó, al facilitar la transferencia de empresas en plena actividad, a evitar mayores impactos negativos en la producción y en el empleo.

Energía, Minas e Industria Paraestatal

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a fines de 1982, tenía encomendada la función de coordinar las actividades de 400 empresas en su gran mayoría ocupadas en la industria de la transformación.

Para llevar a cabo las acciones derivadas de esa función, la Secretaría contaba dentro de su estructura orgánica con una Subsecretaría de la Industria Paraestatal de Transformación, que era apoyada, a su vez, por el trabajo realizado en las direcciones generales: Naviera, Ferroviaria y del Autotransporte, Metaimecánica y de Bienes de Capital, y del Azúcar y de Industrias Diversas. (Ver anexo 1).

Con la reordenación del sector público, entre 1982 y 1988, el número de empresas coordinadas se redujo a 86, tomando en cuenta matrices y subsidiarias. En consecuencia dejó el Estado de participar en varias ramas económicas y buena parte de la estructura administrativa de SEMIP quedó sin materia de trabajo.

El cambio estructural y la reordenación propiciaron que otra de las unidades administrativas de SEMIP, el Centro de Promoción y Evaluación de Proyectos, dejara de tener objetivos y metas que cumplir y por lo mismo se procedió a su liquidación.

El nuevo reglamento interior

Al iniciar la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari era indispensable ajustar la estructura de SEMIP conforme a los cambios ocurridos en la industria paraestatal.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal es la dependencia encargada de la política y normatividad, así como de la coordinación operativa de los organismos y empresas del sector público que participan en las ramas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional.

En consecuencia, se ocupa de coordinar todo lo referente a hidrocarburos, petroquímica básica, energía eléctrica para servicio público y minería, que forman parte medular del patrimonio nacional, y de participar

en la ordenación de lo referente a petroquímica secundaria, siderurgia y fertilizantes, renglones prioritarios de la actividad económica, obedeciendo las directrices contenidas en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Las empresas coordinadas por SEMIP son, a la fecha, cerca de cuarenta. Entre ellas, figuran: Petróleos Mexicanos, que se ocupa de explorar, producir, industrializar y comercializar hidrocarburos; Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro, que se encargan de la generación, distribución y comercialización de la electricidad destinada a servicio público; Fertilizantes Mexicanos, que produce y distribuye fertilizantes químicos; SIDER-MEX, que a través de Altos Hornos de México y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, participa de manera integral en la producción de acero; Azufrera Panamericana y Compañía Exportadora del Istmo, que producen y comercializan azufre; Exportadora de Sal, que produce y comercializa sal marina; Minera Carbonífera Río Escondido, que produce carbón para generar energía eléctrica, y Roca Fosfórica Mexicana, que produce y comercializa concentrados fosfóricos.

En el campo de la minería, la Secretaría coordina las actividades de tres organismos de investigación y fomento: el Consejo de Recursos Minerales, que estudia, explora y cuantifica la riqueza geológica de México; la Comisión de Fomento Minero y el Fideicomiso Minerales No Metálicos Mexicanos, que tienen a su cuidado el apoyo técnico y financiero de la minería mexicana. También compete a la Secretaría coordinar las actividades en materia científica y tecnológica que llevan a cabo los institutos del Petróleo y de Investigaciones Eléctricas, Nucleares y Siderúrgicas.

El ajuste de la estructura administrativa debería atender en primer lugar, la nece-

sidad de ordenar el trabajo conforme a los objetivos de política económica y social del nuevo gobierno. En segundo lugar, era indispensable la reestructuración para adecuarla al campo de trabajo que se había modificado con la reordenación. Pero, el tercer lugar, debía aprovecharse esa coyuntura para modernizar la propia estructura administrativa. Esto es, para acercar la toma de decisiones a los hechos; evitar instancias no necesarias; superar duplicidades e interferencias, y elevar los niveles de eficiencia.

El nuevo reglamento interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, expedido el 8 de marzo del presente año y publicado un día después en el *Diario Oficial de la Federación* constituye una **respuesta a esos requerimientos.**

En la estructura orgánica que se aprueba, desaparece la Subsecretaría de la Industria Paraestatal junto con sus áreas administrativas de apoyo; se suprime la Coordinación General de Programación Sectorial y dos direcciones generales: la de Estudios y Organización Sectorial y la de Información Sectorial, para dar plena vigencia al espíritu de la Ley de Entidades Paraestatales y se liquida la Contraloría Interna para facilitar el proceso de planeación dando peso a la autoevaluación de resultados.

En el trazo del nuevo esquema administrativo se definieron rigurosamente las funciones a realizar para cumplir los objetivos que el Ejecutivo Federal encomienda a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. A partir de las mismas, se procedió a determinar la estructura y el nivel más apropiado para realizar esas funciones con oportunidad y eficacia.

Sobre esas bases generales, el nuevo reglamento interior detalla que los asuntos competencia de SEMIP serán despachados por las siguientes unidades administrativas: (Ver anexo II).

1. Secretaría.
 2. Subsecretaría de Energía.
 3. Subsecretaría de Minas e Industria Básica.
 4. Oficialía Mayor.
1. Reportan directamente a la Secretaría, las direcciones generales de Asuntos Jurídicos, que a partir de esa fecha asume las funciones de la Dirección General de Asuntos Laborales, que se elimina la de Asuntos Internacionales, que viene a fortalecer y ampliar las funciones antes encomendadas a la Dirección General de Transacciones Internacionales de la Energía y de la Industria Paraestatal, la Dirección General de Planeación que habrá de ocuparse de las relaciones sectoriales, la programación y planeación del sector, así como de la organización interna de la propia SEMIP, entre otras cuestiones, y la Unidad de Comunicación Social.

Bajo la coordinación directa del Secretario, y conforme a los términos establecidos en sus respectivos ordenamientos vigentes, quedan la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias y la Comisión Petroquímica Mexicana.

2. Cuenta la Subsecretaría de Energía para el desempeño de sus atribuciones con el apoyo de las direcciones generales de Política Energética, de Operación Energética y de Investigación y Desarrollo.
3. A su vez, las tareas de la Subsecretaría de Energía de Minas e Industria Básica, cuentan con el auxilio de las direcciones generales de Minas, de Operación Minerometalúrgica y de Industria Básica.
4. El ajuste operado en los objetivos y en las funciones de la SEMIP, así como

el registrado en las unidades orientadas a las tareas sustantivas, facilitó reubicar las responsabilidades en materia de asuntos laborales en la Dirección General de Asuntos Jurídicos; y las de información y procesos electrónicos en la Dirección General de Planeación,

De este modo, se apoyó la fusión de las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto y de Servicios Administrativos para unir y coordinar sus trabajos en la Dirección General de Administración, que reporta la Oficialía Mayor.

También bajo el cuidado y supervisión directa de esta área administrativa opera la nueva Unidad de Contraloría Interna, lo que facilita la ejecución de los programas de autoevaluación, control y seguimiento que se convienen con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La racionalización y modernización de la nueva estructura administrativa de SEMIP atiende los propósitos de eficiencia y simplificación que persigue el plan del Presidente Carlos Salinas de Gortari,

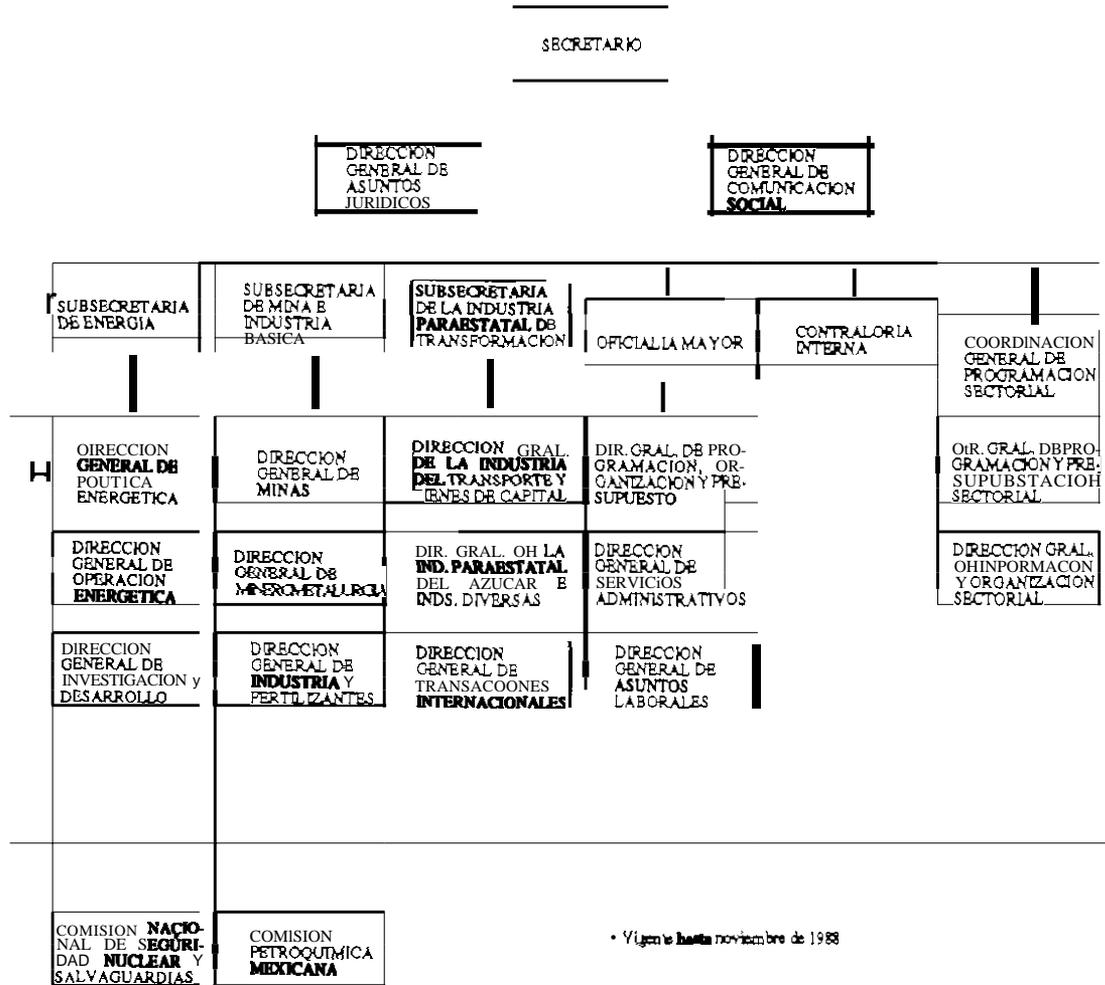
El futuro inmediato

La importancia de las empresas y organismos que forman parte del sector coordinado por SEMIP puede constatarse, si se toma en cuenta que durante 1983-1987 contribuyeron con más del 60 por ciento de las exportaciones de mercancías del país y en 1988 con el 43 por ciento. El producto dominante en las ventas es el petróleo. La contribución del sector a los ingresos tributarios del Gobierno Federal asciende al 50 por ciento de total; y su peso en el producto interno bruto es de un 5 por ciento.

En cada una de las ramas puede apreciarse de modo más objetivo el peso e importancia relativa de las empresas paraestatales. Así, PEMEX contribuye con el ciento por ciento de la producción nacional de hidrocarburos y petrolíferos (2.5 millones de barriles diarios de petróleo y exportaciones por 1.3 millones de barriles diariamente en 1988); aporta, además, el ciento por ciento de los petroquímicos básicos (15 millones de toneladas en 1988). Las empresas eléctricas controlan el ciento por ciento de la electricidad para servicio público, que demanda 100 mil gigawatts hora, que sirven a 15 millones de cuentahabientes; el ciento por ciento de los fertilizantes químicos, lo que permite atender una superficie de 13 millones de hectáreas; el ciento por ciento de la producción nacional de azufre (2.2 millones de toneladas); el 90 por ciento del carbón no coquizable para generación de energía eléc-

trica (4 millones de toneladas) y del carbón coquizable (2.4 millones de toneladas); el ciento por ciento de la exportación de sal (5.5 millones de toneladas en 1988); el 70 por ciento de la producción de fierro y el 55 por ciento del total de productos siderúrgicos (3.4 millones de toneladas de productos terminados en 1988); y el 47 por ciento de la demanda nacional de concentrados fosfóricos.

En consecuencia, las actividades de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal como cabeza de sector y como responsable del patrimonio de los mexicanos serán relevantes en el desarrollo económico y social del país, especialmente para alcanzar la recuperación del crecimiento y lograr las metas de bienestar que anhelamos para nuestra sociedad.



MODERNIZACION EN LA ESTRUCTURA Y EN LA ADMINISTRACION DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL*

Por: EUGENIO CARRION RODRIGUEZ..

SINOPSIS

El objetivo del artículo es mostrar la manera como las funciones de comercio e industria han estado presentes en la estructura institucional de la administración pública mexicana y, más particularmente, la forma como han estado incorporadas en el directorio de secretarías de Estado durante el último cuarto de siglo. En una sección por separado, se describe la reducción estructural que ha sufrido la dependencia en el pasado reciente

y se proporcionan indicadores cuantitativos sobre el número de áreas sustantivas que han desaparecido. En la sección más amplia del artículo se explica cuáles son las funciones de las direcciones generales de las áreas sustantivas, su importancia y la forma como se adecuan al nuevo carácter promotor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En la parte final se concede atención especial a la Unidad de Estudios sobre el Programa para Revisar el Marco Regulatorio de la Actividad Económica Nacional.

En este trabajo colaboro un grupo numeroso de funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quienes aportaron material documental sobre las actividades que llevan a cabo las áreas de su responsabilidad. El autor editó, seleccionó y estructuró estas notas, agregándoles las secciones primera y segunda. En todo caso, se hace responsable de cualquier error en el texto, agradece la colaboración que recibió para estructurarlo y reconoce a los participantes todo el mérito que pueda asignarse a este artículo. Este trabajo no refleja el punto de vista oficial de la dependencia.

"Oficial Mayor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

I. Presencia histórica en la administración pública: desde los orígenes hasta nuestros días

En la historia de la administración pública mexicana es prácticamente obligada la referencia de su antecedente germinal, el decreto del 8 de noviembre de 1821 que estableció, acorde a la concepción de las llamadas "cuatro causas", la definición de igual número de ministerios: la Secretaría de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia; la Se-

cretaría de Estado Y Despacho de Guerra y Marina y, la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

José Manuel de Herrera fue el primero en ocupar el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores de México, del 4 de octubre de 1821 al 22 de febrero de 1823, durante la Regencia del Imperio Mexicano y el Imperio de Agustín de Iturbide. De su actuación al frente de este Ministerio rindió un informe el 8 de marzo de 1822.² Este documento, dividido en secciones, trata de los asuntos de Estado, Gobierno, Beneficencia y Fomento. Es precisamente en este último apartado que se aprecia el señalamiento de algunas cuestiones hasta hoy todavía objeto de la gestión pública y parte de la responsabilidad de la actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Entre las efemérides puede destacarse otro episodio interesante: poco después del decreto del 18 de noviembre de 1821 se expidió --el 15 de diciembre-- la primera ley que reglamentaba el comercio exterior del nuevo imperio. Este ordenamiento es singular: no solamente es el precursor en su género, sino lo caracteriza una filosofía económica profundamente liberal.

La administración pública de los inicios de nuestro periodo independiente sufrió, como un reflejo de la turbulencia política y militar, cambios continuos en su estructura y composición: el poder ejecutivo federal, entre los 11 años que mediaron de 1824 a 1835 cambió 16 veces de titular. "Los ministros de Relaciones cambiaron o fueron ratificados en 39 ocasiones; los de Justicia 34; los de Guerra, 48 y los de Hacienda, 37".³

Es basta 1853, con la creación del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que puede identificarse un órgano de gestión similar --por su denominación-- a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de nuestros días (SECO-

FI). La traza histórica de esta dependencia es accidentada y cambiante en los años que siguen. No obstante, en el directorio de secretarías de Estado su presencia puede distinguirse en el título distintivo de los despachos, porque alguno de ellos lleva a cabo alguna de las siguientes acciones: fomento, industria, colonización, comercio, economía y fomento industrial.

En los últimos 50 años, anteriores a la aparición de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sus antecedentes institucionales se encuentran en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (1932-1934), la Secretaría de Economía Nacional (1934-1958), la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (ambas del sexenio 1977-1982). En el anexo de este artículo se presenta la breve historia de la SECOFI que aparece en su manual de organización.

Si algún resumen numérico pudiese dar idea de las mutaciones habidas en la historia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a partir de la incorporación de nuestro país a la vida independiente y constitucional, debería mencionarse que ha figurado en la estructura orgánica de gobierno bajo más de 20 denominaciones diversas y que sus titulares forman un contingente de más de 100 funcionarios a lo largo de la historia de la administración pública mexicana.

n. Estructura de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a partir del 15 de marzo de 1989

Entre los años de 1964 y 1976, los asuntos de la actual SECOFI fueron despachados en la Secretaría de Industria y Comercio. Durante los seis años que siguieron su atención fue distribuida entre la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Es a partir del primero de diciem-

bre de 1982 que nuevamente este ramo de la administración pública se funde en una sola estructura: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Este proceso se asocia a una modificación sustancial de la dimensión de la dependencia así como del directorio de sus áreas administrativas. Conviene analizar detenidamente la naturaleza de **estas transformaciones**.

El 22 de julio de 1985, el *Diario Oficial de la Federación* publicó un acuerdo en el que se apuntaban lineamientos para reducir las dimensiones de la administración pública. Un mes después, el 20 de agosto, la misma publicación oficial difundía un nuevo reglamento interior de la SECOFI. Los cambios más notorios significaban reducciones estructurales de consideración; por una parte, **la** eliminación de dos subsecretarías, la de Planeación Industrial y Comercial, y la de Regulación y Abasto; por otro lado, **la** desaparición de nueve direcciones generales.

El último reglamento interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial aparece el 16 de marzo de 1989, esto es, a poco más de un trimestre de **distancia** del inicio de la administración del Presidente Salinas de Gortari, y refleja una reducción estructural de **importancia**, acompañada de cambios en la organización de la Secretaría. El nuevo reglamento reduce a tres el número de subsecretarías y a 18 **la** lista de direcciones generales. Al sumar las dos últimas reducciones estructurales de la Secretaría, el **resultado** es bastante revelador: hoy en día se cuenta con **la** mitad del número de subsecretarías y direcciones generales que existieron en 1983. Aun cuando la disminución estructural es menos severa en términos de las direcciones de área, las subdirecciones y jefaturas del **Departamento**, el recorte global de organización (véase cuadro 1) es superior al 30 por ciento.

Al margen de los cambios y reducciones en la organización de la SECOFI, interesa

explorar la composición de los recursos humanos. En una de sus divisiones características, los empleados de una Secretaría de Estado pueden dividirse en mandos medios y superiores, por un lado, y personal operativo —de base y confianza—, por otra parte. Según **esta** clasificación los indicadores más característicos de la SECOFI son los siguientes:

1. En mayo de 1989, la Secretaría cuenta con cerca de 9,500 empleados. El **II** por ciento de ellos está formado por mandos medios y superiores; cerca del 70 por ciento se integra por plazas operativas de base y el resto por empleados de confianza.

2. Si se consideran las cinco áreas principales de SECOFI, es decir, la del secretario, las tres subsecretarías y **la** Oficialía Mayor, la participación de los mandos superiores varía entre un máximo de 23 por ciento, en la Subsecretaría de Comercio Exterior y un mínimo de 10 por ciento, en la Oficialía Mayor. En **estas** mismas áreas los extremos de las participaciones de los niveles operativos se invierten —**por** ser porcentajes complementarios a los mencionados—.

La compresión de estructuras, en términos generales, no ha **estado** acompañada de una reducción de tareas y responsabilidades. De hecho ha supuesto un aumento obligado de la productividad de **la** SECOFI. Téngase presente, **por** demás, **que** después de la firma del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, la SECOFI contrajo compromisos y responsabilidades sin que ello estuviese asociado a una ampliación de sus recursos humanos.

m. El nuevo perfil de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Al día siguiente de haberse iniciado la administración del Presidente Salinas de Gortari, el titular de **la** Secretaría de Comer-

cio y Fomento Industrial pronunció un discurso en el que comentaba la estrategia de desarrollo que adoptaría el país y las condiciones para hacerla efectiva. En su alocución, mencionó lineamientos de acción que claramente imponen un carácter promotor a la Secretaría⁴

El carácter promocional de la SECOFI es un objetivo que se establece para toda la actividad sustantiva de la Secretaría y que, por tanto, abarca las áreas de comercio exterior, industrial e inversión extranjera y abasto y comercio interior. De especial relevancia en este proceso de promoción, resulta la creación de un grupo de estudio sobre las regulaciones que enfrenta la economía mexicana y cuyo propósito es identificar todos aquellos obstáculos que impiden la actividad productiva y la asignación eficiente de recursos.

En las líneas que siguen, se analizará con más detalle la estructura de la Secretaría y se indicarán los lineamientos de política que hoy guían su gestión. Se trata de un ejercicio de interpretación sobre las orientaciones primordiales de la actual gestión pública y se desarrolla sobre el eje del enfoque administrativo. Es claro que alrededor de este análisis se encuentran presentes factores de otra índole, las circunstancias económicas y políticas del gobierno y, más generalmente, las características contemporáneas de la sociedad mexicana.

IIU *Subsecretaría de Comercio Exterior*

En la estructura inmediatamente anterior a la que se consigna en el Reglamento Interior del 15 de marzo de 1989, la Subsecretaría constaba de cuatro direcciones generales:

Aranceles, Asuntos Fronterizos, Controles al Comercio Exterior, y Negociaciones Económicas y Asuntos Internacionales. Salvo por el caso de la segunda-la de

Asuntos Fronterizos- desaparecen las otras tres, para dar lugar en la estructura actual, a las direcciones de Negociaciones Comerciales Internacionales, de Política de Comercio Exterior y de Servicios al Comercio Exterior. Pueden explorarse más en detalle los rasgos distintivos de estas áreas administrativas.

M.U. *Dirección General de Política de Comercio Exterior*

Esta Dirección ha buscado una mayor simplificación de las tareas operativas y una mayor cobertura y especialización en los análisis y estudios. De hecho, la tarea fundamental de la Dirección General se ha extendido: del seguimiento y modificación de las tarifas del impuesto general de importación y exportación, se ha pasado al diseño y evaluación de la política de comercio exterior. Estos cambios se reflejan en el organograma del área: antes se contaba con dos cuerpos de organización para tareas operativas y con otro encargado del análisis; hoy se ha invertido esta relación.

El cambio de orientación en el desarrollo de las tareas se desprende de la nueva estrategia diseñada por la actual administración. Se busca consolidar los logros alcanzados en materia de política comercial, hacer congruente este esfuerzo con el resto de la política económica y reconocer que esta actividad debe ceñirse a los principios de transparencia, generalidad y permanencia.

111.1.2 *Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales*

El ambiente económico y comercial que prevalecerá en el escenario mundial a fines de los 80 y en los 90 estará caracterizado por tasas de crecimiento económico relativamente más lentas que las observadas en los 60 y 70 y por cambios geográficos en los patrones del comercio, la inversión y el crecimiento mundiales. Se apreciará una

mayor dependencia mutua en el mercado de alcance global y otros de tipo regional, lo que contribuirá a la formación de un complejo conjunto de países y regiones con **interacción mutua y un ambiente muy dinámico** de competencia entre todos ellos. Además, existirán graves dificultades para la adaptación estructural en algunas **naciones y regiones. que estimularán un mayor** proteccionismo y conflictos frecuentes entre naciones.

El diseño y conducción de una estrategia nacional de negociación comercial internacional debe reconocer este panorama mundial. La aún insuficiente capacidad exportadora del aparato productivo nacional, la inestabilidad del mercado petrolero mundial, la **gran** concentración de las exportaciones en un sólo mercado, la liberación de los controles a la importación, son sólo algunos aspectos que subrayan que el sector externo debe continuar jugando un papel dinámico que contribuya a promover el desarrollo, oriente la industrialización y permita superar la actual insuficiencia financiera del país.

En el ámbito de la estrategia de negociación comercial internacional es preciso promover una negociación más eficiente con el exterior, reducir la vulnerabilidad de la economía nacional a los impactos negativos procedentes del exterior, mantener una **presencia en el exterior que derive en una** contribución positiva a los objetivos de la política económica interna y contribuir a la reforma del sistema económico y comercial internacional con vistas a lograr mayor eficiencia, equidad y transparencia en la distribución de los costos y beneficios de la actividad económica.

En este proceso es preciso hacer compatible la apertura de la economía de México con una coyuntura proteccionista a nivel internacional, con un mayor y más seguro acceso

de los productos y servicios mexicanos a los mercados mundiales.

La economía internacional se encuentra inmersa en un profundo proceso de transformación. La reorientación de los procesos de manufactura de las economías más avanzadas, Estados Unidos, Japón, Europa Occidental, la "perestroika" soviética, la modernización china y el ajuste estructural en América Latina guardan relación con la búsqueda de nuevas fórmulas de agrupamiento de mercados y de inserción en el escenario mundial.

En consecuencia, la estrategia de negociación comercial debe ser integral y mantener congruencia y complementariedad en los diversos foros comerciales y entre los niveles multilateral, regional y bilateral. El objetivo central de la estrategia de negociación comercial internacional deberá ser obtener las mejores condiciones posibles de acceso a los mercados internacionales para los productos y servicios mexicanos. Por ello resulta indispensable avanzar por tres vías relacionadas: apertura de mercados; penetración del mercado con productos y servicios competitivos a nivel internacional; y permanencia y seguridad de acceso al mercado. En el ámbito multilateral el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ofrece claras oportunidades y la participación de México en la Ronda Uruguay es de vital importancia para buscar una mayor apertura y penetración de mercados y una mejor defensa de las exportaciones mexicanas frente a las medidas unilaterales, discriminatorias y proteccionistas que adoptan los principales socios comerciales del país.

En el seno de otros organismos internacionales y regionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCFAD), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el

Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos (OEA), es preciso que México promueva la lucha contra el proteccionismo, favorezca el ajuste estructural e impulse medidas comerciales multilaterales a fin de mejorar el acceso a los mercados.

En la estrategia de negociación regional no es posible ignorar el potencial que subyace en el comercio y la complementación económica entre los países en desarrollo. Por ello, México debe participar en la reactivación del proceso de reintegración latinoamericano mediante la eliminación de las restricciones arancelarias, y no arancelarias y la vinculación de la negociación comercial con acciones de complementación económica e industrial.

En el ámbito bilateral México debe ejecutar negociaciones eminentemente pragmáticas y complementarias de sus esfuerzos multilaterales y regionales. En este sentido México debe establecer lazos de cooperación económica de mediano y largo plazos. En consecuencia, es indispensable definir una estrategia diferenciada entre países industrializados y en desarrollo, y seleccionar con precisión los países y regiones prioritarias, para impulsar acuerdos de cooperación económica y comercial. De ahí, es preciso revisar y racionalizar las acciones de negociación comercial que México lleva a cabo en el marco de los convenios de cooperación económica y comercial suscritos con diferentes países y bloques de integración.

México debe aprovechar mejor los mercados naturales del país y los reacomodos geográficos que se observan en el escenario mundial. En consecuencia, parecería conveniente que la estrategia de negociación comercial bilateral se centrara en América del Norte, tanto Estados Unidos como Cana-

dá, América Latina y el Caribe, la Cuenca del Pacífico, especialmente en Japón y algunos países en desarrollo de reciente industrialización y la Comunidad Económica Europea. Naturalmente el mercado de los países nórdicos, algunos socialistas, especialmente China y la Unión Soviética y algunos africanos constituyen áreas de oportunidad comercial en el caso de algunos sectores y productos.

En consecuencia, la nueva estructura de la DONCI se conforma de cinco áreas fundamentales de trabajo, a saber: América del Norte, América Latina y el Caribe, la Cuenca del Pacífico, la Comunidad Económica Europea y los organismos internacionales. De esta suerte, la nueva organización responde a estos objetivos. Naturalmente la organización de las representaciones de la SECOFI en el exterior reflejan las prioridades establecidas en lo interno. Se encuentran establecidas en Washington, D.C.; Bruselas, Bélgica; Ginebra, Suiza; y en Montevideo, Uruguay.

111.1.3 *Dirección General de Servicios al Comercio Exterior*

Hasta mediados del sexenio pasado esta dirección general se caracterizó por ser de control más que de servicios. La apertura comercial del país motivó un cambio en la orientación. Se decidió darle mayor preponderancia a los servicios. Sin embargo, dicho cambio no fue suficiente.

La nueva estructura busca dar mayor énfasis al fomento y promoción de exportaciones. Se pretende ser el órgano que marque las directrices del comercio exterior. Por ello, este propósito en la nueva estructura la Dirección de Organización y Fomento al Comercio Exterior tiene una relevancia distintiva. Las responsabilidades de esta área son: promover y desarrollar programas de fomento industrial para alentar a las empre-

sas a exportar; auxiliar al director general en el manejo de la Misión Mixta Asesora de Comercio Exterior (COMPEX), órgano rector del comercio exterior; concertar convenios entre las distintas dependencias del sector público dedicadas a la promoción de exportaciones; y simplificar los trámites administrativos que actualmente entorpecen al comercio exterior.

Las tres direcciones restantes, la de dictamen y expedición de permisos, la de cuotas compensatorias y la de servicios a la exportación, se enfocan a prestar los servicios de gestión, trámite de asuntos y atención al público.

m.1A Dirección General de Asuntos Fronterizos

El profundo cambio económico que se ha dado en nuestro país en los últimos años ha afectado considerablemente la naturaleza del intercambio de bienes y servicios con el exterior; el monto, estructura, composición y orientación de exportaciones e importaciones del país se han modificado sustancialmente.

Bajo este proceso, el crecimiento y desarrollo de las franjas fronterizas se ha visto favorecido en relación al resto de las regiones y actividades del país; la actividad maquiladora, los servicios y el comercio fronterizo son florecientes, así como la actividad que se genera, en torno a una alta población flotante que concurre a la zona, en las actividades generales de intercambio y la migración a Estados Unidos de Norteamérica.

Es evidente que este proceso ha de identificarse y profundizarse en los próximos años, si se considera que el desarrollo de la plataforma exportadora del país y la afluencia de inversión extranjera tiene altas posibilidades de localizarse en la zona fronteriza o en la región norte del país, cuya influencia

económica gravitará de cualquier forma en el desarrollo de la zona.

Bajo este enfoque básico se requirió reestructurar la Dirección General de Asuntos Fronterizos para que constituya un elemento dinámico en el crecimiento y desarrollo de la zona fronteriza y propicie a través de la formación, integración y expansión de diversos mercados, la inserción de un conjunto muy diverso de actividades de la producción nacional, a las corrientes globales del intercambio internacional.

Es preciso entender la profunda y compleja dinámica de las franjas fronterizas: sus mercados complejos exigen crecientes operaciones complejas y servicios calificados que alterarán significativamente la naturaleza de la zona. Además, ya se está en presencia de un proceso de transición singular: la integración más amplia del país con la economía, la sociedad y la cultura mundiales.

La Dirección Técnica diseñará políticas y llevará a cabo actividades que permitan el desarrollo de la franja fronteriza y su adecuación a las circunstancias económicas. Son numerosos los factores de cambio: los procesos de apertura comercial y de liberalización a la inversión extranjera; el intenso cambio tecnológico mundial; la intensidad del intercambio internacional en servicios; la formación de infraestructura en comunicaciones y transportes hacia los puertos y zonas fronterizas. Estas transformaciones incidirán profundamente sobre las franjas fronterizas. Hoy en día ya se observa en ellas el surgimiento de actividades complejas de exportación de bienes y servicios.

En la Dirección de Operaciones se tienen tres subdirecciones: dos de ellas de acuerdo con el tipo de productos para los que se autoriza importación con franquicia a la zona (bienes de consumo y de producción) y

una Subdirección de Estadística e Informática.

1112. *Subsecretaría de Industria e Inversión Extranjera*

111.2.1. *Dirección General de Desarrollo Tecnológico*

Dentro de la nueva política industrial definida por la administración actual, sobresale por su importancia el desarrollo tecnológico industrial. En este sentido, la Dirección General de Desarrollo Tecnológico ha sido **encargada** de la tarea de asumir un carácter menos restrictivo y más activo con relación a la modernización **tecnológica** de las empresas. Se busca simplificar aquellas reglamentaciones oficiales que pudieran estar constituyendo obstáculos para que las empresas actúen en forma ágil en lo relativo a la modernización de su **tecnología**. Junte con esto, la Dirección General ha sido encargada de proveer información técnica que facilite a las empresas la selección de tecnologías apropiadas, información económica que les simplifique la negociación de términos convenientes en los contratos de transferencias de tecnología e información acerca de fuentes de asesoría y consultoría para adaptación, asimilación e investigación tecnológicas en el **país**. Otro aspecto **importante** de las nuevas funciones de la Dirección General de Desarrollo Tecnológico tiene que ver con la concentración de acciones entre los distintos **agentes** tecnológicos del país, a saber: empresas privadas, institutos de investigación públicos y privados, consultores, empresas tecnológicas, intermediarios financieros, centros de información técnica, etc.

Los cambios en la estructura orgánica registrados luego de la fusión de las antiguas direcciones generales de Transferencia de Tecnología e Invencciones, Marcas y Desarrollo Tecnológico, para formar la nueva Dirección General de Desarrollo Tecnológico,

co, reflejan las nuevas funciones que fueron encomendadas a esta área administrativa.

Un reto **importante** que deberá vencer esta entidad administrativa en el futuro próximo consiste en las limitaciones de personal y equipo de cómputo.

En cuanto a personal, el problema central consiste en la formación profesional que deben adquirir los empleados de esta entidad administrativa para dar un servicio público, moderno, eficiente, sin errores y de alta utilidad para las empresas comerciales industriales. En la medida en que se logre capacitar plenamente al personal para elevar su preparación profesional, la calidad del servicio que presta la entidad federativa mejorará notablemente.

En cuanto a equipo de cómputo, el cual es de importancia singular para el manejo de información de patentes, de marcas, de diseños industriales, de certificados de inversión, de contratos de transferencia de tecnología, se enfrentan también limitaciones como resultado de las restricciones presupuestales que se sufren en la actualidad.

La superación de estos retos permitirá que la entidad administrativa ofrezca a la comunidad industrial y comercial un servicio más eficiente, a la altura de la modernización industrial que se busca impulsar en el país.

111.2.2. *Dirección General de Inversión Extranjera*

La Dirección General de Inversión Extranjera, es el resultado de la reestructuración y difusión de las Direcciones Generales de Difusión y Estudios sobre Inversión Extranjera, de la de Inversiones Extranjeras, así como del personal de la extinta Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología que

apoyaba las labores de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Los objetivos de las dos direcciones generales, eran respectivamente:

1. Captar y promover en forma selectiva, la inversión extranjera directa, que por sus **características se adecua los requerimientos del desarrollo** coadyuve en la estrategia global de industrialización instrumentada en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, y orientar su participación en actividades que la requieran como complemento de la inversión nacional.

2. Participar en la regulación, orientación e instrumentación de la política mexicana de inversiones extranjeras, vigilando que se cumpla con la ley y demás disposiciones en la materia y con los criterios y lineamientos establecidos por la Comisión Nacional de **Inversiones Extranjeras**.

Sin embargo, existían funciones de ambas direcciones generales que mostraban duplicidad, falta de coordinación y ausencia de un verdadero carácter promocional, con la consiguiente asignación deficiente de recursos.

En este sentido, con la nueva estructura se fortalecen las funciones anteriores, a la vez que permiten una asignación eficiente de recursos, así como un tramo de control apropiado en la política de la inversión, en cuanto se refiere a planeación, promoción, coordinación y operación.

La nueva estructura de la Dirección del Registro Nacional de Inversión Extranjera permite llevar un control más estricto de los proyectos y compromisos concertados con la Secretaría en materia de inversión extranjera. **Así, el usuario encuentra apoyo suficiente para agilizar los trámites que realiza.**

La Dirección de Promoción y Coordinación dirige de manera más eficiente sus esfuerzos por difundir las posibilidades y ventajas que el país ofrece al inversionista a nivel mundial informa de la evolución y perspectivas de la propia inversión y busca que su impacto se genere tanto al interior del país como en el ámbito internacional.

Toda la información necesaria para analizar la inversión extranjera en el entorno macroeconómico del país (deuda, empleo, balanza de pagos, etc.), es responsabilidad de la Dirección de Estudios Económicos, misma que también realiza estudios de carácter sectorial y regional que permiten canalizar eficientemente la inversión extranjera.

La Secretaría Técnica es responsable de coordinar, dirigir y evaluar las solicitudes presentadas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como apoyar la instrumentación de la política de la inversión extranjera. Su labor principal es servir de apoyo técnico y operativo a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

111.2.3. Dirección General de Normas

La Dirección General de Normas es la dependencia responsable de la política de normalización del país y la encargada del desarrollo y aplicación de la normalización, la metrología, el control de calidad y la certificación de la calidad. Asimismo, coordina la participación y opinión oficial del país ante los organismos internacionales relacionados con sus actividades y, aprueba los proyectos de instalaciones de energía eléctrica y gas.

El objetivo de la Dirección es fomentar, establecer, difundir y vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, con el fin de garantizar los estándares de calidad de los productos objeto del comercio interno y externo. Con la adhesión de México al

GATI, que implica la apertura de la economía a la competencia con el exterior, el nivel de calidad de los bienes y servicios nacionales adquiere una **gran** importancia y significación.

El comercio internacional introduce directamente a nuestro país en la política de negociaciones internacionales, a través de la incorporación de México al GATI, la suscripción al código de normas GATI y todo el conjunto de negociaciones bilaterales, regionales e internacionales. Las normas internacionales se están empleando cada vez **más** como referencias para acuerdos comerciales. Hoy en día se toma necesario uniformar exigencias de calidad de los productos, así como sus características técnicas, dimensiones, garantías y otros aspectos.

La normalización constituye una actividad técnico-económica que **permite** desarrollar la optimización del aparato productivo, ya que representa un elemento fundamental que conceptualiza la calidad de los bienes y **servicios**.

Las normas nacionales permiten fortalecer la estructura productiva de la industria, además de propiciar orden en el comercio y proteger adecuadamente al consumidor. En la medida en que las normas nacionales sean **congruentes** con las internacionales, nuestros bienes y servicios serán más competitivos y permitirán que las transacciones comerciales se realicen bajo condiciones equitativas.

Paralelamente, si se cuenta con normas nacionales para los productos de importación, se contará con los requisitos de calidad adecuados que normen la aceptación o rechazo de los productos de importación.

Las normas oficiales mexicanas son formuladas tomando en consideración las nor-

mas internacionales, regionales y **extran-**teras de países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania. Esto permite conocer cuál es la calidad de nuestros productos y compararla con las especificaciones de otros **países**.

En nuestro país la normalización ha **intensi-**ficado sus actividades a fin de desarrollar **tecnológicamente** la estructura productiva, protegiendo al consumidor y asegurando los niveles de calidad de los bienes y servicios que satisfagan las necesidades del mercado doméstico y participen y permanezcan en los mercados internacionales.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización fue publicada el 26 de enero de 1988. El reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se encuentra en proceso de revisión. El reglamento pretende hacer **más** específica la aplicación de la Ley.

La política de apertura comercial y el ingreso de México al GATI han **traído** como **consecuencia un incremento considerable** de importaciones de productos similares a los nacionales. Estas importaciones se encuentran sujetas a normas oficiales mexicanas de carácter obligatorio.

111.2.4 Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Regional

La industria mediana y pequeña constituye el segmento mayoritario del sector manufacturero, se encuentra prácticamente en todas las ramas de actividad y está **dise-**minada en el país.

El Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña, expedido en 1985, plantea como objetivos fundamentales cancelar o atenuar los inconvenientes derivados de las pequeñas escalas productivas, mediante diversos instrumentos diri-

gidos a mejorar su capacidad de negociación en los mercados y elevar sus niveles de gestión y de competitividad. En los últimos seis años, diversas acciones de fomento han beneficiado a cerca de 60 mil empresas de pequeña escala.

En reconocimiento a la importancia que tiene la microindustria para la economía del país, así como por su contribución sustantiva al empleo y al desarrollo regional, en 1988 el gobierno federal expidió la Ley Federal para el Fomento a la Microindustria con el propósito de facilitar la instalación y desarrollo de las unidades productivas de menor tamaño,

Con base en la experiencia institucional en la aplicación de estos instrumentos de fomento, se ha planteado una nueva estructura orgánica de la Dirección General de Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Regional, a fin de lograr mayor eficiencia en la administración de los apoyos y ampliar su cobertura, e igualmente adecuarlos a las características, requerimientos y prioridades de cada entidad federativa o región. El propósito fundamental de la política de fomento es propiciar la modernización de la planta productiva, con lo cual se pretende alcanzar una mayor competitividad en el mercado interno y una más eficiente inserción en el comercio exterior.

Al efecto, se cuenta con herramientas de fomento industrial para alcanzar este objetivo de modernización. Su administración deberá simplificarse y desconcentrarse totalmente, acorde con los requerimientos de los pequeños productores. Otro conjunto de apoyo, que sin duda responderá eficazmente a mejorar el nivel de competitividad de la industria mediana y pequeña, incluye la organización interempresarial en sus diversas modalidades (uniones de crédito, bolsas de subcontratación, centros de compra en común y sociedades cooperativas de

producción industrial), así como el apoyo tecnológico y la gestión empresarial.

La función esencial de esta unidad administrativa es de promoción industrial, lo que significa llevar a un mayor número de empresas los estímulos, apoyos y facilidades institucionales que les permitan un mejor desempeño en los mercados. Su aplicación eficiente y oportuna conlleva una amplia y vigorosa tarea de coordinación y concentración con los diversos agentes de fomento.

Esta política de fomento tiene una vocación eminentemente regional, lo que establece una clara afinidad con las medidas orientadas a impulsar el desarrollo local. Cabe mencionar en este sentido, que a la fecha se han instalado en 25 estados los subcomités especiales para el desarrollo de la industria mediana y pequeña. Dichos subcomités son órganos fundamentalmente operativos, creados para facilitar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno de las actividades de fomento a la industria mediana y pequeña, así como la concentración con las organizaciones industriales y del sector social.

La tarea a desarrollar consiste esencialmente en la actualización, seguimiento y evaluación de las acciones realizadas, así como en imprimir mayor operatividad a aquellos subcomités que no funcionan satisfactoriamente y adoptar una metodología práctica y funcional, que garantice la concurrencia de todos los agentes de fomento industrial a la solución de las necesidades comunes que presentan las empresas.

Asimismo, se busca generar un sistema de información que permita abastecer de informes a todas las áreas que conforman el subsector. El sistema, además permitirá promover el establecimiento de un sistema regional de información, para realizar un análisis cualitativo y cuantitativo en cues-

ción de empresas y de productos generados; dicha información deberá ser de carácter económico y tecnológico.

Para ello se producirán una serie de catálogos entre los que podemos contar: de industria maquiladora y fronteriza, de parques industriales, de cooperativas, de productos de subcontratación, de microindustria, de estímulos fiscales y de productos manejados en la coordinación administrativa.

Por medio del sísema de comunicación perteneciente a la SECOFI, se logrará tener un mejor y **más rápido** flujo de información con las delegaciones federales, los gobiernos de los estados y otras áreas normativas.

Por otro lado, es necesario dar continuidad al desarrollo, consolidación y promoción de parques, zonas y corredores industriales, ya que éstos son considerados como entes que cooperan de manera directa en la aglutinación de la actividad industrial, debiendo ubicarse en **áreas geográficas** claramente delimitadas.

Bajo esta perspectiva se **realizará** un estudio de diagnóstico que actualice la información y permita realizar el **Decreto** del 12 de septiembre de 1980, relativo al Registro Nacional de Parques Industriales, a efecto de que dicho registro se convierta en un elemento de planeación sectorial y regional.

Como apoyo a la reubicación industrial se **continuará** con este proceso, mediante la coordinación con las unidades operativas de la propia SECOFI, así como con las entidades involucradas (SEDUE, SPP, SHCP) en el proceso de desconcentración industrial, con el fin de elaborar, simplificar y difundir permanentemente los procedimientos y guías necesarios para su eficaz y eficiente operación. Actividades como la realización de trámites, registros y expedición de licencias

necesarias para el establecimiento y operación de las industrias locales, deben ser desconcentradas y llevadas a cabo en el lugar en que se necesiten.

Por otra parte, se **apoyará** el desarrollo de perfiles y proyectos industriales regionales que coadyuven a promover aquellas regiones con recursos no aprovechados hasta ahora.

El 15 de agosto de 1983 se expidió el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de **Exportación**. Sus objetivos son: contribuir a una mayor captación de divisas, generar fuentes de empleo y coadyuvar al fomento de un desarrollo regional equilibrado. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene la responsabilidad de promover y regular a la industria maquiladora: en 1983 lo hizo con la Dirección General de la Industria Metalmeccánica y Bienes de Capital; posteriormente en 1986, a través de la Dirección General de Promoción Industrial y Desarrollo Regional. Con base en esta política se llevaron a cabo importantes acciones: la simplificación y descentralización administrativas, difusión del esquema de maquila, establecimiento del programa de proveedores nacionales y fortalecimiento de la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora y del Comité Consultivo correspondiente.

En la actual administración las actividades relacionadas con la política industrial en materia de maquila de exportación pasan a ser responsabilidad de la Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Regional, la cual se propone cumplir con los siguientes objetivos:

- Promover el cambio estructural de la economía nacional, fortaleciendo al sector exportador del país.

- Integración competitiva en el comercio internacional de la industria nacional, participando en forma directa en el esquema de maquila o bien como exportado indirecto, al ser proveedora de las empresas maquiladoras.
- Asimilación de tecnologías avanzadas y capacitación de mano de obra.
- Promover el Programa de Proveedores Nacionales, tomando en consideración las posibilidades reales de abastecimiento por **parte** de la industria nacional.
- Avanzar y consolidar el proceso de desregulación.
- Promover el establecimiento de la industria maquiladora al sur de la frontera norte del país, de acuerdo al desarrollo de la infraestructura y servicios alcanzados por las localidades de la región, así como consolidación del sector en la franja fronteriza norte, de acuerdo al desarrollo urbano que la **misma garantice**.

Asimismo en lo que se refiere a la política industrial que el gobierno federal aplica para las franjas fronterizas y zonas libres del país, se asigna a la Dirección General la función de promover, estimular y regular las actividades de la industria maquiladora y fronteriza, así como analizar y dictaminar las solicitudes de las empresas que se acojan a los programas y regímenes de maquila e industria fronteriza. Cabe mencionar que tanto el Decreto de Industria Maquiladora como el de Industria Fronteriza, del 14 de febrero de 1986, serán modificados conforme a la política industrial del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Es importante destacar que en la operación de las industrias maquiladora y fronteriza se han tenido avances significativos en la desconcentración de facultades, pero **dada** la importancia que

dichos sectores tienen en el marco de la política económica del país, el personal necesario para dicha operación se ha reforzado en las delegaciones federales de la Secretaría, conservándose el personal idóneo a nivel central **para** las funciones que en esta materia tenga que desarrollar la Dirección General.

III.2.5. *Dirección General de Fomento Industrial*

En las circunstancias económicas del país el desarrollo del sector industrial constituye una pieza fundamental de su crecimiento y bienestar futuros. Sobre esta premisa la Dirección General de Fomento Industrial tiene un compromiso básico: orientar las actividades de la planta productiva hacia la eficiencia y competitividad internacional y a su interrelación armónica con otros **sectores y con la economía en su conjunto**.

El cumplimiento de esta responsabilidad supone varias tareas complementarias. De una parte, es necesario analizar y evaluar la situación de los sectores industriales, participar en la definición de sus objetivos y promover las políticas de apoyo para su desarrollo. Esta actividad supone, naturalmente, la formación, coordinación y control de programas.

El fomento industrial, por otro lado, se realiza sobre la base de comunicación, consulta e intercambio de ideas permanente con los sectores industriales. Por ello la Dirección tiene que ver con el cumplimiento de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria y participa, junto con las direcciones generales de Inversiones Extranjeras y de Desarrollo Tecnológico, en la determinación de políticas sobre inversión extranjera, transferencia de tecnología y financiamiento al sector industrial. Así se explica, igualmente, que participa en la promoción y organización de ferias, exposiciones, con-

gresos y seminarios relativos a las industrias sujetas a su competencia.

Desde luego que la administración y evaluación de los estímulos económicos a la industria, el análisis de los efectos y consecuencias de su aplicación, así como su punto de vista sobre los instrumentos de fomento, constituyen en otra vertiente importante de la labor de esta Dirección General.

Otra tarea importante de su incumbencia: operar y coadyuvar en materia de prevención y control de la contaminación ambiental relacionada con actividades industriales de su competencia, así como certificar el rendimiento de combustible y los niveles de contaminación de vehículos automotrices nuevos de fabricación nacional.

La Dirección General de Fomento Industrial reúne en una sola área administrativa, las anteriores Direcciones Generales de la Industria Metalmeccánica y de Bienes de Capital de la Industria Química y de Bienes de Consumo, y de la Industria Mediana y Pequeña,

III. Subsecretaría de Abasto y Comercio Exterior

En el año de 1985, la Subsecretaría de Regulación y Abasto se integró a la de Comercio Interior, conformándose con las siguientes direcciones generales: Desarrollo de Comercio Interior; Fomento a Productos Básicos; Inspección y Vigilancia; Fomento y Modernización del Abasto; Y Precios. La actual estrategia de modernización de la estructura comercial del país busca una vinculación racional de la cadena de producción, distribución y consumo, para satisfacer las demandas de productos básicos y consumo generalizado.

La estructura de la Subsecretaría, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,

publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 16 de marzo de 1989, se integra con las direcciones generales de Fomento al Comercio Interior, Abasto y Productos Básicos y, Política de Comercio Interior.

Mediante decreto, se acordó otorgar facultades a la Procuraduría Federal del Consumidor para realizar actos de inspección y vigilancia en materia de precios. Esta entidad asumió la mayor parte de las funciones de la anterior Dirección General de Inspección y Vigilancia.

Se persigue un objetivo básico: simplificar aún más la estructura y el funcionamiento de la Subsecretaría, para dar mayor énfasis a las acciones propias de gobierno y para disminuir la regulación excesiva. Esto supone un reforzamiento de las funciones de promoción y concentración con el sector privado.

III.3.1. Dirección General de Fomento al Comercio Interior

Las atribuciones de esta Dirección General incluyen las de la anterior Dirección General de Fomento y Modernización del Abasto y los programas relativos a la integración y desarrollo del sistema nacional para el abasto.

La Dirección General se preocupa sobre todo de la atención a los problemas del abasto de productos básicos y de consumo generalizado. Esta tarea se apoya regularmente en informes de los comités estatales de abasto, los comités mixtos de promoción económica, las delegaciones coordinadoras regionales y federales, y las tiendas de auto-servicio de carácter público, social y privado. En todo caso se busca que los sectores concurren con sus productos a las plazas afectadas y regularicen los puntos críticos de abasto.

Por otra parte, en coordinación con la Comisión Nacional de Fomento a la Producción y Aprovechamiento de la Leche Y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, se mantiene un control de las dotaciones de leche en polvo importada, asignadas a la industria de derivados lácteos. Otras funciones de la Dirección General son: vigilar la aplicación del artículo 28 constitucional en materia de monopolios; consolidar normas y criterios para aplicar políticas generales en el dictamen y supervisión de los sistemas y prácticas comerciales, así como eliminar prácticas comerciales lesivas; fijar políticas para consolidar la demanda de mercancías de las tiendas del sector público, con el fin de obtener mejores precios de adquisición y aprovechar íntegramente el poder de compra del sector; aplicar políticas integrales que permitan promover eficiencia en los procesos de manejo y distribución de los productos hortifrutícolas, pecuarios y pesqueros.

III.3.2. *Dirección General de Abasto y Productos Básicos*

La estrategia de modernización del sistema comercial supone metas de eficiencia en la distribución y oferta de los productos que constituyen el registro de la canasta básica, alimentos, vestido y artículos del hogar. Asimismo, comprende la asesoría necesaria a las diversas formas de organización social que participan en el proceso general del abasto.

A la Dirección General de Abasto y Productos Básicos le corresponde: elaborar el programa anual de abasto, integrar el inventario nacional de productos básicos, analizar la estructura de producción, acopio, distribución y oferta de los productos básicos; coordinar y administrar el otorgamiento de estímulos y subsidios a la producción, distribución y comercialización de artículos de consumo popular; y concertar acciones en-

tre productores y comerciantes para lograr una oferta suficiente y oportuna.

La nueva estructura de esta área administrativa cubre algunas funciones que vale la pena destacar:

- La facultad de inspeccionar, vigilar y en general aplicar, en los productos básicos, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones derivadas de estos ordenamientos jurídicos.
- El análisis de la infraestructura disponible y necesaria para optimar la transformación y comercialización de productos básicos.

III.3.3. *Dirección General de Política de Comercio Interior*

La Dirección General de Política de Comercio Interior tiene como función principal el diseño de la política de comercio interior, su armonización con el resto de las políticas que en materia económica y social se plantea el gobierno federal, y su concertación con los sectores privado y social. La Dirección General agrupa la totalidad de las tareas que en la administración pasada efectuaba la Dirección General de Precios y las actividades normativas de fomento comercial a cargo de la anterior Dirección General de Desarrollo de Comercio Interior.

La Dirección General de Política de Comercio Interior tiene como objetivo proteger la capacidad adquisitiva del consumidor, corregir y prevenir distorsiones en la asignación de recursos productivos, promover la producción, procurar el abasto suficiente y coadyuvar al sostenimiento de la planta productiva y del empleo. Las tareas que implican estas finalidades se han desarrollado con un enfoque promotor. De esta

forma, se intenta resolver los problemas de abasto y precios con medidas que, por medio del mejor funcionamiento de los sistemas comerciales del país, estimulen la producción y favorezcan la distribución de bienes y servicios. Las acciones sustentadas en controles coercitivos son superadas con los nuevos mecanismos de concertación.

Para llevar a cabo sus actividades, la Dirección General de Política de Comercio Interior se ha estructurado en cuatro direcciones de **área**: Evaluación de Política de Comercio Interior, Política de Alimentos, Política de Precios de Industria Básica y Política de Precios de Medicamentos y Promoción de Adquisiciones del Sector Público. La primera tiene a su cargo la integración de las propuestas sobre política de comercio interior, en planteamientos acordes con la estrategia, prioridades y objetivos del gobierno federal. Asimismo, en esta área se atenderán las cuestiones generales sobre utilidades y márgenes de comercialización y estructuras de mercado, propias de todos los sectores de la economía. En las direcciones sectoriales se realizarán las **tareas** operativas que lleven a la determinación de precios oficiales y al establecimiento de sistemas para su regulación. El desarrollo de estas labores se llevará a efecto en estrecha colaboración con la Subsecretaría de Fomento Industrial e Inversión Extranjera.

En la autorización de precios oficiales, la informática permitirá agilizar la atención a las empresas y proteger adecuadamente al consumidor. Así se **enfrentará** con recursos modernos y adecuados, la carga de trabajo que implica el manejo de los precios de aproximadamente 200 mil productos. Con base en la experiencia y aprovechamiento de los conocimientos de primera mano sobre la industria, sus precios y mercados, se contribuirá a proporcionar mejores bases de información **para** sustentar las compras que realiza el sector público. Esta actividad se

llevará a efecto proporcionando información y **asesoría** que permitan a las entidades y dependencias públicas ejecutar sus programas de adquisiciones con apego a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con bienes muebles. En este marco, se promoverán y **fomentarán** las compras del sector público a las empresas paraestatales, cooperativas e industrias estatales,

IV. Programa para Revisar el Marco Regulatorio de la Actividad Económica Nacional

El acuerdo del Presidente de la República, fechado el 9 de febrero de 1989, indicó que la **Secretaría** de Comercio y Fomento Industrial procedería a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional. En atención al acuerdo presidencial de referencia y con bases en las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que el nuevo Reglamento Interior de la **Secretaría** de Comercio y Fomento Industrial otorgan al titular del ramo, el secretario dictó un acuerdo con fecha 3 de marzo de 1989, por el que se crea el "Programa para Revisar el Marco Regulatorio de la Actividad Económica Nacional".

Esta nueva unidad administrativa se encuentra a cargo de un coordinador que tiene entre otras funciones la de asesorar y asistir al secretario del ramo **para** cumplir con los objetivos y funciones establecidos en el acuerdo presidencial antes citado; realizar los estudios necesarios que permitan identificar aquellos ordenamientos cuyas normas constituyen barreras innecesarias para la adecuada concurrencia a los mercados, que fomenten una concentración excesiva de los productores en detrimento del bienestar de los consumidores, y que encarecen indebidamente u obstaculizan la eficiencia y la productividad de la economía nacional. Asimismo, se facultó al coordinador para

proponer al titular del ramo, las medidas y acciones para modificar el marco regulatorio de la actividad económica nacional, que como resultado de los estudios realizados se consideraran convenientes, y para promover convenios con otras dependencias del gobierno federal y de las entidades federativas, que tuvieran por objeto analizar y proponer medidas en materia de regulación económica en las áreas de competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

A la fecha, acorde con el carácter promotor de la Secretaría, el Programa ha concluido estudios con sus respectivas respuestas sobre: normas de envase y empaque, transferencia de tecnología, cuotas de exportación, industria petroquímica, autotransporte de carga, transporte multimodal y telecomunicaciones. Asimismo, se han iniciado estudios sobre acuicultura, agentes aduanales, notarios, explotación forestal, maniobras en puertos y fronteras, regulación sanitaria de productos alimenticios, distribución de gas LP, industria salinera y mercados de azúcar, cacao y café. Con estas acciones, la Secretaría busca promover el desarrollo eficiente de la actividad económica nacional, a través de un marco regulatorio que se adecue más a las necesidades del país y a las nuevas exigencias de la política global de modernización.

Para revisar el vasto universo de la regulación económica existente y poder desahogar la carga de trabajo que ello implica, el Programa se estructuró a manera de un órgano de asesoría, integrado con profesionales de primera categoría. El 4 de mayo de 1989, Jaime Serra Puche secretario de Comercio y Fomento Industrial pronunció un discurso' en el que hizo las siguientes observaciones:

"Permítaseme reiterar ante ustedes, señores comerciantes, que el gobierno

mexicano tiene conciencia clara de que la regulación excesiva genera cuellos de botella que entorpecen la actividad económica, incrementan los costos de las transacciones y restan competitividad al aparato productivo.

"Se han tomado ya las primeras medidas.

"En materia de normas sobre envasado y contenidos netos, el Presidente de la República ha dispuesto que se abroguen 90 acuerdos que fijan las presentaciones, los materiales de empaque y los contenidos netos de productos comercializados.

"Esta reglamentación causa el encarecimiento innecesario de los bienes de consumo, ya que obliga al uso de envases caros, limita la flexibilidad de los materiales de envasado, inhibe la innovación tecnológica y aumenta los costos de transporte.

"También crea barreras a la libre entrada al mercado, al imponer costos fijos elevados para las presentaciones nuevas y obstaculiza la competencia entre productos.

"Con la expedición de un acuerdo único que abrogue los 90 anteriores, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no restringirá innecesariamente el material usado para envasado ni se limitará el número de presentaciones de los productos. En este acuerdo, sólo se precisarán las normas sanitarias básicas y se definirá un método estadístico único para verificar los contenidos netos.

"Con esta medida, el costo de los envases, que en algunos casos representa hasta un 50 por ciento del costo total, se abatirá sensiblemente. Los comerciantes se beneficiarán plenamente de la desregulación sobre envasado y contenidos netos, ya que ampliarán sustancialmente el abanico de presentaciones de los productos que comercializan.

"La desregulación económica se convierte así, en una expresión clara del con-

cepto de gobierno promotor del desarrollo que encabeza el Presidente Salinas".

NOTAS

¹ La función gobierno, propia de la concepción monárquica española se separaba según la que los oficinistas de la época conocían como las causas: justicia, gobernación, guerra y hacienda.

² Se trata de la memoria presentada al Soberano Congreso Mexicano por el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.

³ Flores Caballero, Romeo R. *Administración y Política en la Historia de México*, fCE-INAP, México. 28. <d. 1988.

⁴ Véase discurso pronunciado por Jaime Serra Puche, secretario de Comercio y Fomento Industrial, el 2 de diciembre de 1988.

⁵ Véase discurso pronunciado en la ciudad de Puebla, con motivo de la septuagésima primera asamblea general de la CONCANACO.

BIBLIOGRAFIA

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Breve Historia de la SECOFI y de las Instituciones que la Precedieron*, México, 1988.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *50 años de Sindicalismo: SNTSCFf. 1938-1988. Memoria*, México, 1988.

Diarios Oficiales, varios números. *Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*.

Flores Caballero, Romeo R. *Administración y Política en la Historia de México*, México, fCE-INAP, 1988.

Manual de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, México, Tomos 1 y 11, INAP, 1984.

Rives Sánchez, Roberto. *Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México. 1821-1940*. México, INAP, 1984.

Secretaría de Gobernación. *Memorias de Jos Ministros del Interior y del Exterior (La Primera República*

Federal 1823-1835), México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

ANEXO

SECOFI: Cronología Institucional
(tomado del Manual de Organización de la Secretaría)

La primera referencia que se tiene de la Secretaría, se encuentra en el "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal", expedido por la Junta Provisional Gubernativa el 8 de noviembre de 1821, el cual crea cuatro Secretarías de Estado y del Despacho: Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; Hacienda; y Relaciones Interiores y Exteriores, confiando a esta última facultades para la atención de todas las ramas económicas, entre ellas las de comercio.

En el año de 1843, por disposición contenida en las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", se crea, entre otros, el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, cuyo articulado le atribuye también funciones en materia de comercio.

Por Decreto que establece las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", de fecha 22 de abril de 1853, se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, encomendándosele las atribuciones que en materia de economía y comercio tenía asignadas el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; esta nueva dependencia se ocuparía entre otros, de los siguientes asuntos: Formación de la estadística general de la industria agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan; la colonización; las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales, y mercantiles, la

expedición de las patentes y privilegios; las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril; los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República; el desagüe de la ciudad de México y todas las obras concernientes al mismo, así como todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.

Al promulgarse el Decreto de 23 de febrero de 1861, las atribuciones descritas se reasignan entre seis secretarías de Estado, correspondiendo a la Secretaría de Fomento, entre otras, la de intervenir en el comercio, exposiciones de productos industriales, lonjas, corredores, agentes de negocios, pesas y medidas.

Por Decreto de 13 de mayo de 1891 la Secretaría de Fomento conservó **parte** de las funciones que hasta entonces le correspondían, pasando otras a formar **parte** de la competencia de la que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

El 31 de **marzo** de 1917, se expidió el Decreto que creaba la Secretaría de Industria y Comercio, la cual tendría a su cargo el despacho de los asuntos relacionados con el comercio, industria en general, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, enseftanza comercial; minería; petróleo; propiedad mercantil e industrial; privilegios exclusivos; trabajos; asociaciones obreras; emigración; sociedades anónimas; seguros; lonjas y corredores; exposiciones nacionales e internacionales; estadística comercial, fabril y minera; pesas y medidas.

La Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, modifica las facultades y la denominación de esta Secretaría, amplía sus atribuciones en materia de trabajo y le otorga el nombre de Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Esta Leyes abrogada por la de Secretarías de Estado,

Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, publicada en el *Diario Oficial* de 6 de abril de 1934 y por ella se crea la Secretaría de la Economía Nacional, así como las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, de Agricultura y Fomento, y el Departamento del Trabajo, razón por la cual dejan de ser competencia de la primera las atribuciones relacionadas con estas nuevas dependencias.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1935, conserva la denominación de la dependencia y amplía sus facultades para; intervenir, cuando la venta de primera mano se haga por los productores directamente a comerciantes extranjeros; el control de las industrias extractivas y de la industria eléctrica; la organización, fomento y vigilancia de las sociedades cooperativas, sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales, propiedad industrial y mercantil; así como para intervenir en la expedición y modificaciones a las leyes y los reglamentos derivados del artículo 28 constitucional. Esta Leyes sustituida por la publicada en el *Diario Oficial* de 21 de diciembre de 1946, por la cual la dependencia toma el nombre de Secretaría de Economía y adiciona a su competencia la conservación y el desarrollo de los recursos naturales del país, así como asuntos relacionados con el seguro social.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial* de 24 de diciembre de 1958, restituye a la dependencia la denominación de Secretaría de Industria y Comercio, suprime facultades que le habían sido conferidas por disposiciones anteriores y le otorga las siguientes **atribuciones: intervenir en todo lo relacionado con la industria pesquera, con el fin de lograr un aprovechamiento integral de estos recursos: fomentar el comercio exterior del país, por lo cual se le faculta para participar**

en aranceles y determinar las restricciones de los artículos de importación y exportación; fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento; establecer **tarifas** en la presentación de aquellos servicios que se consideren necesarios; definir el uso preferente que debe darse a determinadas mercancías; asesorar técnicamente a las nuevas industrias de transformación; organizar el artesanado y las industrias familiares y organizar, proteger y fomentar la industria nacional.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, la dependencia se transforma en Secretaría de Comercio, suprimiéndose las atribuciones relativas a industria y a pesca, y facultándola para el despacho **entre** otros, de los siguientes asuntos: Formular y conducir las políticas generales de comercio del país; estudiar proyectar y determinar los aranceles, así como las restricciones para los artículos de importación y exportación; participar en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior; establecer la política de precios; orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor; coordinar y dirigir la acción estatal orientada a asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población, establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas; fomentar el desarrollo del **pequeño** comercio rural y urbano, así como impulsar, en coordinación con las dependencias centrales y entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.

En el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de diciembre de 1978 se publica un decreto que adiciona a las atribuciones de la Secre-

taría de Comercio la facultad de intervenir en todas las adquisiciones que realice la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como en el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de los bienes muebles que utilice.

Al reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1982, la hasta entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, confiriéndosele nuevas facultades, tales como: la promoción de la planta industrial del país; formular y conducir las políticas generales de la industria; establecer la política de industrialización de diversos productos, escuchando la opinión de otras dependencias; regular la producción **industrial; asesorar a la iniciativa** privada en el establecimiento de nuevas industrias que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales, etc., funciones que desempeñaba la extinta Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; la promoción y aplicación de estímulos fiscales necesarios para el **fomento industrial, el comercio interior** y exterior y el abasto, derivados de la fijación de los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País, que operaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el desarrollo de instrumentos de política económica, que en materia de productos básicos tenía la presidencia de la República. Entre otras modificaciones que sufrió la Secretaría destacan: la transferencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de **las atribuciones que se tenían en materia de precios y tarifas** del sector público, y a las secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, las correspondientes a normas sobre adquisiciones y bienes muebles.

De acuerdo con las disposiciones emitidas por el ejecutivo federal el 22 de julio de

1985, en el sentido de reducir las estructuras de la Administración Pública, se revisó y analizó la organización y funcionamiento de la dependencia, simplificando considerablemente su estructura orgánica; se eliminaron las subsecretarías de Planeación Industrial y Comercial y la de regulación y abasto, así como nueve direcciones generales, con los consiguientes órganos que las integraban. Se buscó una mayor integración orgánica y un proceso racional de participación de las áreas y unidades de la dependencia, se reubicaron funciones y recursos reorientándose las actividades de los servidores públicos hacia la prestación de un servicio más eficiente y oportuno.

La estructura orgánico-funcional derivada de este ejercicio, se mantuvo vigente hasta diciembre de 1987 cuando con motivo de la firma del Pacto de Solidaridad Económica por parte del gobierno federal y los representantes de los sectores público y privado, se adquirieron diversos compromisos que llevaron a profundizar las acciones de racionalidad para reducir la estructura de la administración pública, así como el uso y aprovechamiento de los recursos.

Para instrumentar tales medidas el ejecutivo federal expidió el acuerdo de austeridad para las dependencias y entidades de la administración pública (*Diario Oficial de la Federación* de 4 de enero de 1988), que asu vez dio cumplimiento al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, en lo que se refiere a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales.

De acuerdo con las disposiciones aludidas se efectuó la revisión correspondiente para identificar la posibilidad de adecuación y restricción de diversas áreas; como resultado, se adecuaron aquellas que se vieron impactadas como consecuencia de los ajustes a la política industrial y comercial derivados del Pacto, y se relacionaron otras sin

afectar la prestación de servicios prioritarios y de apoyo, simplificándose otras en las que se tenía un considerable avance en el proceso de compactación, como parte de las acciones del programa de modernización administrativa. Lo anterior implicó la cancelación de 56 órganos, que en conjunto representaron el 5.08 por ciento de la estructura orgánica básica y no básica de la dependencia.

Al iniciarse la administración 1988-1994, el titular del Ejecutivo definió las direcciones básicas de su gobierno, orientado a impulsar la modernización del país con la cabal participación de los sectores de la sociedad. En materia económica, planteó la necesidad de adecuar el papel del gobierno a los requerimientos y condiciones que exige la nación para alentar y apoyar a los sectores productivos. Con base en lo anterior, se redefinieron los objetivos de la dependencia a fin de fortalecer su papel promotor en el comercio interior y exterior, la industria y la inversión extranjera, procurando la eliminación de aquellos factores que limitan su pleno desarrollo. Consecuentemente se llevó a cabo la reestructuración orgánico-funcional correspondiente.

El resultado, fue la compactación de la estructura básica con lo cual se redujo el número de sus áreas de seis a cinco, y el de sus unidades administrativas de 28 a 19, lo que significó una disminución del 16.6 Y 32.15 por ciento, respectivamente. Sobresale en este ejercicio la unificación de las subsecretarías de Fomento Industrial y de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología que dio origen a la Subsecretaría de Industria e Inversión Extranjera con la consiguiente agrupación de sus funciones.

Se unieron también las direcciones generales de Estadística Sectorial e Informática y de Análisis Económico, adscritas en el área del secretariado, quedando en su lugar la

Dirección General de Planeación e Informática. En la Oficialía Mayor. Las direcciones generales de Recursos Financieros y de Programación y Coordinación Sectorial pasaron por el mismo proceso, dando lugar a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas pasaron a la Procuraduría Federal del Consumidor. En consecuencia se eliminó de la estructura de la Secretaría, la Dirección General de los-

pección y Vigilancia (Decreto que modifica la Ley Federal de Protección al Consumidor. *Diario Oficial de la Federación* de 4 de enero de 1989).

Finalmente, se confieren a la Oficialía Mayor las atribuciones de vigilar las normas de control que emita la SECOGEF; realizar auditorías a las unidades administrativas y proponer medidas correctivas; asimismo, atender las quejas y denuncias contra servidores públicos e imponer las sanciones que correspondan en esta materia.

CUADRO 1

ESTRUCTURA BASICA DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. 1973-1989

	1973-1979	1979-1983
<i>Subsecretarías</i>	Industria Comercio Pesca	Comercio Exterior Comercio Interior Regulación y Abasto
<i>Direcciones Generales</i>	Administración Asuntos Económicos Internacionales Asuntos Jurídicos Capacitación y Fomento Cooperativo Pesquero Comercio Delegaciones Federales Difusión y Relaciones Electricidad Estadística Estudios Económicos Fomento Cooperativo Gas Industrias Industrias Rurales Inversiones Extranjeras Normas Precios La Propiedad Industrial Planeación y Promoción Pesqueras Regiones Pesqueras Registro Nacional de Transferencia de Tecnología Tecnología Pesquera	Administración y Desarrollo de Personal Aranceles Asuntos Jurídicos Bienes Muebles Controles al Comercio Exterior Cooperación Económica Internacional Coordinación Comercial Delegaciones Federales Desarrollo del Comercio Interior Difusión Estímulos al Comercio Exterior Infraestructura y Servicios Comerciales Negociaciones Comerciales Internacionales Normas Comerciales Normas sobre Adquisiciones y Almacenes Organización Precios Productos Básicos Programación Interna Planeación Protección al Consumidor Recursos Financieros Recursos Materiales Servicios al Comercio Rural Servicios Sociales
<i>Otros órganos</i> <i>Unidades</i>		Contraloría
	(continúa →)	Administrativas Foráneas Delegaciones Federales de Comercio

(sigue)

1983-1985	1985-1989	15-III-89
<p>Comercio Exterior Fomento Industrial Comercio Interior Regulación y Abasto Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología Plantación Industrial y Comercial</p> <p>Asuntos Jurídicos Comunicación Social Delegaciones Federales Aranceles Asuntos Fronterizos Controles al Comercio Exterior de Productos Industriales Controles al Comercio Exterior de Productos Primarios Negociaciones Económicas y Asuntos Internacionales Industria Mediana y Pequeña Industria Metal Mecánica y Bienes de Capital Industria Química y Bienes de Consumo Inventos, Marcas y Desarrollo Tecnológico Promoción Industrial Desarrollo del Comercio Interior Inspección y Vigilancia Normas Orientación y Protección al Consumidor Precios Abarrotes, Vestido y Bienes Duraderos Fomento y Modernización del Abasto Granos y Oleaginosas Productos Básicos y Abasto Rural Productos Perecederos Difusión y Estudios sobre Inversión Extranjera Inversiones Extranjeras Transferencia de Tecnología Análisis Económico, Estadística e Informática Política Industrial y Comercial Programas Sectoriales, Inversión, y Proyectos Programación y Presupuesto Paraestatal Administración y Desarrollo de Personal Programación y Organización Recursos Financieros Recursos Materiales y Servicios Generales</p> <p>Contraloría Interna</p> <p>Coordinación de Estímulos Promoción de Exportaciones Control y Vigilancia de Estímulos a la Industria Coordinación de Delegaciones Administrativas Delegaciones Federales</p>	<p>Comercio Exterior fomento Industrial Comercio Interior Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología</p> <p>Análisis Económico Asuntos Jurídicos Comunicación Social Delegaciones Federales Aranceles Asuntos Fronterizos Controles al Comercio Exterior Negociaciones Económicas y Asuntos Internacionales Industria Mediana y Pequeña Industria Metal Mecánica y Bienes de Capital Industria Química y Bienes de Consumo Normas Promoción Industrial Desarrollo del Comercio Interior Fomento a Productos Básicos Fomento y Modernización del Abasto Inspección y Vigilancia Precios Difusión y Estudios sobre Inversión Extranjera Inventos, Marcas y Desarrollo Tecnológico Inversiones Extranjeras Transferencia de Tecnología Administración y Desarrollo de Personal Estadística Sectorial e Informática Programación y Coordinación Sectorial Recursos Financieros Recursos Materiales y Servicios Generales</p> <p>Contraloría Interna</p> <p>Control y Vigilancia de Estímulos a la Industria Coordinación de Delegaciones Administrativas Delegaciones Federales</p>	<p>Comercio Exterior Industria e Inversión Extranjera Abasto y Comercio Interior</p> <p>Planeación e Informática Asuntos Jurídicos Delegaciones Federales Asuntos Fronterizos Negociaciones Comerciales Internacionales Política de Comercio Exterior Servicios al Comercio Exterior Desarrollo Tecnológico Fomento Industrial Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Regional Inversiones Extranjeras Normas Política de Comercio Interior Abasto y Productos Básicos Fomento al Comercio Interior Programación, Organización y Presupuesto Recursos Humanos Recursos Materiales y Servicios Generales</p> <p>Contraloría Interna Comunicación Social</p> <p>Delegaciones Coordinadoras Regionales y Federales</p>

Fuente: Reglamentos Internos aparecidos en Diarios Oficiales

CUADRO 2
SECOFI: MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES 1983-1989

	1983	1985	1988-1/	1989-1/	REDUCCION			
	(1)	(2)	(J)	(4)	(4-1)	(4/1)	(4-3)	4/J
TOTAL <i>J/</i>	934	788	769	625	-309	0.7	-144	0.8
SECRETARIO	1	1	1	1	0	1	0	1
SUBSECRETARIO	6	4	4	3	-3	0.5	-1	0.8
OFICIAL MAYOR	1	1	1	1	0	1	0	1
CONTRALORINTERNO	1	1	1	0	-1	0	-1	0
COORDINADOR GENERAL	0	0	1	0	0		-1	0
DIRECCION GENERAL	19	10	28	19	-20	0.5	-9	0.7
DIRECCION DE AREA	75	58	65	59	-16	0.8	-6	0.9
SUBDIRECCION DE AREA 2/	204	171	206	164	-40	0.8	-42	0.8
JEFE DE DEPARTAMENTO	607	522	462	178	-229	0.6	-84	0.8

J/ EL ESFUERZO DE RACIONALIDAD ORGANICA EN LA SECRETARIA EN LOS DOS EJERCICIOS EFECTUADOS EN 1985 Y 1988, REPRESENTARON EN CONJUNTO UNA COMPACTACION ESTRUCTURAL, DE 165 UNIDADES, QUE EN TERMINOS RELATIVOS REPRESENTA EL 17.8%. ESTA REDUCCION FUE SUPERIOR AL 10% MINIMÜ REQUERIDO POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO.

2/ EL INCREMENTO EN ESTE NIVEL PARA 1988, OBEDECE A LA ELEVACION DEL NIVEL JERARQUICO DE LAS DELEGACIONES ADMINISTRATIVAS y A LA INCORPORACION DE PLAZAS DEL EXTINTO IMCE.

3/ EN 1983, 1985, 1988, 1989, NO INCLUYE PLAZAS DE LA CONTRALORIA INTERNA y DEL SERVICIO EXTERIOR.

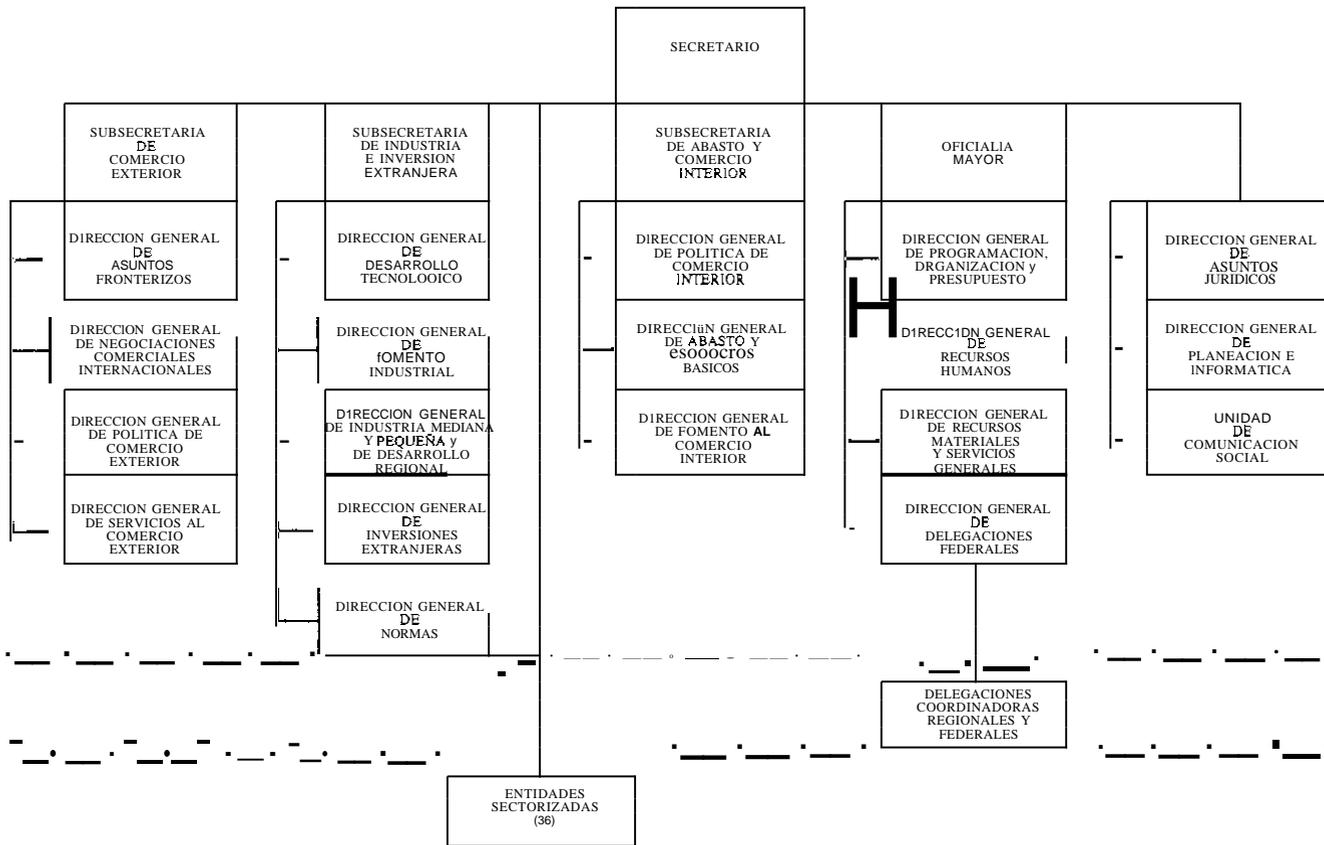
CUADRO 3
CUADRO SECOFI: PLANILLA DE EMPLEADOS, MAYO 1989

	EMPLEADOS 1989				MMyS TOTAL (1/4)	BASE OPERTVO 2/(2+3)	BASE TOTAL (2/4)
	MMyS (1)	BASE (2)	CONFIANZA (3)	TOTAL (4)			
TOTAL	1,059	5,803	2,586	9,448	11.2	69.2	61.4
SECRETARIA PARTICULAR	126	366	98	590	21.4	78.9	62.0
OFICINA DEL SECRETARIO	26	0	12	38	68A	0.0	0.0
UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL	17	28	14	59	28.8	66.7	47.5
D.G. DE PLANEACION E INFORMATICA	44	137	53	234	18.8	72.1	58.5
D.G. DE ASUNTOS JURIDICOS	22	201	19	242	9.1	91.4	83.1
UNIDAD DE REGULACION	17	0	0	17	100.0	0.0	0.0
SUBSECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR	153	333	179	665	23.0	65.0	50.1
OFICINA DEL SUBSECRETARIO	14	0	15	29	48.3	0.0	0.0
D.G. DE PROMOCION DE COMERCIO EXT	29	97	14	140	10.7	87.4	69.3
D.G. DE ASUNTOS FRONTERIZOS	23	32	12	67	34.3	72.7	47.8
D.G. DE SERVICIOS AL COMERCIO EXT	38	105	100	243	15.6	51.2	43.2
D.G. DE NEGOCIACIONES COMERCIO INTERNAC.	39	99	38	176	22.2	72.3	56.3
UNIDAD EST. COMERCIO EXTERIOR	10	0	0	10	100.0	0.0	0.0
SUBSECRETARIA DE IND. E IN*, EXT	203	1120	275	1598	12.7	80.3	70.1
OFICINA DEL SUBSECRETARIO	11	1	12	24	45.8	7.7	4.2
D.G. DE LA IND. MED. Y PEQUEÑA Y DES. REG.	20	137	35	192	10.4	79.7	71.4
D.G. DE FOMENTO INDUSTRIAL	60	309	40	409	14.7	88.5	75.6
D.G. DE INVERSIONES EXTRANJERAS	29	106	11	146	19.9	90.1	72.6
D.G. DE NORMAS	38	292	10	435	8.7	73.6	67.1
D.G. DE DESARROLLO TECNOLOGICO	33	263	0	361	9.1	80.2	72.9
CODIECH II	2	0	1	9	22.2	85.7	66.7
COMISION INTERSEC. DE LA IND. FARM. 2/	1	0	1	10	30.0	85.7	60.0
COMISION NAL. DE INV. EXTRANJERAS 3/	7	0	5	12	58.3	0.0	0.0
SUBSECRETARIA DE ABASTO Y COMERCIO INT	118	878	813	1869	9.5	51.9	47.0
OFICINA DEL SUBSECRETARIO	31	0	14	45	44.0	0.0	0.0
D.G. DE FOMENTO AL COMERCIO INTERIOR	41	93	74	208	19.7	55.7	44.7
O.G. DE ABASTO Y PRODUCTOS BASICOS	43	172	11	232	18.5	91.0	74.1
D.G. DE POLITICA DE COMERCIO INT	83	611	708	1404	5.9	46A	43.7
I.N.C. DE INSPECCION Y VIGILANCIA	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0
OFICINA DEL OFICIAL MAYOR	99	3106	1221	4726	8A	71.8	65.7
OFICINA DEL OFICIAL MAYOR	8	0	4	12	66.7	0.0	0.0
D.G. DE RECURSOS HUMANOS	31	668	120	819	3.8	84.8	81.6
D.G. DE RECURSOS MATERIALES	23	533	31	567	4.1	98.0	94.0
D.G. PROG. ORG. Y PPTO	54	311	145	515	10.5	68.5	61.4
COORD. GRAF. DE DEIG. FRAILES	285	1589	904	2752	9A	63.7	57.7
UNIDAD DE CONTRAORIA INTERNA	24	0	37	61	39.3	0.0	0.0

Fuente: Secofi, Dirección General de Personal

1/ COMITE PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA EDITORIAL Y COMERCIO DEL LIBRO.
2/ COMISION INTERSECRETARIAL DE LA INDUSTRIA FARMACEUTICA.
3/ COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

CUADRO 4
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL



LA COMISION NACIONAL DE ALIMENTACION: ORIGEN, FUNCION y PERSPECTIVAS

Por PEDRO OJEDA PAULLADA'

LA IMPORTANCIA DE LA ALIMENTACION EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

México enfrenta la crisis económica más seria de su historia moderna, en el marco de una situación mundial de transición, inseguridad e incertidumbre.

El impacto de la situación internacional, junto con la vulnerabilidad del sistema **económico interno por insuficiencias estructurales**, la persistencia de desigualdades y desequilibrios sociales y económicos, la falta de integración de los procesos productivos y la escasez de recursos para financiar el crecimiento, explican la difícil situación por la que atraviesa el país.

El reconocimiento de la magnitud de los problemas es punto de partida de la actual

administración. Seguramente las orientaciones fundamentales para superarlos serán parte esencial del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La atención a la alimentación y a la nutrición de los sectores amplios del pueblo de México, constituye una de las preocupaciones básicas del gobierno de la República; resolver por lo tanto estas necesidades esenciales es punto de partida hacia estadios sociales superiores, es el propósito invariable que guía la acción del gobierno.

La más alta prioridad conferida a la alimentación es la estrategia nacional de desarrollo especialmente en estos tiempos económicamente difíciles en donde **-no hay duda-** se han demeritado los ingresos reales de la mayoría de la población y, en consecuencia, su capacidad adquisitiva con el muy explicable deterioro en la calidad de la ingesta de alimentos.

Dentro de las demandas esenciales, es la alimentación la más apremiante y angustiosa; es un requerimiento vital que todos los mexicanos tenemos derecho de satisfacer.

"Coordinador **General de la Comisión Nacional de Alimentación.**

Si las prioridades del hombre, como centro y beneficiario del proceso de desarrollo, el cambio hacia una sociedad igualitaria transita necesariamente por la satisfacción de sus requerimientos básicos en materia de alimentación, educación, salud y vivienda. Dentro de éstos, la suficiente alimentación y la adecuada nutrición condicionan el desarrollo pleno de las capacidades y potencialidades individuales y colectivas.

De ahí la importancia que la comunidad nacional asigna al suficiente desarrollo y adecuado funcionamiento de las diversas actividades económicas que contribuyen a satisfacer las necesidades alimentarias.

Es así que en la estrategia de reorientación económica del Plan Nacional de Desarrollo se deberá incluir sin duda alguna la línea de protección y estímulo a los programas correspondientes a los diferentes eslabones que integran la cadena alimentaria. A través de esta nueva estrategia de reorientación económica, se busca mejorar sustancialmente y racionalizar la intervención del Estado en el proceso alimentario, alcanzando con los recursos utilizados, los sectores más afectados. De igual manera la estrategia de cambio en la modernidad que tendrá el plan, se orientará a iniciar transformaciones de fondo en los aparatos productivo y distributivo en los mecanismos de participación social, asignando prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas alimentarias de las mayorías y al fortalecimiento del mercado interno.

Una adecuada nutrición es determinante en la salud y en el desarrollo de las potencialidades físicas del hombre, significativas para realizar esfuerzos productivos y es condición del disfrute de los demás bienes de la vida.

Es en el ámbito alimentario donde más perturba la desigualdad, porque ataca a la dignidad del ser humano, limita su desarrollo

y cuestiona la subsistencia misma de la nación.

El compromiso del gobierno mexicano es atender con la más alta prioridad la solución de las necesidades alimentarias del pueblo. Así se ha expresado a lo largo del proceso de planeación del desarrollo del país; así también se ha venido expresando en los programas específicos de alimentación.

La complejidad en la instrumentación del programa alimentario hace que además de proporcionar las soluciones a los problemas estructurales internos que la condicionan, se tenga en cuenta que el efecto de la situación internacional en materia de alimentación es adverso y por lo tanto dificulta aún más el logro de los objetivos planteados.

Los índices nutricionales del pueblo de México no son satisfactorios; amplias capas de la población enfrentan dificultades crecientes para acceder a una alimentación apropiada.

No se puede permitir que el país caiga en una peligrosa dependencia alimentaria, que pueda minar nuestra soberanía, y por lo tanto nuestra seguridad alimentaria. Es por eso que hasta la fecha los planes nacionales de desarrollo y específicos en materia de alimentación, han postulado la soberanía alimentaria como propósito central de las **acciones en este campo.**

La meta de lograr una autosuficiencia plena en la producción de los alimentos básicos demanda esfuerzos importantes y sobre todo sostenidos en el tiempo.

Reconocer las posibilidades de una mejor **utilización de los recursos con los que contamos**, así como las ventajas para exportar productos alimentarios nos debe de hacer adoptar criterios nuevos de explotación que optimicen las potencialidades que tenemos.

La obtención de una oferta suficiente de bienes alimentarios exige por lo tanto una movilización estratégica de los grandes recursos nacionales con los que cuenta el país aplicando criterios de eficacia, eficiencia y honestidad.

Al ser México un país grande, complejo, heterogéneo y diverso, las conclusiones de los grandes promedios no son necesariamente útiles para la formulación de los programas relativos. En materia de alimentación, el fenómeno es muy variado, inciden diferentes factores incluyendo los hábitos que se deben tomar en cuenta para delinear los programas específicos.

El gobierno de la República, en la mayor medida de los recursos disponibles, apoyará los programas que inciden en la alimentación del pueblo de México. Se reconoce que esto tiene un costo político que hay que afrontar para lograr una justicia social más efectiva. Es indispensable que la coordinación de las acciones en la materia de los sectores público, social y privado se de con una mayor intensidad, y perfeccionamiento constante de los mecanismos de diálogo, análisis y discusión para que la concertación que se de entre los sectores sea más participativa, objetiva y realista.

Sabemos que los temas que así se abordan en ocasiones han constituido puntos de fricción y sería discrepancia o incluso mitos que persisten en una buena proporción. Abordar los problemas con realismo y con decisión comprometida, sin duda alguna constituye una alta prioridad no sólo para el gobierno, sino en su conjunto para la sociedad mexicana.

Las estrategias que se tracen para orientar y modernizar el aparato productivo, distributivo, comercializador, buscarán promover un sector industrial integrado hacia adentro y eficiente y competitivo hacia afuera; un sector agropecuario que mejore

sustancialmente los niveles de vida y participación social asegurando los alimentos básicos para la población y un sector de servicios más moderno y funcional adecuado a las necesidades de la producción del consumo y de la nutrición,

Las condiciones de alimentación y los niveles de nutrición están estrechamente ligados a los niveles de ingreso familiar que, a su vez, están condicionados por el acceso a recursos de producción y las posibilidades de obtener un empleo productivo y remunerado.

El propósito de lograr, a un mayor ritmo la generación de empleo con una mayor participación de los sectores privado y social y, en tanto se logre la meta deseada, que el gobierno mantenga los programas especiales de protección y creación directa de puestos de trabajo, constituyen compromisos para salvaguardar los niveles de ingresos y de consumo de los sectores más desprotegidos.

En el mismo sentido, incrementar la participación relativa en el ingreso de las familias ubicadas en los estratos más bajos, que habitan mayoritariamente en el medio rural, así como propiciar una mejor distribución del ingreso asignando una atención particular a la población trabajadora urbana. Los propósitos de distribución del ingreso que seguramente serán postulados en el Plan Nacional de Desarrollo, constituirán una premisa fundamental del Programa Nacional de Alimentación 1989-1994. Evidente que no basta lograr una producción suficiente de alimentos si a la par no se apoya la capacidad adquisitiva de las personas.

Por la naturaleza multisectorial de la cuestión alimentaria y por la incidencia que en ella tienen las distintas políticas económicas y sociales, los elementos relacionados con la satisfacción de los requerimientos nutricionales y alimentarios de la población, constituyen uno de los hilos conductores del Plan Nacional de Desarrollo.

EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION 1983-1988 y LA CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE ALIMENTACION

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 postuló como gran tarea de la sociedad mexicana satisfacer las necesidades básicas de la población y elevar su bienestar en forma permanente. La alimentación jugó, sin duda, un papel trascendente en esa tarea. Fue punto de partida para el disfrute de los demás satisfactores.

Los objetivos alimentarios alcanzados no fueron una tarea fácil, exigió realizar cambios profundos en las estructuras de la cadena productiva. Demandó asimismo el despliegue de un esfuerzo ordenado y sistemático, reconociendo prioridades y atendiendo estrategias precisas. A estos requerimientos respondió el Programa Nacional de Alimentación, cuya formulación fue compromiso explícito del Plan Nacional de Desarrollo.

La concreción de los lineamientos incorporados en la política social del Plan, fue retomada por el Programa Nacional de Alimentación con objeto de asegurar la consecución de los objetivos de soberanía alimentaria y de las condiciones de alimentación y nutrición que permitan un pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada **mexicano**.

El funcionamiento del Programa aseguró, que las diversas acciones del sector público en él inscritas, se dirigieran con mayor certeza y consistencia hacia las prioridades establecidas.

El Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, constituyó un avance en la integración programática del quehacer público vinculado con la cadena alimentaria con el objeto específico de introducir un mayor orden y un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

La formación del Programa en cuestión fue el resultado de un esfuerzo de colaboración desarrollada por un grupo intersecretarial que integró y conjugó los diversos planteamientos de los sectores administrativos relacionados con la cadena alimentaria.

Las preocupaciones y sugerencias expresadas por los diferentes grupos sociales, políticos y profesionales. Asimismo se logró capitalizar las amplias y variadas experiencias existentes en el país en cuanto al análisis de los problemas nutricionales y a la formulación de estrategias y políticas alimentarias.

El carácter estratégico y el contenido del programa, implicó la intervención de varios sectores para su ejecución, esta característica hizo que el Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, se definiera como un Programa Especial cuyas orientaciones fueron obligatorias para las diferentes instancias del Sector Público Federal. A su vez la aplicación congruente de las políticas que previó, indujeron la participación de los sectores social y privado en la dirección correcta para alcanzar buena parte de los objetivos difundidos.

La coordinación con los gobiernos de los estados y la concertación con los sectores, reforzó el compromiso que en esta tarea de grandes proporciones posibilitó un importante impacto en todo su territorio nacional.

Objetivo del PRONAL 1983-1988

El Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 se propuso lograr los siguientes objetivos generales:

- Procurar la soberanía alimentaria.
- Alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno

desarrollo de las capacidades de cada **mexicano**.

- La soberanía alimentaria es un postulado fundamental.
- La autodeterminación alimentaria, es un aspecto fundamental dentro del concepto soberanía nacional que de ser ejercido con base en normas de consumo, producción, distribución, comercialización y nutrición.
- La soberanía alimentaria involucra seguridad para el acceso de toda la población a los alimentos que le permitan un desarrollo pleno, tanto físico como mental.
- Un elemento de capital importante en el concepto de soberanía alimentaria, consiste en decidir en qué se quiere y se debe ser autosuficiente.

Melas del PRONAL:

Mejorar los niveles nutricionales de las familias de bajos ingresos, el 40 por ciento de la población nacional, es decir 30 millones de personas. Dentro de esta población, se dio atención preferentemente a los grupos más vulnerables como son: los niños pre-escolares, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que sumaban en 1984, 6.7 millones.

Concentrar el esfuerzo en las zonas sur y sureste del país, sin descuidar el resto. Se centró la atención del Programa en un número reducido de alimentos considerados prioritarios, estos productos y sus correspondientes derivados fueron: maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar, aceites y grasas vegetales, carnes de aves, huevo, leche y pescado.

Otros productos necesarios, como otros tipos de carne, hortalizas, tubérculos y frutas recibirían también, un apoyo vigilando su abasto, las cantidades requeridas de todos los productos enunciados, quedaron definidas en el documento correspondiente y al mismo tiempo. sirvieron de orientación a la política productiva.

En este sentido se fortalecieron los temas productivos regionales de **alimentos, procurando la autosuficiencia local** en productos básicos y una distribución especial más equitativa de los bienes alimenticios.

Acciones del PRONAL:

La complejidad en la que se desarrollaría el Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, hizo necesario que previeran en el mismo documento, el establecimiento de acciones con criterios selectivos, específicos y adecuados a las características y necesidades de la población.

Destacan entre ellas de manera prioritaria: El fortalecimiento de la producción primaria, mediante la revisión de los términos de intercambio a través de la aplicación de una política equitativa de precios entre el sector rural y el urbano.

La racionalización del gasto público, para lo cual, se trató de identificar claramente programas y recursos destinados al proceso alimentario, sujetándolos a prioridades.

La promoción de pequeñas y medianas unidades productivas intervienen en el proceso, teniendo en cuenta el binomio productor-consumidor que caracteriza a los participantes en la cadena alimentaria.

El apoyo a la desconcentración territorial del aparato productivo, agroalimentario y

especialmente del industrial y comercial, en un proceso de integración local más eficiente de las capacidades productivas tratando de satisfacer necesidades regionales. La conservación y el uso adecuado de los recursos naturales, evitando en lo posible la obtención de resultados amplios y rápidos a costa de su agotamiento.

La elaboración e instrumentación de programas de preferencia por tipo de producto prioritario, tomó importancia fundamental en el desarrollo del PRONAL. Es importante resaltar que el programa previó una serie de acciones de vigilancia, seguimiento y evaluación, de los compromisos adquiridos en materia de alimentación y nutrición en todas las fases del proceso.

Participación de la sociedad:

El cumplimiento del programa constituyó un gran reto siendo posible alcanzarlo solamente con la participación activa y comprometida de toda la sociedad: campesinos, obreros, industriales, transportistas, comerciantes, amas de casa y consumidores en general.

Cabe señalar, que se consideró para el Sector Público Federal, un compromiso que exigió de la unidad de acción y de participación organizada de todos los sectores, para alcanzar su objetivo nacional de lograr una alimentación suficiente y justamente distribuida para todos los mexicanos.

La Comisión Nacional de Alimentación

Para apoyar en toda la realización del Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, se creó la Comisión Nacional de Alimentación, que fue instalada por el titular del Poder Ejecutivo Federal el 1º de octubre de 1983. Esta Comisión es un órgano creado por acuerdo presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en la fecha señalada,

Las funciones de la Comisión son:

- a) Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que en los campos de la alimentación y nutrición, deben observar las diversas instituciones del Sector Público.
- b) Establecer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones que sean responsabilidad de las Dependencias y Entidades en materia alimentaria, para alcanzar los objetivos y prioridades que señala el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- e) Opinar sobre los programas y presupuestos de las Dependencias y Entidades del Sector Público, que prevean acciones relacionadas con el Programa Nacional de Alimentación.
- d) Establecer conjuntamente con los gobiernos de los estados, los procedimientos de participación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones en el campo de la alimentación y nutrición.
- e) Establecer los criterios y lineamientos para la integración del Programa Nacional de Alimentación y los programas anuales respectivos, los que especificarán las acciones obligatorias para el sector público, así como, las que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados, de inducción y de concertación, con las representaciones de los grupos sociales y privados o con los particulares interesados, en todas las fases del proceso alimentario: producción, transformación, distribución, comercialización y consumo.

- f) Establecer políticas y programas complementarios, y acordar la ejecución de acciones orientadas, en especial, a la atención de grupos particularmente afectados por deficiencias alimentarias.
- g) Proponer acciones de emergencia cuando así lo requiera la situación alimentaria del país.
- h) Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico de capacitación de recursos humanos y de adecuación para la población, en el campo de la alimentación y nutrición.
- i) Evaluar periódicamente, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los resultados de las acciones orientadas al proceso alimentario, en función de los objetivos y prioridades fijados en los programas a que se refiere la fracción V.
- j) Definir las políticas que normarán la participación del país en las reuniones y convenios internacionales relativos a cuestiones alimentarias, y las demás que señale el titular del Ejecutivo Federal y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Comisión promoverá conjuntamente con los gobiernos de los estados el establecimiento de Comisiones Estatales de Alimentación, en el seno de los Comités de Planeación para el desarrollo de los estados. Asimismo, promoverá la creación de Comités Urbanos y Rurales de Alimentación a nivel municipal, delegacional o distrital; según corresponda.

La Comisión es presidida por el titular del Ejecutivo Federal y se integra de manera

permanente por los secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salud; Reforma Agraria; Pesca y por el jefe del Departamento del Distrito Federal, así como, con los directores generales de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; del Instituto Nacional de la Nutrición y del Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia.

Pueden concurrir a las sesiones de la Comisión las demás Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal cuando por razón de sus atribuciones su objeto, se estime necesaria su intervención.

La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo integrado por representantes de la propia Comisión y de las Organizaciones de los Sectores Social y Privado, a efecto de escuchar sus opiniones y de definir bases para la concertación de acciones en el marco de la programación alimentaria.

La Comisión cuenta con un coordinador que es designado por el titular del Ejecutivo Federal, que tiene a su cargo las siguientes funciones:

- a) Presentar a la consideración de la Comisión las propuestas y estudios derivados de los trabajos técnicos, así como, de las consultas con los gobiernos estatales y con los sectores social y privado;
- b) llevar a cabo, el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de la Comisión e informar a ésta, periódicamente, el cumplimiento y ejecución de los mismos;
- e) integrar la información que permita a la Comisión vigilar la ejecución de los

programas y acciones acordados en su seno;

- d) someter a la aprobación de la Comisión el proyecto del programa anual de trabajo de la propia Comisión;
- e) coordinar las actividades y el intercambio de información entre las **subcomisiones**;
- f) convocar las reuniones de la Comisión, y las demás que le asigne la misma.

La Comisión cuenta con un Comité Técnico que funge como órgano de asesoría y apoyo para el desempeño de sus funciones, el cual está integrado por los representantes que para el efecto designe cada uno de los miembros de la Comisión y lo preside el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El comité técnico realiza las funciones que expresamente le encomienda la Comisión.

La Comisión puede determinar la creación de las subcomisiones que estime convenientes para el estudio de aspectos específicos en materia de alimentación.

La Comisión sesiona con la periodicidad que determine el titular del Ejecutivo Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional de Alimentación 1989-1994

En cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación, el 31 de enero del presente año, se puso en marcha el proceso de participación y consulta para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, con la instalación del Consejo Nacional de Concertación

Económica, en cuyo marco se aprobó el desarrollo del Foro de Consulta Popular sobre la Alimentación. El Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, encomendó la instalación y coordinación del Foro al coordinador general de la Comisión Nacional de Alimentación, quien con el concurso de los sectores más representativos de la actividad, procedió a instalar el Foro de Consulta Popular sobre la materia el 8 de febrero en las instalaciones de Potyforum Cultural Siqueiros.

Simultáneamente, se instalaron las mesas de trabajo que abordaron los temas centrales de la consulta: Producción Agropecuaria; Producción Pesquera; Distribución y Comercialización; Transformación; Consumo, Nutrición y Salud; Programas Regionales y de Descentralización; Cultura y Nuevas Prácticas Alimentarias y Política Internacional Alimentaria.

Por otra parte, se formuló a toda invitación a los gobiernos de diversas Entidades Federativas para participar dentro del proceso de consulta integrando las aportaciones de los sectores representativos de estados y municipios reflejando la problemática y las soluciones propositivas en materia de alimentación.

El 27 de febrero tuvo verificativo la segunda sesión plenaria del Foro de Consulta en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Previamente sesionaron mesas de trabajo en las que tan sólo en esa fecha se registró un total de 127 ponentes.

Conforme al calendario previsto, las mesas de consulta procedieron a efectuar los trabajos de análisis y conclusiones correspondientes y la coordinación de los Foros Estatales a integrar las propuestas finales de sus respectivas entidades.

Con base en lo anterior, el secretario técnico del Foro conjuntó las aportaciones

generadas, pudiendo advertirse en su conteo y alcances, que la consulta popular sobre la materia permitió confirmar y consolidar los resultados emanados de la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

Es posible afirmar y destacar asimismo, que la consulta cumplió ampliamente con el propósito de abrir un cauce de participación, para que los sectores y personas interesadas formularan pronunciamientos y aportaciones sin cortapisas, garantizándose el derecho de audiencia y expresión de la ciudadanía, que prevé el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los resultados de cada uno de los capítulos en que se abrió la Consulta en materia de alimentación, se dieron a conocer con toda amplitud el 16 de marzo en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública.

Dichos trabajos tuvieron como objetivo propiciar la participación de los diferentes grupos sociales para que expresaran su opinión y aportaciones con miras a la formulación del Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994 y al Programa Nacional de Alimentación para el mismo periodo.

Dentro de las conclusiones que emanaron de la Consulta Popular cabe destacar que la misma permitió ratificar que la alimentación es una necesidad primaria e ineludible y su satisfacción es determinante para el desarrollo de las potencialidades físicas e intelectuales de cada persona. En consecuencia todo país debe organizarse para posibilitar el acceso de su población a una alimentación suficiente, nutritiva y sana. Asimismo, la Consulta Popular reconoció:

—Que la alimentación y la salud se interrelacionan estrechamente, ya que la nutrición deficiente o inadecuada propicia la presencia de desequilibrios y enfermedades.

-Que la atención especial a la alimentación de las madres gestantes y en periodo de lactancia, a los niños particularmente en edad preescolar y a los ancianos, es condición primordial para determinar tanto el grado de desarrollo que pueden lograr las **nuevas generaciones. como la** posibilidad de ampliar y mejorar las expectativas de vida y bienestar. Que la alimentación además de un proceso biológico, es un acto que vincula al individuo con la sociedad en su conjunto.

-Que la cultura y las tradiciones alimentarias, trascienden a la competición de la dieta por lo que el reforzamiento y orientación de prácticas apropiadas de alimentación, es aconsejable y posible a partir del pleno conocimiento de estas expresiones.

-Que el gobierno de la República debe postular como objetivo estratégico y prioritario la satisfacción adecuada de las necesidades alimentarias de la población. Salvaguardar y garantizar su soberanía alimentaria, evitando que el país sea sometido a condicionantes que afecten su poder de autodeterminación. La soberanía alimentaria confirma en su ejercicio la capacidad autónoma de decidir y aplicar las políticas y acciones orientadas a satisfacer las necesidades alimentarias de la población, en orden a sus requerimientos de cantidad, calidad y oportunidad.

—Que la seguridad alimentaria es también prioridad de la nación.

-Que ratificar la necesidad de alimentarnos, es un acto de ejercicio soberano, que debe traducirse en el propósito permanente de asumir las medidas

adecuadas para garantizar la producción de un volumen suficiente de alimento, la estabilidad en la oferta de los productos disponibles y el acceso de la población a ellos, como componente básico del principio de seguridad alimentaria.

- Que la autosuficiencia alimentaria primordialmente orientada a los productos básicos, representa un objetivo de permanente atención, que conlleva a evitar la dependencia del exterior para el suministro de productos deficitarios. Es preciso sostener la autosuficiencia alcanzada en frijol, arroz, carne de ave y huevo; recuperar en corto plazo la de trigo panificable; lograr en el mediano plazo la de maíz y a un plazo mayor la de oleaginosas y leche.

Como ya se mencionó, los resultados de la Consulta Popular para la alimentación contribuyeron destacadamente a definir las prioridades, políticas y estrategias que en materia de alimentación comprenderá el capítulo relativo del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y cuya redacción preliminar fue encomendada también a la Coordinación General de la Comisión Nacional de Alimentación. Conviene mencionar a continuación algunos elementos que por su importancia enmarcan el ámbito de acción del Sector Alimentario Nacional.

El gobierno de la República confiere una alta prioridad al Sector Primario de la Alimentación, cuyo estímulo y apoyo son requisitos para orientar la estrategia de abatir los rezagos productivos y sociales, las injusticias que prevalecen en el medio rural y aumentar la oferta de alimentos. Para lograr el incremento gradual y sostenido de la producción de alimentos, es imprescindible optimizar el aprovechamiento y disfrute de los recursos disponibles, procurando una

mayor eficiencia y mejores niveles de productividad.

El gobierno de la República reconoce que nuestro país adolece de deficiencias alimentarias en grandes núcleos de su población. Consecuentemente con ello, sustenta el deber de instrumentar acciones de apoyo directo al bienestar alimentario y de ayuda a los grupos más desprotegidos. Para este fin se reconoce, igualmente, que es imprescindible disponer de información más amplia y oportuna, así como de un sistema de vigilancia alimentaria y nutricional que permita verificar el resultado de las políticas de fomento y asistencia alimentaria, así como detectar las prioridades y situaciones de emergencia.

El país se encuentra dotado de los recursos naturales, conocimientos necesarios, y de **una infraestructura básica, que permite incrementar el aprovechamiento del potencial alimentario, en beneficio de su población.** Es necesaria la acción coordinada, simultánea e integral de las actividades de producción primaria, transformación, comercialización, distribución y consumo, para asegurar la disponibilidad de los alimentos y su efectiva accesibilidad. A no dudar, la integración y modernización del Sector Alimentario es un eje estratégico para recuperar el crecimiento, garantizar la seguridad alimentaria, generar fuentes de empleo e ingreso, modernizar el aparato productivo nacional, mantener la estabilidad, abatir la inflación y fortalecer el mercado interno, con el consecuente ahorro de divisas.

Ante la imposibilidad de que las políticas sectoriales puedan alcanzar aisladamente los objetivos de alimentación y con la finalidad de propiciar una adecuada vinculación entre los Programas Gubernamentales, Federales, Estatales y Municipales que inciden en ella, la Comisión Nacional de Alimentación es la instancia de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones en la materia y de concertación con los sectores Privado y Social.

Diagnóstico de la Situación Alimentaria:

México no dispone de un sistema integrado de información y vigilancia alimentaria que permita conocer y actuar oportuna y efectivamente en la materia. Sin embargo, estudios especiales establecen que la evolución del contexto socioeconómico de la alimentación, en los últimos años, se ha caracterizado por patrones desiguales del consumo alimentario entre los distintos grupos de la población, con los efectos consecuentes en la nutrición.

Una amplia proporción cercana al 40 por ciento no alcanza a cubrir sus requerimientos básicos de alimentación en tanto que un reducido extracto con ingresos medios y altos ha adoptado dietas inadecuadas influyendo en la reorientación del Sistema Productivo para la satisfacción de su demanda y provocando modificaciones en el aprovechamiento de los recursos locales, regionales y nacionales, en detrimento de la producción de básicos de bajo precio, así como del consumo habitual de los grupos mayoritarios. Las principales deficiencias alimentarias se manifiestan en las áreas rurales y urbanas marginadas, adquiriendo gran trascendencia en las regiones centro y sureste del país.

El deterioro de la situación alimentaria es resultado principalmente de la pérdida de poder adquisitivo del ingreso familiar que ha restringido el consumo de diversos alimentos básicos, la distorsión de las dietas tradicionales y la deficiente orientación **alimentaria**.

La producción de alimentos agrícolas de mayor consumo es **insuficiente** para atender una población en constante crecimiento y depende fundamentalmente de las zonas de temporal.

El proceso de sustitución en el cultivo de granos alimenticios por forrajeros que sus-

tentan la ganadería intensiva, ha frenado el crecimiento de producción de alimentos en las diferentes zonas geográficas, afectando a la autosuficiencia regional y los esquemas tradicionales de producción-consumo, a **nivel familiar y comunitario**.

La disminución del hato de ganado lechero, la limitada expansión de la avicultura y la menor frecuencia de la producción de traspatio, han diezmando la generación de alimentos de origen pecuario. En este contexto para complementar la oferta interna de **alimentos se recurre a importaciones crecientes** de granos básicos, oleaginosas y lácteos.

No obstante su amplio potencial, en la actividad pesquera subsisten problemas de articulación entre las fases, generando un crecimiento desigual y diferenciado entre regiones y pesquerías, lo que ha limitado la participación del sector en la atención de las necesidades alimentarias. La acuicultura presenta un desarrollo incipiente orientado fundamentalmente al cultivo de especies comerciales de alto valor. La capacidad de la pesca ribereña para generar alimentos destinados al autoconsumo y a los mercados regionales no ha sido aprovechada plenamente.

El intermediarismo al que se sujetan frecuentemente los productores primarios de alimentos básicos, impone la capitalización de sus predios, repercutiendo en los niveles de producción, empleo, ingreso y bienestar **alimentario**.

La industria alimentaria caracterizada por un amplio número de pequeños establecimientos con una elevada rotación en su ingreso y desplazamiento en el mercado, insuficiencias en el abastecimiento de insumos, tecnología de baja o nula rentabilidad que impiden economías de escala y escasa integración al sistema de producción primaria, no se ha vinculado plenamente a los requerimientos de las mayorías.

Un reducido grupo de grandes empresas altamente tecnificadas limitan la satisfacción de las necesidades de alimentos básicos, orientándose a productos de alto costo por unidad de nutrientes e influyendo en la modificación de hábitos y tradiciones.

La dispersión e insuficiente capacidad instalada de almacenamiento y las dificultades de transporte, hacen que más que un elemento articulador, el sistema de comercialización de alimentos opere frecuentemente como componente desintegrador de la cadena alimentaria, incrementando mermas, provocando intermediarismo y especulación. traslado innecesario de productos y agregue a ello costos de operación y baja calidad en los alimentos.

La comercialización al detalle presenta un desarrollo desigual entre grandes y pequeños establecimientos. Los primeros satisfacen la demanda de grupos sociales de mayor ingreso. operan con bajos costos y se integran verticalmente; los segundos. atienden al medio rural y las zonas urbanas marginadas con un insuficiente volumen de mercancías y servicios y a precios mayores.

Objetivos Nacionales en Materia Alimentaria

Se ha reconocido que la planeación del proceso alimentario nacional, deberá identificar los objetivos generales y específicos. cuya atención en el corto, mediano y largo plazo. permitirá la jerarquización y ordenación de las acciones que se emprendan en la materia. conforme a su prioridad, complejidad y viabilidad de ejecución.

En este sentido los objetivos vinculados a aspectos estructurales del proceso alimentario se orientan a:

- Fortalecer la soberanía alimentaria del país.

- Asegurar el acceso de los mexicanos a niveles de alimentación socialmente satisfactorios para elevar su desarrollo y calidad de vida.
- Garantizar la capacidad de respuesta productiva a las necesidades alimentarias de la población. con especial énfasis en los grupos mayoritarios.
- Revertir los rezagos productivos y sociales y las situaciones de injusticia que en materia alimentaria afectan primordialmente a los sectores rurales y urbanos marginados.

Los objetivos generales de mediano plazo; aluden al propósito de:

- Mejorar en calidad y cantidad el consumo de la población con prioridad a la de menores ingresos y a la de las regiones con mayores carencias alimentarias.
- Alcanzar la autosuficiencia en la producción de maíz y avanzar en el logro de la de oleaginosas y leche.
- Promover una mejor distribución de los alimentos prioritarios para la mayoría de la población. entre grupos sociales y regionales.
- Avanzar en el desarrollo del proceso integral alimentario, nacional y regional, en congruencia con la dotación y aprovechamiento óptimo de los recursos. las características económicas y naturales del país y las específicas de cada región.

Los objetivos generales de corto plazo corresponden al interés de:

- Evitar el deterioro de las condiciones de alimentación y nutrición alcanzadas.

- Iniciar la integración y operación de un sistema de vigilancia en materia alimentaria y nutricional.
- Sostener la autosuficiencia alcanzada en frijol, arroz, carne de ave y huevo y recuperar la de trigo panificable.

Por otra parte, los objetivos específicos para las fases del proceso alimentario consideran entre otros aspectos los que a **continuación se enuncian:**

- Los sectores de la Administración Pública involucrados retomarán como propias las propiedades definidas, para impulsar coordinada e integralmente las actividades ligadas a la satisfacción de los requerimientos alimentarios.
- Alcanzar la satisfacción de los requerimientos alimentarios básicos para la población en general.
- Lograr y mantener la autosuficiencia en los alimentos estratégicos para la soberanía alimentaria e impulsar regionalmente la producción primaria mediante el óptimo y racional aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Articular la industria alimentaria a las características estacionales del proceso productivo, propiciando su integración vertical y congruente con los requerimientos de productos para el consumo popular.
- Asegurar el abasto suficiente y oportuno, en condiciones adecuadas de calidad y precio para los estratos mayoritarios de la población.

Estrategia de la Política Alimentaria

Las estrategias de la política alimentaria nacional deberán considerar al conjunto de

las fases de la cadena alimentaria en su articulación dinámica, contribuyendo a superar desequilibrios estructurales e incrementando la eficiencia del proceso alimentario. Para la consecución de este propósito se reconocen las prioridades siguientes:

PRIMERA.- Se identificará regionalmente a los alimentos estratégicos por importancia en la dieta, la cultura y la economía. A nivel nacional se considera: maíz, frijol, arroz y trigo panificable.

SEGUNDA.- Se identificarán las regiones donde existen los problemas más críticos en materia de alimentación y nutrición.

TERCERA.- Las acciones en la materia se orientarán preferentemente a la población de las regiones más afectadas, entre éstas se otorgará prioridad a lactantes, preescolares, mujeres gestantes y en periodo de lactancia y a los ancianos.

Las estrategias para la integración de las fases del proceso alimentario; deberán, asimismo, considerar los siguientes aspectos:

1. Las acciones a desarrollarse en las diferentes fases de la cadena alimentaria tenderán a articular y modernizar el proceso.
2. En el marco de la política de descentralización del desarrollo, se reordenará el sistema de producción y distribución de alimentos mediante el establecimiento de circuitos regionales de producción-consumo, con énfasis en los alimentos estratégicos y los predominantes en cada región.
3. Se actualizarán las políticas de apoyo en congruencia con los objetivos de la **materia.**
4. Se fomentará una cultura alimentaria nacional y regional rescatando

tradiciones y promoviendo nuevas prácticas que satisfagan los requerimientos nutricionales.

5. Para contribuir a modernizar el proceso se promoverá la investigación y desarrollo tecnológico, difundiendo y aplicando oportunamente sus resultados.
6. Se consolidará un sistema integral de información y vigilancia en materia alimentaria y nutricional.
7. El proceso de programación y presupuestación alimentaria, por su carácter multisectorial considerará dos instancias. Una atenderá a los programas que por su alcance deban coordinarse interinstitucionalmente y **en su ejecución se contará** con recursos identificados y no transferibles. La segunda señalará los programas sectoriales que inciden en la alimentación conñiriéndole congruencia y articulación al proceso.

El Programa Nacional de Alimentación

Para establecer las orientaciones que habrán de normar las políticas en la materia se ha considerado relevante que el capítulo relativo del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 contemple la integración del Programa Nacional Alimentario para el mismo periodo, cuya articulación en el seno de la Comisión Nacional de Alimentación, corresponde a las atribuciones conferidas a dicho organismo. Conforme a las políticas definidas por el Plan Nacional de Desarrollo el Programa Nacional de Alimentación, propiciará la integración de las fases de la cadena alimentaria y articulará políticas y acciones que impulsen actividades relevantes en el marco de sus objetivos y prioridades.

Como parte de la instrumentación del Programa Nacional de Alimentación, se considerará de equiparable interés la formulación y aplicación de programas integrados de promoción y fomento; por producto y por región.

Los programas de promoción y fomento, se orientarán a apoyar actividades que abarquen más de una fase del proceso.

En los de producto, participarán las Dependencias e Instituciones competentes, con el propósito de alcanzar niveles satisfactorios y adecuados en la producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos prioritarios.

En los regionales se considerará a diversas Entidades Federativas, o parte de ellas, identificadas como prioritarias, ya sea por su potencial productivo o bien por sus carencias alimentarias. Estos considerarán el aprovechamiento de los recursos potenciales de las regiones, así como las necesidades a nivel nacional y regional. Participarán en su ejecución el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Vertientes de Concertación

La naturaleza multisectorial del Programa Nacional de Alimentación determina que las Dependencias e Instituciones concurren coordinadamente a su ejecución garantizando la articulación de sus programas y acciones. Para ello, la Comisión Nacional de Alimentación constituye la instancia de definición conjunta, coordinación y concertación de acciones.

Aunado a lo anterior, los lineamientos del Programa Nacional de Alimentación al ser retomados por las Dependencias e Instituciones del Gobierno Federal, en sus programas sectoriales e institucionales anuales y de mediano plazo contribuirán a inducir a

los particulares y desarrollar su participación directa en las actividades relacionadas con la alimentación. De igual importancia es que en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, con los gobiernos estatales y de los sistemas estatales de planeación, se establezcan y ejecuten acciones coordinadas **en la materia.**

Finalmente, es de fundamental interés fomentar la participación de los sectores social y privado en el desarrollo de acciones y proyectos en el marco de convenios y acuerdos que establecerán compromisos y acciones concertadas.

El primero de diciembre de 1988, al asumir la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari reafirmé ante la nación la voluntad de establecer un pacto de unidad nacional y en especial el compromiso social de favorecer a los sectores de menores recursos, para darles acceso a los mínimos de bienestar que constituyen prerrequisito de una vida digna, a la que tienen derecho por igual todos los mexicanos.

Bajo estas directrices, confrontaremos el reto mayúsculo de satisfacer en orden de cantidad, calidad y oportunidad la demanda creciente del abasto nacional. Al fiel apego de nuestras tradiciones culturales y de nuestras instituciones jurídicas, políticas y sociales, corresponde la expectativa de una transformación estructural que abra el camino de la modernización y el renuevo. Continuidad y cambio son el eje en el que deberá sustentarse nuestra legítima aspiración de progreso.

Estamos persuadidos de que para avanzar en estos propósitos, es menester sumar empujones, conjuntar y coordinar acciones.

El Estado mexicano y la sociedad en su conjunto, tienen el deber y el compromiso de reafirmar y preservar la soberanía alimentaria de la nación. Acudiremos a este grandesaño, con la firme convicción de que aisladamente poco será lo que logremos y que sólo la solidaridad en los postulados y en la acción, nos permitirá cumplir con el ineludible propósito de generar el bienestar alimenticio de nuestro pueblo.

EL CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA y LAS ARTES COMO INSTRUMENTO DE UNA NUEVA POLITICA CULTURAL

Por: VICTOR FLORES OLEA'

INTRODUCCION

Los organismos agrupados en el sector cultura de la administración pública federal ejercen las atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes confiere al Estado el orden jurídico nacional. Al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, creado por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 1988, corresponde la labor de coordinar las actividades de dichos organismos.

Así, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes ejerce, con la necesaria autonomía técnica y administrativa, las atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes corresponden a la Secretaría de Educación Pública, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Igualmente, el Consejo coordina, conforme a las dis-

posiciones legales aplicables, las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones análogas, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) constituye el marco institucional para el diseño y la instrumentación coherente y coordinada de los objetivos, políticas y programas del sector público en las áreas del arte y la cultura. A partir de una caracterización general de la estructura orgánica del CNCA y de un diagnóstico de la situación actual y perspectivas para la sociedad mexicana en estos campos, el presente artículo plantea los objetivos y estrategias que orientarán las tareas de este **organismo de reciente creación**.

Su establecimiento responde a una serie de demandas expresadas por las comunidades de artistas e intelectuales - y por extensos grupos de la sociedad en su conjunto - para cubrir rezagos y atender las nuevas necesidades culturales que ha generado nuestro acelerado desarrollo durante las últimas décadas.

• **Presidente del Congreso Nacional para la Cultura y las Artes.**

De hecho, el CNCA constituye el instrumento fundamental de una política cultural nueva, que reconoce y recupera plenamente los resultados de las labores de educación, así como de preservación y difusión de nuestro patrimonio artístico y cultural, que ha llevado a cabo el Estado mexicano durante los últimos 50 años, pero que a la vez pone de manifiesto la urgencia de un cambio cualitativo en los mecanismos con los que se han realizado estas tareas. Tales mecanismos de ahora en adelante, habrán de tener un mayor sustento en la participación libre y corresponsable de la sociedad plural y diversificada que es el México de hoy.

De acuerdo con la estructura que se ha descrito, la administración pública federal, en el ámbito de la cultura y las artes, cumple con sus funciones a través del mencionado Consejo y sus correspondientes dependencias, así como de órganos desconcentrados, entre los que destacan el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y de organismos y empresas paraestatales, como el Instituto Mexicano de Cinematografía y el Fondo de Cultura Económica.

Las actividades que realizan los órganos y dependencias antes citadas están regidas, en primer término, por lo dispuesto en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho precepto, al establecer como propósito básico de la educación nacional la continuidad y el acrecentamiento de nuestra cultura, define formalmente los vínculos históricos que unen indisolublemente a ambos conceptos, reconoce expresamente la importancia de la identidad histórica y cultural de la nación como supuesto imprescindible de nuestra independencia y del ejercicio de la soberanía. La norma constitucional igualmente, orienta la tarea cultural del Estado, es decir, el papel rector que le corresponde en el proceso del desarrollo educativo y cultural de México, conforme al principio que hace

de la democracia un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Entre las leyes y decretos que se desprenden del artículo tercero constitucional habría que hacer mención especial de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Educación, la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Ley que creó el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, el Decreto que creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

SITUACION ACTUAL

El sector cultura tiene ante sí una compleja problemática que tiene que ver, entre otros factores, con el atraso y la marginación que sufren sectores importantes de la población del país, con la profunda transformación de que ha sido objeto la sociedad mexicana en las últimas décadas y con la creciente independencia, debida al acelerado desarrollo de los sistemas de comunicación, que caracteriza al mundo de nuestros días.

Así, la política cultural del gobierno de la República enfrenta el reto de colmar rezagos acumulados y de satisfacer las nuevas necesidades culturales, especialmente de los jóvenes, que han generado nuestros grandes cambios demográficos y la mejor disponibilidad de tiempo libre, fruto del proceso de modernización. Se trata igualmente, de afamar la identidad cultural de la nación, sin perjuicio de ampliar los intercambios con otras culturas, de los que también se nutre la creatividad de los mexicanos.

En el marco de esta problemática se advierte también, la necesidad de definir con precisión las responsabilidades que en el ámbito de la cultura y las artes han de

asumir, por una parte, el Estado mexicano y, por la otra, la comunidad artística y de los hombres de cultura, así como la sociedad en general, a partir del creciente pluralismo y **diversificación que caracteriza al México** de hoy. Tal diversificación se suma a la variedad de formas de expresión, locales y regionales, que desde el inicio de nuestra **vida independiente, forman el mosaico cultural** del país. Por eso, para fortalecer la cultura nacional, se requiere de un esfuerzo consistente a fin de combatir el centralismo y la macrocefalia de los servicios culturales que presta el Estado mexicano, utilizándose cada vez con mayor eficacia las amplias posibilidades de los medios modernos de **comunicación**.

En definitiva, el Estado mexicano en el ámbito de la cultura y las **artes** afronta un desafío de modernidad, es decir, el reto de asegurar que la cultura asuma el papel que le corresponde en el proceso de desarrollo integral del país. Desde nuestra **perspectiva**, la posibilidad de crear y disfrutar de los bienes artísticos y culturales es, para todos los mexicanos, elemento esencial de una vida digna. Más aún, la pujanza de la cultura nacional es supuesto imprescindible de nuestro progreso político, económico y social.

A los problemas generales de que se ha hecho mención se deben sumar, en un diagnóstico del sector, algunas cuestiones, tal vez más restringidas que, sin embargo, revisten primordial importancia para la definición de las estrategias y de los programas que habrán de llevar a cabo las distintas dependencias y organismos de la administración pública federal. Entre ellas deben destacarse:

- La insuficiencia de los esfuerzos realizados para investigar, preservar y difundir nuestro rico patrimonio arqueológico, artístico e histórico, no obstante la innegable labor que en este

campo han cumplido el sector público y también grupos organizados de la sociedad.

- El gobierno federal y, de manera creciente, los gobiernos estatales y municipales, han procurado, pese a los escasos recursos disponibles, la más amplia difusión de las creaciones artísticas y el estímulo eficaz al creador. Empero, es preciso reconocer que en esta tarea los resultados todavía no son satisfactorios. Son muchos los mexicanos, sobre todo en el interior del país, que aún no tienen acceso a las manifestaciones del arte y numerosos, igualmente los talentos que carecen del aliento para la producción, propicien las obras que enriquezcan nuestro patrimonio cultural. Para lograr este objetivo los organismos y dependencias del sector cultura se han propuesto desde hace años la preservación y difusión de diversas expresiones de la cultura popular. Sin embargo, quizá no se ha prestado suficiente atención a sus manifestaciones urbanas. Incluso en el ámbito rural falta aún una inmensa tarea por realizar. Por lo que a los libros y a la lectura, la red nacional de bibliotecas públicas constituye un logro de indudable significación, pero es innegable, igualmente, la necesidad de enriquecer sus acervos y de diversificar los servicios culturales que las propias bibliotecas podrían proporcionar. Debe aceptarse que en la producción, distribución y comercialización del libro, el Estado y los particulares enfrentan severos obstáculos. Ya que falta una instancia coordinadora que promueva eficazmente la industria editorial y, en general, el hábito de la lectura en todos los sectores de nuestra población.
- En nuestro país todavía no hemos utilizado a los medios audiovisuales de

comunicación, en la medida de su potencial, como vehículos de educación y difusión cultural. Además, resulta evidente la urgencia de emprender un trabajo sistemático para incrementar la productividad de la industria cinematográfica, de la radio y la televisión, particularmente de las empresas que el Estado opera en cada una de ellas y de transformar sus contenidos al ritmo del propio cambio social. En todos los niveles del sistema educativo nacional son mayores los requerimientos de maestros y alumnos con respecto a la formación artística y, en general, en las diversas disciplinas de la cultura. Por ello, las normas jurídicas que rigen la actividad del Estado en el ámbito de la cultura y las artes requieren de actualización y sistematización para asegurar una eficaz acción de las instituciones culturales.

OBJETIVOS

Desde el inicio de la actual administración, el gobierno federal propuso a los mexicanos un nuevo acuerdo social a fin de que, mediante un mayor esfuerzo conjunto del Estado y la sociedad, para promover el desarrollo y el bienestar de todos los habitantes de la República. Se trata, en definitiva, de mejorar la calidad de vida de los niños, jóvenes, hombres y mujeres del campo y la ciudad. Para ello es necesario brindar a todos los compatriotas las garantías materiales de una existencia digna, pero se requiere, también, de una acción eficaz, participativa y solidaria para alentar la creatividad de los mexicanos y ampliar las oportunidades de acceso de los más diversos sectores de la sociedad al disfrute y la recreación de los bienes artísticos y culturales.

Los objetivos generales de la política cultural del gobierno federal son los siguientes: Estimular la creatividad de la población

mexicana en su conjunto y en particular a los artistas y hombres de cultura, cuyas creaciones enriquecen y son parte esencial del patrimonio cultural de la nación; lo anterior, naturalmente, en el marco del más pleno respeto a las libertades que el orden jurídico garantiza a individuos y grupos. De igual forma se requiere ampliar y descentralizar los servicios culturales que presta el Estado mexicano para procurar el acceso de todos los mexicanos al disfrute de las creaciones artísticas y culturales.

Se requiere de igual manera promover la más amplia participación de la comunidad artística e intelectual, y de la sociedad en su conjunto, en la tarea corresponsable de preservar y enriquecer el patrimonio cultural e histórico de México. Así, a partir del reconocimiento de las múltiples voces de una sociedad eminentemente plural, y de la diversidad de nuestras culturas regionales, se fortalece el perfil cultural del país y la identidad de la nación.

ESTRATEGIAS

El logro de los objetivos generales de la política cultural del gobierno de la República exige una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad para atender las demandas que, en ese campo, formulan los diversos grupos de la población mexicana.

El Estado mexicano, durante más de seis décadas, tanto en el ámbito de la cultura como en las más variadas áreas de la actividad social, creó instituciones y desempeñó un papel rector de las iniciativas de los grupos organizados. Al mismo tiempo, asumió múltiples tareas que los particulares, debido al incipiente desarrollo de la sociedad civil, no tenían la posibilidad de cumplir.

Empero, en la actualidad, una sociedad cada vez más madura, diversificada y plural reclama

ma con urgencia una mayor participación en la adopción y puesta en vigor de las decisiones que encauzan y marcan la vida social. Enfrentar y dar respuesta a ese reclamo es ahora premisa básica del desarrollo de México.

Por eso, la corresponsabilidad debe ser el signo distintivo de la política cultural que habrá de prevalecer en el periodo 1989-1994. Ella implica, en primer término, el compromiso de respetar la indispensable libertad de los creadores y de asegurar la vigencia efectiva de esa libertad. El Estado con respecto a la creación cultural y artística, no puede cumplir otra labor que la de una instancia de aliento y promoción. Más aún, para que el Estado lleve a cabo una tarea eficaz de estímulo a la creación, es necesario establecer nuevos mecanismos y fórmulas institucionales que permitan a los propios creadores contribuir a la formulación de las líneas básicas de las acciones gubernamentales.

El nuevo diálogo que el Estado se propone establecer a fin de conseguir los objetivos de la política cultural, supone más amplias responsabilidades para la sociedad en su conjunto. Por definición, en la tarea de estimular y alentar a los mexicanos que se distinguen por su talento y creatividad, los sectores privado y social tienen también una labor que desempeñar. El Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, de reciente establecimiento, propiciará esa indispensable participación social, allegando mayores **recursos, no sólo para promover** la creación, sino también para la preservación y difusión de las múltiples muestras del patrimonio histórico, artístico y cultural de México.

En todo caso, para conservar y proteger dicho patrimonio, se necesita movilizar la conciencia social de todos los sectores de la población mexicana. Han de ser las propias comunidades las que asuman la labor primordial de preservar nuestras zonas arqueo-

lógicas, los centros históricos de las ciudades coloniales, los múltiples monumentos y obras de arte que forman parte del acervo cultural de todos los mexicanos. Para investigar, catalogar y preservar tal acervo, el Estado mexicano no habrá de escatimar esfuerzo alguno. El éxito, sin embargo, reclama la responsabilidad del conjunto de la sociedad.

Por supuesto, el Estado no podría soslayar su responsabilidad primordial en lo que hace a las crecientes demandas de los mexicanos, sobre todo a los que menos tienen, de acceder a los bienes artísticos y culturales. Para ello, nos proponemos ampliar la red de servicios culturales que presta el gobierno federal, a la vez, se profundizará el empeño por descentralizarlos, siempre a partir de las necesidades y de las aspiraciones de las comunidades que habitan en los diversos rincones del territorio nacional.

La descentralización es instrumento idóneo para fortalecer las culturas regionales y locales de las que en última instancia se nutre la propia cultura nacional. Es indudable que la riqueza de nuestro patrimonio histórico y artístico, la identidad cultural de México y, en definitiva, la posibilidad de afirmarnos como nación independiente y soberana son insolubles de la variedad de culturas urbanas y rurales que nos proponemos alentar. Las fronteras, en este sentido, serán objeto de la más alta prioridad.

La tarea a cumplir exige también una **revisión a fondo de las instituciones que el Estado ha creado para promover y difundir la cultura y las artes.** Estas han de tener presencia propia en los planes de desarrollo nacional, estatal y regional, actualizando los ordenamientos jurídicos que rigen, en este campo, las actividades de la administración pública. Además, se requiere prestar una mayor atención a la educación cultural y artística en los diversos niveles del sistema **educativo nacional. Es urgente, asimismo.**

un mayor aprovechamiento de las nuevas tecnologías para la promoción y difusión cultural. en especial de las posibilidades que brindan los medios audiovisuales de comunicación. Es imprescindible. en último término. una instancia de gobierno que en el ámbito de la cultura asegure la coordinación eficaz de las dependencias y entidades del gobierno federal.

Para dar respuesta a todas esas exigencias se ha establecido el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y se ha dispuesto que la propia Secretaría de Educación Pública, por conducto de dicho Consejo. desempeñe la función de coordinar a las entidades para-

estatales que promueven la cultura y las artes. inclusive a través de los medios audiovisuales de comunicación.

Finalmente. es preciso destacar que en la interdependencia de nuestros días la originalidad de la cultura nacional supone la condición de ser universal. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos puede ser ajeno. De ahí el esfuerzo que habrá de emprender el Estado para incrementar los intercambios culturales. sobre todo con aquellas regiones. como América Latina, con la que nos une una estrecha afinidad de historia y tradición. sin soslayar las necesidades culturales de las poblaciones de origen mexicano en el extranjero.

COMISION NACIONAL DEL DEPORTE

El juego, es una de tantas manifestaciones de la conducta humana que ha acompañado al hombre desde hace mucho tiempo. En el juego, encontramos el antecedente lógico e inacabado del deporte; éste encuentra siempre su soporte en una actividad lúdica. Si bien en un principio el deporte se vinculaba más con aspectos religiosos, actualmente su relación mayor se enlaza con el contenido educativo y el desarrollo físico y mental, lo que contribuye al equilibrio personal. El deporte proporcionaba en las culturas antiguas, no sólo una armonía entre el cuerpo y el espíritu, sino que al mismo tiempo, era un medio para capacitarse ante las batallas. Hoy se concibe al deporte como una estrategia para hacer aptos a sus practicantes ante la diaria batalla que significa la evolución y el ascenso intelectual y físico del hombre.

El reto, la superación y el anhelo, fueron sin duda los elementos que sirvieron de

"Presidente de la Comisión Nacional del Deporte de la Secretaría de Educación Pública.

Por: RAUL GONZALEZ RODRIGUEZ*

enlace entre el juego como ocio y distracción, y el deporte como actividad trascendente. Aquellos factores de impulso para consolidar un sistema y una organización: una actividad humana que ascendió del pasatiempo cotidiano y se incrustó en el rango de las necesidades.

El deporte es así una actividad humana corporal que requiere de habilidad, agilidad, fuerza y resistencia, realizada en comparación, basada en un conjunto de disposiciones reglamentarias aplicadas por una autoridad, y supervisado todo ello por una instancia superior, a la que voluntariamente se someten los participantes.

Esta supervisión, que tiene a su cargo una institución deportiva, originó en el mundo el surgimiento de comités, consejos, federaciones, ministerios, comisiones, instituciones y otros órganos, gubernamentales o no, con el objeto de ya no sólo ejercer la supervisión, sino de conseguir la organización y estructuración del deporte. En consecuencia, la existencia de organismos deportivos,

responde ahora más a una política integral de beneficio social y la coordinación de esfuerzos dispersos.

Es en este tenor que debe concebirse a la naciente Comisión Nacional del Deporte.

JUVENTUD

Es una etapa de la vida humana, que se presenta con gran fuerza y con un poder de asimilación y en ocasiones, de intransigencia, característica de este ciclo vital. Respecto a este tema no se ha logrado un consenso en torno a la edad; se precisa que la juventud, como secuencia de la niñez, se inicia alrededor de los 170 18 años de edad, acompañada por una serie de cambios biológicos y psicológicos que repercuten en lo social. La juventud aparece como un cambio de personalidad, de actuación y de pensamiento.

Con todos los riesgos que implica, tal vez se pueda, bajo este parámetro, indicar que se inicia en determinado momento, pero es más difícil subrayar su duración. No obstante, nos parece que, para los efectos que buscamos, es conveniente un periodo de 15 a 20 años a raíz de que comienza. Es decir, abarcaría desde el término de la niñez, hasta el comienzo de la edad adulta; estamos hablando de los 170 18 años a los 30 o 35.

Si aceptamos esta conceptualización, aun en el entendido de que debe ser más flexible, lo que importa es saltar que la juventud no solamente se mide en función de tiempo, sino, a la vez, y quizá antes, en relación a **vivencias, a circunstancias inmersas en un espacio político-social**; en suma, a una actitud ante la vida. La juventud así entendida, exige una atención precisa acorde a sus necesidades y deseos, dentro de los cuales están la participación, el bienestar y la promoción sociales.

Estos rangos de especificación no se cubren exclusivamente en una esfera; es menester una respuesta amplia, que abarque los variados campos de la propia actuación de los jóvenes. En este orden, uno de los ámbitos de participación, bienestar y promoción, donde la juventud puede encontrar un lugar específico es el deporte; no en tanto catalizador, sino receptáculo de energía y coraje, de lucha constante en búsqueda de un triunfo.

Para los jóvenes que así conciban su caudal de esfuerzo, la Comisión Nacional del Deporte es la instancia gubernamental adecuada, que les permitirá consolidarse en uno de los rubros de la actividad humana que más constancia e ímpetu requieren.

También, ofrece una serie de oportunidades que no única y exclusivamente los encaja en la práctica deportiva. La Comisión Nacional del Deporte es una entidad pública que en unión del resto del sector de las otras dependencias que también hacen lo propio, cumple un cometido rico en expresiones diversas al servicio de la juventud del país.

COMISION NACIONAL DEL DEPORTE

El día 13 de diciembre de 1988, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto de creación de la Comisión Nacional del Deporte, como organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, con el objeto de promover y fomentar el deporte y la cultura física. Durante la campaña del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se hizo evidente la necesidad de atender en forma primordial el deporte, como factor de cohesión social y elemento integrador de la participación ciudadana en el desarrollo del país.

Una vez que Carlos Salinas de Gortari tomó posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el propósito de apoyar al deporte, significado por un compromiso presidencial, se ve cristalizado en esta decisión.

Así, el ámbito formal de este órgano oficial inicia un esfuerzo sin precedente para promover el deporte en México, con la puesta en marcha de la Comisión Nacional del Deporte, se abre el canal necesario para que la población haga deporte en forma organizada y habitual. Se responsabiliza a la naciente Comisión, para atender el desarrollo del deporte popular, la superación del estudiantil y poner especial cuidado en el de alto rendimiento.

Dentro de este contexto, reafirma que paralelamente, se debe conservar y ampliar la asesoría, orientación y servicios para la juventud, que faciliten su integración productiva a la vida de la nación. Aquí debe abrirse un paréntesis, para aclarar que la Comisión Nacional del Deporte no sólo velará por el deporte.

Otra de las funciones del organismo es la relativa a la atención a la juventud, tarea de la que se encargaba el extinto Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud. Así es como, la Comisión quedó estructurada de una manera dual, para ello cuenta con una Dirección General de Desarrollo del Deporte y con una Dirección General de Atención a la Juventud.

Sabemos que la participación deseada por el núcleo juvenil no se concreta a la práctica del deporte; éste no es una actividad exclusiva de la juventud: por lo mismo, el organigrama, las funciones y los objetivos de los dos vértices de la Comisión se encuentran bien diferenciados, pero se complementan, porque tenemos la convicción de que la

juventud y el deporte no se excluyen, sino que bien pueden conjugarse rindiendo frutos positivos.

PROPOSITOS

Una vez que hemos mencionado el binomio participativo de la Comisión, nos referimos a las principales razones que sustentan el origen del organismo. No era extraño escuchar durante la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari, que los jóvenes exigieran saber qué papel jugaban y no que otros les indicaran lo que debían hacer, sin consultarlos; reclamaron siempre participación, acción y estímulos y posibilidades de desarrollo. En igual sentido, solicitándole acciones, se manifestaron los deportistas. Cada uno en su espacio parecía que estaban de acuerdo. Lo estaban: era y es---necesaria una mayor participación. y aquí se encuentra el principal motivo del origen de la Comisión.

Hacía falta, en lo relativo al deporte, acabar con la anarquía, presenciada durante más de 50 años, por políticas desarticuladas en el fomento deportivo; buscar una definición concreta y una vinculación teórico-metodológica entre los organismos desvinculados entre sí. Indiscutiblemente, lo propuesto tiende a eliminar lo superfluo y a consolidar la simplificación, para que los deportistas, reciban un verdadero apoyo, que sea directo y los estimule. Al mismo tiempo, se busca que cuenten con respaldo médico y científico en general, que puedan aprovechar las instalaciones existentes y tengan la opción de desarrollarse física y mentalmente.

Ninguno de los planteamientos anteriores se desarticula de los requerimientos de los jóvenes, entendemos que desean participar, que buscan apoyo y aspiran a un desarrollo integral, como antes biopsicosociales.

Garantizar los cauces para sus aspiraciones y desenvolvimiento, es el motivo y hacia ese punto se dirige la estrategia de la Comisión: buscamos que los deportistas se consoliden a nivel internacional y que nuestros jóvenes se caractericen por su actuar dentro de los espacios ilimitados que tienen en la vida.

ORGANIZACION

Nuestra estructura, nuestros proyectos y nuestras metas, se sustentan en dos ejes fundamentales: El desarrollo del deporte y la atención a la juventud. Cada uno de estos esquemas tiene en su interior un soporte interdisciplinario, que le permite una mayor retroalimentación con las características exteriores, por ello, el área de desarrollo del deporte, se basa en las siguientes líneas: Deporte estudiantil; deporte popular; deporte de alto rendimiento; formación y capacitación de recursos humanos; medicina y ciencias aplicadas al deporte; e instalaciones deportivas.

Por su parte, la dirección de atención a la juventud, encuentra su soporte funcional en: organización y participación juvenil; promoción social: villas deportivas y juveniles; y bienestar económico.

MARCO JURIDICO

Como se indicó líneas arriba, el 13 de diciembre de 1988 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se creó la Comisión Nacional del Deporte, como un organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública

Las atribuciones de la institución, atendiendo a la acción generadora que administrativamente debe cubrir, son: Formular, proponer y ejecutar la política del deporte y

la cultura física, así como la estructuración del correspondiente programa nacional que abarque estos rubros y establezca el Sistema Nacional del Deporte mediante una participación tripartita, la de los sectores público, social y privado. Generar los lineamientos en la materia y la normatividad en la participación oficial de deportistas representantes de México en las competencias, tanto nacionales como internacionales. A su vez tendrá a su cargo la integración y preparación técnica de preselecciones y selecciones nacionales, y la intervención de las federaciones deportivas en tales competencias. Y de los mecanismos para coordinar las actividades que sobre programas de investigación y en ciencias y técnicas deportivas se desarrollen dentro de las instituciones sociales y privadas.

POLITICAS y PROGRAMAS

En cuanto al deporte se refiere, la Comisión entiende que es un medio de integración familiar y social; que contribuye al desarrollo armónico de los individuos, sobre todo en la niñez y en la juventud; que su práctica genera actitudes y conductas de cohesión y de fortalecimiento nacional; y que debe basarse en una planeación.

Respecto a la juventud, esta institución parte de la premisa de que aquella constituye un factor de transformación; que es necesario que los jóvenes participen en el proceso de modernización del país; para ello el estado debe brindar la oportunidad de que la juventud intervenga activamente en las tareas nacionales; y que su energía, entusiasmo y capacidad creadora, pueda vincularse a la práctica deportiva, aunque esto no significare reducirla al ámbito del deporte, sino que éste es sólo un espacio más en el que los jóvenes tienen la posibilidad de manifestarse.

Atendiendo a los programas que ya se encuentran en marcha, en lo que atañe a 1

deporte, los objetivos son: incentivar al **deporte** estudiantil para contribuir al desarrollo integral del estudiantado, a través de la educación y las prácticas deportivas: así como conformar el sistema nacional de competencias para los estudiantes. De igual forma es necesario fomentar al **deporte** popular, cuyo objetivo central es la promoción y organización del grueso de la sociedad en las actividades deportivas.

Con relación al **deporte** de alto rendimiento, se persigue elevar la calidad del **deporte** competitivo nacional para integrar como consecuencia representaciones de mayor calidad, que logren una mejor clasificación internacional.

Formación y capacitación de recursos humanos, con el objetivo de unificar e integrar los modelos académicos para que los especialistas en cultura física y **deporte** respondan a las exigencias de la educación superior, así como otorgar a los profesionales en la materia programas de actualización científica, que permitirán su desarrollo profesional en docencia, investigación y difusión de la cultura.

Dentro de las políticas y programas la medicina y ciencias aplicadas al **deporte**, tienen como fin el de obtener un diagnóstico del estado de la salud, capacidad física, y nivel de entrenamiento de los deportistas.

Respecto a la juventud, los objetivos de los programas que abarca son: La organización y la participación juvenil, se abocan a estimular y orientar la formación e integración de los jóvenes a través de una práctica organizada, crítica analítica de tareas nacionales. La promoción social brindará servicios y apoyos de orientación integral a los jóvenes para fomentar el desarrollo y la participación juvenil en beneficio de la comunidad con el fin de propiciar formas y mecanismos de solidaridad entre los jóve-

nes. Las villas deportivas y juveniles, proporcionarán atención a los deportistas y a los jóvenes de manera coordinada con los institutos estatales del deporte y juventud.

El bienestar económico, proporcionará la incorporación de los jóvenes a la vida productiva, a través de canales laborales adecuados a los perfiles educativos y de capacitación.

ESTRATEGIAS

Con base en los objetivos que cada programa persigue, la Comisión Nacional del Deporte ha estructurado estrategias de acción. Mismas que deben considerarse de manera dual: las que persiguen la consolidación del fomento deportivo, y las que aspiran a estimular la participación de los jóvenes en la vida nacional. No obstante se ha considerado que las estrategias, como ejes de operación, deben estar íntimamente vinculadas, de tal suerte que su desarrollo de manera separada repercuta directamente en el de las otras, consiguiéndose así una interacción que favorezca los dos ámbitos primordiales que competen a la Comisión Nacional del Deporte.

Deben darse como estrategias fundamentales la instalación de centros municipales de iniciación deportiva y módulos municipales de recreación y de fomento a la salud. Por otra parte se tendrá que diseñar y operar el subsistema nacional del **deporte** perteneciente al sistema educativo nacional, teniendo especial énfasis el **deporte** extraescolar. En este sentido es necesario ampliar la cobertura y calidad de los juegos deportivos escolares nacionales, infantiles, de educación media y superior, e integrar a su desarrollo a las autoridades estatales, municipales, educativas, a los padres de familia y a la iniciativa privada. Por otra parte, es fundamental detectar y canalizar a

los prospectos deportivos de las justas del sector estudiantil para concertar con los sistemas del deporte estatales y del Distrito Federal, el establecimiento de centros de detección y seguimiento de prospectos deportivos.

Para lograr estas estrategias se requiere establecer un contacto permanente con los responsables técnicos de cada federación deportiva, para valorar los niveles de rendimiento de preselección nacionales y determinar medios, tiempos, métodos y técnicas de entrenamiento, prestación de apoyos múltiples a los deportistas seleccionados. Para cumplir con estas estrategias prioritarias se propone:

- La formación de un centro de información bibliohemerográfica y de recursos audiovisuales.
- La publicación de una revista periódica de divulgación técnico-científica del deporte.
- Concertar con las instituciones formadoras de docentes en cultura física y deporte, su participación en el sistema nacional de formación de profesionales en el área.
- Elaborar y desarrollar el programa nacional de capacitación.

- Coordinar con las instituciones públicas autónomas, programas de **formación, actualización, investigación** y difusión de la cultura.
- Concertación y coparticipación con gobiernos estatales y del Distrito Federal; con dependencias públicas, sociales y privadas.
- Optimizar las tareas de servicio social y de trabajo voluntario de los jóvenes y deportistas.
- Incentivar la descentralización para cubrir toda la República en los tres niveles de gobierno, con **especial** atención a los municipios.
- Estructuración de comités juveniles delegacionales, municipales, estatales y nacionales. Apoyar la modernización de organizaciones y asociaciones y el aprovechamiento de los espacios naturales de reunión juvenil.
- Promover el desarrollo de cursos, **encuentros, congresos, certámenes, diálogos, talleres, tianguis** y circuitos culturales.
- Reclutamiento, inducción y aprovechamiento de jóvenes profesionales y prestadores de servicio social.

DISPOSICIONES JURIDICAS EN LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

6 de diciembre de 1988

-ACUERDO por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan.

7 de diciembre de 1988

-ACUERDO por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

7 de diciembre de 1988

-DECRETO por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes.

12 de diciembre de 1988

-ACUERDO que dispone que la Secretaría General Adjunta que atenderá las actividades de Coordinación Metropolitana estará

adscrita al jefe del Departamento del Distrito Federal.

13 de diciembre de 1988

-DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional del Deporte, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

13 de diciembre de 1988

-ACUERDO por el que se crea el Consejo Consultivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

26 de diciembre de 1988

-REGLAMENTO de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

4 de enero de 1989

-DECRETO por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor.

6 de enero de 1989

-ACUERDO por el que se crean los Comités Delegacionales de Seguridad Pública, como órganos de análisis, consulta

y opinión de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, en materia de procuración de justicia y seguridad pública.

12 de enero de 1989

-REGLAMENTO de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

13 de enero de 1989

-FE de erratas del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado el 26 de diciembre de 1988.

16 de enero de 1989

-DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano **administrativo** desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

16 de enero de 1989

-REGLAMENTO Interior, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

17 de enero de 1989

-REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

17 de enero de 1989

-ACUERDO del procurador general de justicia del Distrito Federal por el que se crean las delegaciones regionales como órganos desconcentrados por territorio.

24 de enero de 1989

-ACUERDO por el que se crea la Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias, como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal.

24 de enero de 1989

-FE de erratas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 17 de enero de 1989.

24 de enero de 1989

-REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

25 de enero de 1989

-ACUERDO por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

26 de enero de 1989

-REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

31 de enero de 1989

-ACUERDO por el que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de su Titular, promoverá la instalación del Consejo **Nacional** de Concertación **Económica** con la representación que corresponda a los sectores social y privado.

9 de febrero de 1989

-ACUERDO por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.

13 de febrero de 1989

-REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Gobernación.

14 de febrero de 1989

-REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Pesca.

15 de febrero de 1989

-REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Turismo.

28 de febrero de 1989

-ACUERDO por el que se reforma la fracción I del artículo cuarto del Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

- 2 de marzo de 1989
-FE de **erratas** al Reglamento Interior de la **Secretaría** de Gobernación, publicado el día 13 de febrero de 1989.
- 3 de marzo de 1989
-ACUERDO por el que se crea el Consejo de Fomento de Inversiones en el Distrito Federal.
- 3 de marzo de 1989
-REGLAMENTO Interior de la **Secretaría** de Marina.
- 9 de marzo de 1989
-REGLAMENTO Interior de la **Secretaría** de Energía, Minas e Industria Paraestatal,
- 15 de marzo de 1989
-FE de **erratas** al Reglamento Interior de la **Secretaría** de Marina, publicado el 3 de marzo de 1989.
- 16 de marzo de 1989
-REGLAMENTO Interior de la **Secretaría** de Comercio y Fomento Industrial.
- 17 de marzo de 1989
-FE de **erratas** al Reglamento Interior de la **Secretaría** de Pesca, publicado el 14 de febrero de 1989.
- 17 de marzo de 1989
-REGLAMENTO Interior de la **Secretaría** de Educación Pública.
- 5 de abril 1989
-ACUERDO por el que se crea el Consejo para el Desarrollo Social en el Distrito Federal como un órgano de consulta y asesoramiento, en asuntos relacionados con la definición de políticas y elaboración, ejecución y evaluación de programas concernientes al desarrollo social, reordenación urbana y protección ecológica.
- 7 de abril de 1989
-REGLAMENTO Interior de la **Secretaría** de la Reforma Agraria.
- 10 de abril de 1989
-REGLAMENTO Interior de la **Secretaría** de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 10 de abril de 1989
-ACUERDO por el que se constituye el Comité Técnico de la Administración de Documentos de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.
- 11 de abril de 1989
-REGLAMENTO de la Escuela Militar de Graduados de Sanidad.
- 12 de abril de 1989
-REGLAMENTO del Colegio de Defensa Nacional.
- 18 de abril de 1989
-ACLARACION al Reglamento Interior de la **Secretaría** de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicado el 19 de marzo de 1989.
- 18 de abril de 1989
-FE de **erratas** al Reglamento Interior de la **Secretaría** de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicado el 19 de marzo de 1989.
- 19 de abril de 1989
-ACUERDO por el que las dependencias y entidades de la administración pública federal incluidas las Sociedades Nacionales de Créditos, Fideicomisos y Fondos de Fomento, en ejercicio de las atribuciones y funciones que les competen, deberán **adoptar** las medidas que **permitan** el aprovechamiento integral y óptimo de los recursos, infraestructura, equipos, bienes y materiales de oficina de que disponen.
- 21 de abril de 1989
-DECRETO que adiciona el Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
- 25 de abril de 1989
-FE de **erratas** al Reglamento Interior de la **Secretaría** de Educación Pública, publicado el 17 de marzo de 1989.

- 26 de abril de 1989
-FE de erratas al Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado el 10 de abril de 1989.
- 16 de mayo de 1989
-REGLAMENTO de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- 19 de mayo de 1989
-ACUERDO del procurador general de justicia del Distrito Federal por el que se crea la Agencia Central Investigadora del Ministerio Público.
- 22 de mayo de 1989
-ACUERDO del procurador general de justicia del Distrito Federal por el que se crea la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial y la Comisión Disciplinaria de la propia corporación.
- 29 de mayo de 1989
-REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Salud.
- 5 de junio de 1989
-MANUAL General de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 8 de junio de 1989
-DECRETO que establece la organización y funciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior.
- 8 de junio de 1989
-ACUERDO que reforma y adiciona la autorización general otorgada a las sociedades nacionales de crédito para recaudar impuestos federales.
- 21 de junio de 1989
-RESOLUCION general número 2 que establece criterios para la aplicación de
- diversas disposiciones del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- 22 de junio de 1989
-ACUERDO por el que se reforma el diverso por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 26 de junio de 1989
-REGLAMENTO Interior del Albergue Temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- 28 de junio de 1989
-ACUERDO por el que se crea la Comisión para la Preservación del Patrimonio Cultural.
- 7 de julio de 1989
-REGLAMENTO para el Autotransporte Federal de Carga.
- 7 de julio de 1989
-REGLAMENTO para el Transporte Multimodal Internacional.
- 10 de julio de 1989
-ACUERDO por el que se delegan en el director general de Programación y Presupuesto Regional las facultades que en **el mismo se mencionan.**
- 10 de julio de 1989
-DECRETO por el que se reforma la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.
- 11 de julio de 1989
-ACUERDO que establece el calendario cinegético correspondiente a la temporada 1989-1990.
- 12 de julio de 1989
-CONVENIO Unico de Desarrollo 1989, que suscriben el Ejecutivo Federal y el ejecutivo del estado de Nuevo León.

12 de julio de 1989
-CONVENIO Unico de Desarrollo 1989, que suscriben el Ejecutivo Federal y el ejecutivo del estado de Querétaro,

13 de julio de 1989
-ACUERDO que consigna la equivalencia de las monedas de los diversos países con el peso mexicano, para efectos fiscales.

14 de julio de 1989
-CIRCULAR que señalalos márgenes de operación de las instituciones de finanzas facultades para operar en la República.

14 de julio de 1989
-ACUERDO número 152, por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría de Educación Pública.

17 de julio de 1989
-MANUAL de Organización de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

18 de julio de 1989.
-REGLAMENTO para el Gobierno Interior

de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

25 de julio de 1989
-ACUERDO por el que se modifica el artículo tercero del Acuerdo que crea la Comisión de Estudios Jurídicos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

25 de julio de 1989
-MANUAL de Organización General de la Secretaría de Turismo.

27 de julio de 1989
-DECRETO que crea la Comisión Mixta para la promoción de las Exportaciones y Establece su Organización y Funciones.

27 de julio de 1989
-FE de erratas al Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, publicado el 29 de mayo de 1989.

27 de julio de 1989
-REGLAMENTO para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal.

ESTADO MODESTO, ESTADO MODERNO

Por: RAUL OLMEDO CARRANZA

Un tema fundamental de nuestro tiempo es el de la transformación del Estado y de la administración pública. El sociólogo francés Michel Crozier publicó recientemente un libro lleno de reflexiones, sugerencias e indicaciones para investigar más aspectos de este tema apasionante: *Etat modeste, Etat moderne. Stratégie pour une autre changement*. (Estado Modesto, Estado Moderno, Estrategia para un Cambio Diferente), editado por Fayard, París, en abril de 1987.

¿Por qué los ciudadanos parecen perder cada vez más interés en la política, como pretendería demostrarlo el creciente abstencionismo electoral? Se culpa al ascenso del individualismo y del egoísmo, a la ausencia de solidaridad, al debilitamiento de los valores, a la falta de combatividad, a la incapacidad de la población para comprender los verdaderos problemas y los verdaderos terrenos de lucha. Siempre se culpa, en suma, a la sociedad y, se busca cómo cambiarla para que recupere su interés y su entusiasmo por la política.

Pero en realidad —es la tesis de Crozier— no es la sociedad a la que hay que cambiar para adaptarla a los modos de acción y de comportamiento del Estado, de los políticos y administradores públicos. Por el contrario, son éstos los que tendrán que cambiar su estilo centralizador y megalomaniaco para adaptarse y servir modestamente a la sociedad.

"La política está en crisis —dice Crozier— porque se ha convertido en una actividad megalomaniaca. Los políticos se creen responsables de todo y de todos, creen necesitar saber todo y tener la respuesta para todo".

La política y los políticos, el estado, el gobierno y la administración pública deberán abandonar su megalomanía y volverse modestos, adaptarse a la sociedad, escucharla, servirla: "abrir gradual pero seriamente el campo de las decisiones colectivas a los ciudadanos, sin cuyo concurso ninguna modernización, ningún proyecto de reforma, será posible jamás".

La primera condición para lograr este objetivo fundamental es "la transformación del Estado y del comportamiento de sus agentes", señala Crozier. "Un Estado arrogante, omnipresente y omnicompetente, es por necesidad impotencial, pues no sabe más que mandar y ordenar a partir de principios abstractos y visiones generales. Sólo un Estado modesto puede ser verdadero y activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y, por lo tanto, de servirlos ayudándolos a realizar por ellos mismos sus objetivos".

Pero ello implica que los políticos y administradores públicos estén dispuestos a la autocrítica y a la posibilidad de cambiar sus comportamientos y sus maneras de trabajar. "Hoy en día nuestros tecnócratas y políticos confunden el hecho de que están demasiados ocupados, con lo que sería trabajar sobre lo real. Dedicamos demasiadas horas al juego fascinante del poder y de la reconstrucción del mundo en los planes. Pero nunca analizan seriamente el terreno sobre el que aplican sus políticas, nunca preparan con el cuidado necesario la reforma que pretenden llevar a cabo para el bien de los administrados que van a rechazarla o a desviarla. Ciegos y sordos respecto al mundo real, deciden en función de principios y visiones *a priori*, y nos mantienen en debates de pura retórica.

"Es tiempo de reconocer-concluye Crozier- que esta política de 'proyectos de sociedad', socialistas o liberales, es fantasmagórica, que nuestros tecnócratas están rebasados por la sociedad actual, y aquéllos que pretenden guiarla están a la zaga de ella. Nuestro Estado debe ser, finalmente, desacralizado. Capaces de ser adultos, es tiempo de que bajemos a tierra y exijamos una política modesta para un Estado modesto, al servicio de una sociedad más libre, más activa y más rica",

Crozier aborda el análisis del Estado moderno como Estado modesto, a través de cuatro capítulos: Diagnóstico (Las ocasiones perdidas. Francia se asfixia. La crisis de la gestión pública. La imposible modernización a la francesa). Problemas (El Estado y las regulaciones de la economía. El Estado y las regulaciones de lo social. El problema de la calidad). Estrategias (Un método intelectual diferente. Un sistema de evaluación diferente. Restaurar oficio y liderazgo). Conclusión (por una política modesta).

Una transformación del Estado y de la política como la propone Crozier, sólo será posible si los políticos y administradores públicos cambian de actitud y dejan de creer que son ellos los encargados por el dios-Estado y el dios-Sociedad de definir cuál es la razón del Estado y cuál es el bien social para luego querer imponerlos a la sociedad. "El bien de la sociedad, la justicia social, son fórmulas tan vagas como la Providencia. Nadie tiene derecho de querer cambiar al hombre en nombre de un dios o de un principio soberano. La política modesta consiste, a final de cuentas, en admitir que nosotros nunca podremos realizar el reino de Dios sobre la Tierra". La sociedad ha muerto. La razón del Estado ha muerto. Quedan los hombres reales y las instituciones que le ayudarán a realizar sus propias finalidades concretas. "La indispensable desinflación de la política exige que se acepte desacralizar la vida colectiva. Es la esperanza religiosa trascendental la que corrompe a la política, no el empleo de malos medios", dice Crozier. "Hay que tener la valentía de admitir que el dios-sociedad ha muerto".

La tentación planificadora equivale a la tentación del político y del administrador público de sentirse un ser superior, o al menos el intermediario del dios-Sociedad y la sociedad real: "Los más atenuados planificadores 'indicativos' en busca de la

salvación de la sociedad se sienten investidos de la misión sagrada de fabricar el porvenir", advierte Crozier.

La transformación del Estado exige un cambio de moral. "Es imposible e inmoral querer cambiar al hombre, pero se puede ayudarlo para que cambie por sí mismo". "El problema de la política no es decirle a los hombres lo que deben hacer, sino crear un contexto que les permita a ellos mismos encontrarlo que tienen que hacer para crear más. No se trata de imponer finalidades, sino crear otras nuevas", propone Crozier. y haciendo analogías, concluye: "El tiempo de los médicos de la política y de sus recetas se ha ido. Ya no hay pacientes, sino seres humanos libres a los que el médico aconseja.

El psicoanálisis mismo ya no analiza, sino que está para ayudar al analizado".

La sociedad se ha dado cuenta de todo esto y ha comenzado a actuar en consecuencia. "Los franceses no se están apartando o desviando de la política, simplemente están comenzando a desacralizarla", dice Crozier.

Leyendo Estado Modesto, Estado Moderno podremos comprender mejor el debate actual que se desarrolla en todo el mundo sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad y sus transformaciones.

Crozier, Michel, *Estado Modesto, Estado Moderno*, Fayard, París, 1987.

RECUERDOS DE LA REVOLUCION DE 1848

Por: ROBERTO MORENO ESPINOSA

-1-

Alexis de Tocqueville es autor de obras clásicas que apuntan a la explicación y conocimiento de los regímenes políticos contemporáneos, en las cuales campea un tratamiento amplio de las raíces históricas, y de las condiciones sociales en que se incuban y desarrollan, así, se perciben sus obras un enlace entre el antiguo régimen, correspondiente a la época de la monarquía absoluta y el moderno Estado de Derecho.

Quizá las obras más conocidas de Tocqueville, sean, sin duda, *La Democracia en América* y *El Antiguo Régimen y la Revolución*. ambos fundamentales para internarnos en los rincones de los regímenes que caracterizan al Estado moderno. Otra obra de gran relevancia de nuestro autor la constituye *Los Recuerdos de la Revolución de 1848*, de quien J. P. Mayer, gran conocedor de la obra tocqueviUana ha dicho que representa la interpretación más pertinente de la revolución de 1848, obra que ahora nos proponemos reseñar.

Ciertamente en la obra de Tocqueville se percibe el entramado histórico que va dando lugar a los nuevos acontecimientos sociales, que a su vez se toman en premisas que anuncian el futuro inmediato. *En Los Recuerdos de la Revolución de 1848*, da una muestra más de su fina apreciación de la historia y de su olfato prospectivo.

Conviene subrayar que *Los Recuerdos...* y su trabajo sobre la Revolución Francesa, representan la obra póstuma de nuestro autor, en este sentido, estamos frente a una de sus obras de plena madurez, en la que se sintetiza su experiencia como cultivador del arte de la pluma y, como político, en virtud de su no corta trayectoria como miembro de la diputación francesa, a la que perteneció desde su elección como diputado por Valognes en 1839, puesto que conserva hasta que abandona definitivamente la vida política en 1851.

-11-

Podemos situar el momento histórico que abarca en lo fundamental Tocqueville en sus

Recuerdos... entre febrero de 1848 y diciembre de 1851, coincidente con la corta duración de la Segunda República Francesa. Rodríguez Zúñiga, encargado de la preparación de la edición que ahora reseñamos sintetiza el periodo: "En febrero de 1848 cae, casi inesperadamente, la monarquía de Luis Felipe de Orleans. A partir de ahí, se abre en Francia un proceso político y social de ritmo vertiginoso. Revueltas socialistas en París, agitaciones agrarias, desplazamientos rapidísimos de centros de poder. El golpe de Estado de Luis Bonaparte, instaurador de una dictadura militar, será, en 1851, el desenlace".

El periodo aludido ha sido analizado desde distintas perspectivas por múltiples autores, existe, sin embargo un consenso en que dos obras son fundamentales para el estudio del periodo: *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* de Carlos Marx y los *Recuerdos de la Revolución de 1848* de Alexis de Tocqueville.

Tocqueville vivió el periodo desde posiciones protagónicas fundamentalísimas: como integrante de la Cámara y miembro destacado de la comisión redactora de la Constitución de la Segunda República y, como Ministro de Asuntos Exteriores desde el 3 de junio hasta el 29 de octubre de 1849.

"El tipo de análisis puesto en práctica en los *Recuerdos* ilustra muy claramente conceptos toquevillanos claves. La importancia de la ideología, de los intelectuales y de la agitación ideológica; el sentido de la propiedad privada en la sociedad democrática; los efectos de la centralización y de la burocratización; la opción metodológica por hacer inteligible el proceso histórico...; lo problemático de la subsistencia de libertad en periodos revolucionarios; el peso de la maquinaria estatal y la imposibilidad de que un Estado funcione si es el patrimonio de una sola clase social -añade Rodríguez Zúñiga".

-ID-

La primera de las tres grandes partes en que se divide la obra está dedicada a la reflexión acerca del origen y carácter de los *Recuerdos*, del ambiente que precedió a la Revolución y a los signos que la presagiaban. Asimismo a reseñar los primeros disturbios de lo que se conocería como las jornadas de febrero de 1848, al plan de resistencia de los ministros, la guardia nacional y, al gobierno provisional instaurado a la caída de Luis Felipe, quien encabezaba la denominada Monarquía de Julio.

Refiriéndose a los antecedentes de la Revolución, destaca que desde 1830 en Francia la burguesía no sólo fue la única dirigente de la sociedad, sino que puede decirse que se convirtió en su arrendataria. Se colocó en todos los cargos, aumentó prodigiosamente el número de estos, y se acostumbró a vivir tanto del Tesoro Público como de su propia industria, más aún, enfatiza que la administración de entonces había adoptado, al final, los procedimientos de una compañía industrial, en la que todas las operaciones se realizan con vistas al beneficio que los socios pueden obtener de ellas.

Lo anterior llevó a Tocqueville a una conclusión que siempre tuvo presente, en el sentido de que en Francia, "un gobierno se equivoca siempre al tomar como punto de apoyo únicamente los intereses exclusivos y las pasiones egoístas de una sola clase".

-IV-

La segunda parte es la más extensa y, constituye el núcleo de los *Recuerdos*... Tocqueville historiador, sociólogo, politólogo y publicista subyace a plenitud, encontramos así agudos análisis en cada uno de los once apartados en que se encuentra dividida aquella.

Se parte por el análisis de las causas que rematan el 24 de febrero - fecha en que cae definitivamente la Monarquía de Julio - y de sus consecuencias, Tocqueville se detiene a pasar revista a los regímenes políticos que sucesivamente había presenciado Francia desde la época de la monarquía absoluta:

En efecto, la monarquía constitucional había sucedido al antiguo régimen: la república, a la monarquía; a la república, el imperio; al imperio, la restauración; después - añade nuestro autor -, había venido la Monarquía de Julio. A la que sucedería la Segunda República y a esta última nuevamente el imperio, se diría que la obra de la Revolución Francesa aún no acababa por terminar su obra. Una sucesión de regímenes políticos que colocaban a la cabeza ya al legislativo ya al ejecutivo, pero en los cuales la centralización administrativa se percibía como telón de fondo.

Una cosa distinguió a la revolución de 1848: su carácter socialista, las impresiones asentadas por el mismo Tocqueville, no dejan lugar a dudas - vagando por París el 24 de febrero de aquel lejano año, apunta -: "Dos cosas me impresionaron, sobre todo, aquel día. La primera fue el carácter, ni diré principalmente, sino única y exclusivamente popular de la revolución que acababa de producirse: la omnipotencia que había dado al pueblo propiamente dicho, o sea, a las clases que trabajaban con las manos, sobre todo las demás.

La segunda fue la poca pasión rencorosa, e incluso, a decir verdad, las pocas pasiones vivas, de cualquier tipo, manifestadas, en aquel primer momento, por el bajo pueblo, convertido, de pronto, en único dueño del poder".

Al afirmar que la revolución de febrero parecía hecha totalmente al margen de la burguesía y contra ella y, explicar que a

pesar de que el pueblo era dueño de la situación ello no se concretó en un gobierno estable, extraemos del pensamiento tocquevillano parte de lo que se desprende de aquel estado de cosas: la burguesía pierde la facultad de gobernar, en tanto que la clase trabajadora aún no la adquiere, quedan así creadas las condiciones para el desarrollo de la autonomía del Ejecutivo y del Estado respecto de las clases sociales.

Marx denominó a este fenómeno como bonapartismo y, lo refirió a las condiciones políticas prevaletantes durante el mismo periodo analizado por Alexis de Tocqueville. Que implica también el triunfo del ejecutivo sobre el legislativo.

Ante la nueva condición producida por la revolución de febrero, Tocqueville se apresura a refrendar su candidatura a la diputación por el Departamento de la Mancha, la cual gana con un margen bastante holgado de votos, después de una singular campaña. Se inicia entonces la fase correspondiente a los trabajos de la Asamblea Constituyente de la que es integrante conspicuo, y cuya tarea consiste en dar a Francia una nueva Constitución, la de la Segunda República.

Igualmente es iniciada la secuela que llevará a Alexis de Tocqueville a formar parte de la Comisión Constituyente. Los trabajos de esta última son vivamente relatados por nuestro autor, dándonos muestra una vez más de su experiencia política y de su amplia formación socio-histórica.

.V,

La elaboración de la Constitución de la Segunda República francesa encomendada a la Comisión Constituyente, abren un espacio apasionante en la historia de las modernas repúblicas, en aquel entonces, la Comisión era urgida por la Asamblea Nacional para que apurara sus tareas y diera a Francia las bases sobre las cuales apoyar su gobier-

no, sobre todo por lo que el mismo Tocqueville apunta:

No hay nación menos adicta a quienes gobiernan que la nación francesa, ni que menos sepa prescindir de un gobierno. En cuanto se ve obligada a marchar sola, sufre una especie de vértigo que le hace creer, a cada instante, que va a caer en un abismo. En el momento de que hablo, la nación deseaba, con una especie de frenesí, que se llevase a cabo la obra de la Constitución, y que el poder alcanzase un asentamiento, ya que no sólido, al menos permanente y regular.

Todo apunta a afirmar que el anterior fenómeno se deriva en lo fundamental de la tradición centralista prevaleciente en Francia y, en las agudas y detalladas relaciones del Estado con la sociedad, tales la fuerza de la centralización que aun en las discusiones preliminares de la Comisión Constituyente, existía un punto de coincidencia entre conservadores y radicales: atacar el poder del gobierno central, ciertamente no en su aplicación, sino en sus principios. "Podía tenerse la seguridad de que inmediatamente se arrojarían el uno en brazos del otro". En tal contexto y con tales antecedentes, Tocqueville nos da una lección de centralización político-administrativa:

Así, cuando se dice que entre nosotros no hay nada que se encuentre al abrigo de las revoluciones, yo afirmo que no es cierto y que la centralización se encuentra. En Francia, sólo hay una cosa que no se puede hacer - un gobierno libre -, y sólo hay una institución que no se puede destruir - la centralización - ¿Cómo va a perecer? Los enemigos de los gobiernos la aman, y los gobernantes la adoran. Es verdad que, de cuando en cuando, aquellos se dan cuenta de que los expone a desastres repentinos e irremediables, pero esto no los dispone con ella. El placer que les proporciona de mezclarse en todo y de tener a todos en sus manos les permite soportar sus peligros. Prefieren una vida tan

agradable a una existencia más segura y más larga, y dicen como los licenciosos de la Regencia: «Corta y buena».

El peso de la centralización en los trabajos de la Comisión Constituyente fue definitivo, tanto que la parte más delicada y polémica fue la correspondiente a la elección del poder ejecutivo sus atribuciones y relaciones de éste con el legislativo. Las observaciones de Alexis de Tocqueville sobre este particular son de gran relevancia, veamos:

Hacia 1848 Francia salía de la monarquía, y hasta los hábitos republicanos eran todavía monárquicos. La centralización, por otra parte, bastaba para hacer incomparable nuestra situación. De acuerdo con sus principios, toda la administración del país, tanto en los asuntos menores como en los más importantes, no podía corresponder más que al presidente. Los millares de funcionarios, que tienen en sus manos a todo el país no podían depender más que de él: esto era así, según las leyes y también según las ideas vigentes, que el 24 de febrero había dejado subsistir, porque habíamos conservado el espíritu de la monarquía, aunque hubiera dejado de gustarnos.

En tales condiciones, ¿qué podía ser un presidente elegido por el pueblo, más que un pretendiente a la corona?... Me parecía claro entonces — agrega Tocqueville — y también hoy me parece evidente, que, si se quería que el presidente pudiera ser elegido por el pueblo, sin peligro para la República, era necesario restringir enormemente el círculo de sus prerrogativas, y ni siquiera sé si esto hubiera sido suficiente, por que la esfera del poder ejecutivo, así reducida por la ley, habría conservado su dimensión, tanto en los recuerdos como en las costumbres. Si, por el contrario, se dejaban sus poderes al presidente, era necesario que no lo eligiese el pueblo.

Al momento de escribir estos pasajes Tocqueville, Luis Napoleón Bonaparte aún

no había sido electo por el pueblo presidente de la Segunda República Francesa, lo sería en breve, merced a los antecedentes napoleónicos y a la centralización que, se tradujeron en una popularidad ascendente. Los trabajos de la Comisión Constituyente, aún no acababan de definir ni la forma de elección del ejecutivo, sus atribuciones y relaciones con la Asamblea, más aún, se temía que si la elección del ejecutivo se dejaba al pueblo, muy pronto se vería al príncipe Luis Napoleón encabezando la República.

Recuerdo que, -nos dice Tocqueville- durante todo el tiempo que la Comisión se ocupó de aquella materia, yo me afané por descubrir de qué lado debía inclinarse habitualmente la balanza del poder en una República, como la que yo veía que se estaba haciendo, y tan pronto creía que sería del lado de la asamblea única, como del lado del presidente elegido: esta incertidumbre me causaba una gran inquietud. La verdad es que aquello era imposible de decir de antemano. La victoria del uno o del otro de aquellos dos grandes rivales dependería de las circunstancias y de las disposiciones del momento. Lo único seguro era la guerra que se haría y el hundimiento de la República, que sería su consecuencia.

Finalmente Tocqueville falla por que la elección del ejecutivo sea encomendada al pueblo, al cual se le habían negado muchas prerrogativas, igualmente vota por la no reelección de aquel. El desenlace es de todos conocido hoy día: Luis Napoleón es electo

presidente de la Segunda República Francesa por la abrumadora mayoría, al poco tiempo de haberse efectuado dicha elección se prepara y se consuma el golpe de estado de Luis Bonaparte y se transforma en Napoleón III emperador de Francia. El ejecutivo ha triunfado sobre el legislativo.

.VI.

La tercera parte de *Los Recuerdos*••, está dedicada a plasmar las experiencias de Tocqueville como Ministro de Negocios Extranjeros del presidente Luis Napoleón, cuya permanencia va del 3 de junio al 29 de octubre de 1849.

En suma, las aportaciones de Tocqueville al estudio y práctica de la administración pública y de los regímenes políticos a lo largo de su obra, son abundantes, en *El Antiguo Régimen* y *La Revolución* recrea la ley de la centralización de la administración pública y con ello la preeminencia del poder ejecutivo; en *Los Recuerdos*••• una vez más presenciamos el ascenso irresistible de aquel, como producto las condiciones históricas labradas en Francia desde *L'ancien régime*.

Toqueville, Alexis de, *Recuerdos de la Revolución de 1848*, Madrid, Editora Nacional. 1984.